

F.Javier Sánchez-Pego Fernández
Presidente del Tribunal Superior
de Cantabria

**INCOHERENCIA E INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REFORMA ORGÁNICA
DE 23-dic-2003, EN CUANTO AL GOBIERNO DE LA JUSTICIA**

**1.- Puntos críticos de la reforma en materia de Salas
de Gobierno.**

La composición de las Salas de Gobierno no se ha alterado formalmente, salvo en dos aspectos, que en una primera y aislada lectura del art. 149 Ley Orgánica del Poder Judicial parecen tener escasa trascendencia: la integración obligatoria del Decano liberado de tareas jurisdiccionales en la comisión de la Sala de Gobierno de los Tribunales Superiores y la atribución de las funciones de Secretario de la Sala al Secretario de Gobierno, " sin perjuicio de todas aquéllas que expresamente esta Ley les atribuya". Otra novedad que influye indirectamente sobre la composición de estas Salas, en cuanto afecta al interés de los nombramientos, consiste en el carácter discrecional del de los Presidentes de Sala por parte del Consejo del Poder Judicial (art.333).

Sería deseable poder detenerse en un renovado análisis de las cuestiones referentes a la composición de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores (adición de otros Decanos distintos de los liberados totalmente de tareas jurisdiccionales, admisión de miembros ajenos a la carrera

judicial) y al procedimiento electoral de los miembros electivos, ninguno de cuyos temas ha sido alterado por la reforma orgánica de diciembre de 2003. Pero en estos momentos el interés tiene que centrarse en la incorporación del Secretario de Gobierno, que, como dice la Exposición de Motivos de la L.O. 19/2003, es la "principal novedad" del libro II de la L.O.P.J., que trata "del Gobierno del Poder Judicial".

El artículo 149 no dice que el Secretario sea miembro de la Sala de Gobierno, pero efectivamente lo es e incluso con prerrogativas de las que carecen los Magistrados y Jueces que constituyen la Sala. El informe del C.G.P.J sobre el Anteproyecto de la L. O. lo califica como "miembro externo". En efecto, el artículo 153 establece que las Salas de Gobierno se reunirán entre otros supuestos "cuando lo solicite el Secretario de Gobierno a fin de tratar cuestiones que afecten a oficinas judiciales o Secretarías Judiciales que de él dependan". En cambio, la solicitud de los miembros judiciales ha de ser de la tercera parte de todos ellos y mediante propuesta razonada con expresión del objeto a deliberar. El precepto añade que "la convocatoria se hará por el Presidente", sin que se le conceda siquiera la facultad de calificar la procedencia de la solicitud del Secretario, como propuso en vano el informe emitido por el C.G.P.J sobre el Anteproyecto de reforma orgánica. De este modo, dicha solicitud es realmente una orden vinculante que el Secretario dirige al Presidente, lo que constituye un evidente disparate.

El art. 152 .12º previene que sobre la referida clase de asuntos el Secretario tendrá voto en las reuniones de la

Sala de Gobierno, especificando como una de las funciones de la misma la de recibir informes del Secretario, tanto a iniciativa de éste como de la Sala, con lo que se trata más de una competencia atribuida al Secretario de Gobierno que a la Sala. Lo que no se puede saber muy bien es qué decisiones competen a las Salas de Gobierno en materia de Secretarios y de oficinas judiciales, como no sean las de mera petición o propuesta de medidas ante el Ministerio de Justicia o las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias en materia de Administración de Justicia, a través del C.G.P.J (apartados 9º y 10º del art.152), que tampoco tiene facultad decisoria alguna sobre tales cuestiones, o de "promover" ante dichos órganos del poder ejecutivo la exigencia de responsabilidades disciplinarias de secretarios judiciales o del personal de las oficinas judiciales (apartado 13º art.152). Escaso poder es éste de pedir, informar o proponer sin carácter vinculante alguno. Pero más escaso aún si se tiene en cuenta que compete al propio Secretario de Gobierno la inspección de los servicios atribuidos a los secretarios judiciales, la incoación de expedientes disciplinarios a éstos y la imposición de ciertas sanciones (arts. 454 y 469) entre otras funciones de gobierno de las que carecen los órganos de gobierno del Poder Judicial, y que compete a los secretarios judiciales la organización, gestión inspección y dirección del personal (arts. 454.2 y 457).

Por último, en este apartado inicial, el Secretario de Gobierno es "nombrado y removido libremente por el Ministro de Justicia", a propuesta de la administración autónoma que tuviere competencias en la materia y previo informe de la

Sala de Gobierno, que sólo es vinculante si se trata del Tribunal Supremo o de la Audiencia Nacional, pero no lo es en el caso de los Tribunales Superiores de Justicia (art.464.3) , sin que sea fácil detectar la causa de la diferencia de trato, aunque sí los serios inconvenientes que el sistema puede llegar a producir. También en este punto fue desatendido el informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto.

2.- El poder judicial del Ministerio de Justicia a través del secretario judicial.

La E. de M. de la Ley Orgánica 19/2003 dice que la figura del Secretario Judicial es una de las claves de la reforma, atribuyéndosele las funciones de dirección del personal integrante de la oficina judicial en el aspecto técnico procesal. Previamente se reflexiona en la E. de M. que "la confluencia de la oficina judicial de varios ámbitos de decisión que recaen sobre una única realidad ha demostrado ser fuente de conflictos". Las ideas, como expresaba el informe del C.G.P.J al Anteproyecto de Ley Orgánica , son las de: a) Excluir al Poder Judicial del gobierno y de la dirección de los medios personales y materiales que sirven de instrumento para el desempeño de la función jurisdiccional: " La titularidad de los poderes de gobierno o dirección de esos medios no es del Poder Judicial, ni del C.G.P.J como órgano de gobierno del mismo, sino del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas a las que se les transfiera". B) Limitar las funciones de los Jueces y Magistrados a las estrictamente

decisorias jurisdiccionales: "Desligar a Jueces y Magistrados de todas aquéllas funciones que, por no ser estrictamente jurisdiccionales sino de ordenación de medios, pueden ser asumidas por los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia ".

Los Secretarios Judiciales dependen del Ministerio de Justicia (art.440), desempeñan sus funciones con sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad, autonomía e independencia en la fé pública y de unidad de actuación y dependencia jerárquica en las demás funciones (art. 452.1), entre las que se encuentran las de organización, gestión, inspección y dirección del personal en los aspectos técnicos procesales , impartiendo las órdenes e instrucciones que estimen pertinentes (arts.454.2 y 457), con específicas competencias propias de impulso procesal, ejecución, jurisdicción voluntaria y otras (art.456).

El principio de dependencia jerárquica de los Secretarios Judiciales del Ministerio de Justicia se reitera en el art. 463, que establece como órganos superiores de esa dependencia el Secretario de Gobierno y el Coordinador Provincial. Compete al primero de ellos, entre otras funciones, la inspección de los servicios que sean responsabilidad de los secretarios judiciales, la incoación de expedientes disciplinarios, impartir instrucciones y cursar circulares de servicio a los secretarios judiciales de su territorio (art. 465), e incluso la imposición de sanciones leves, correspondiendo la superior potestad disciplinaria al Ministerio (art.469) .

Resta notar en este asunto del poder sobre los medios personales al servicio de la Administración de Justicia, que

el Ministerio y las Comunidades autónomas con competencias asumidas en la materia tienen la potestad disciplinaria sobre el personal de dicha Administración (art.539), así como la competencia para la determinación de las jornadas y horarios y concesión de vacaciones, permisos y licencias (arts. 500,502 y 505), entre otras funciones que antes de la reforma orgánica que se comenta estaban atribuidas en todo o en parte a los órganos de gobierno del Poder Judicial. De modo que los Jueces y las Salas de Justicia tendrán que supeditar su actuación a lo que dispongan, en sus respectivos ámbitos de poder, los Secretarios judiciales y el Ministerio de Justicia o la Comunidad Autónoma.

3.- Incoherencia del nuevo sistema orgánico.

El repetido informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de la reforma orgánica de 2003 expone que la regulación informada "implica un cambio radical en la forma de entender la organización de juzgados y tribunales", pasando las funciones directivas de los jueces, magistrados y presidentes al secretariado judicial y, en última instancia, al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las Comunidades Autónomas. Pero advierte que "los riesgos de solapamientos competenciales son evidentes". El propio informe del Consejo es un modelo de incoherencia, al preconizar, según parece en algunos párrafos complacientes con el Anteproyecto, que debe desvincularse a los Jueces y Magistrados de toda función que no sea estrictamente jurisdiccional, pero advirtiendo en otro lugar que ello "no puede implicar que el tercer Poder del Estado, en el

ejercicio de su función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, quede supeditado o subordinado en su funcionamiento y organización a los designios del poder Ejecutivo, ya sea Central o Autonómico". En suma, se dice, habrá dos "líneas de gobierno" en la organización judicial, una referida a la actividad jurisdiccional y otra a la entera dirección de la denominada oficina judicial, encomendada la primera a los órganos de gobierno del Poder Judicial y la segunda al secretariado judicial bajo la dependencia jerárquica del Ministerio de Justicia. Esto es lo que pretende teóricamente la reforma de diciembre de 2003, evitando "la confluencia en la Oficina judicial de varios ámbitos de decisión" como dice la E. De M.

Pero no lo consigue del todo. Por resaltar algunos ejemplos concretos, los presidentes de los tribunales y audiencias y los jueces continúan teniendo entre sus funciones la de ejercer todos los poderes encaminados al cumplimiento de sus deberes por parte del personal judicial (art.160.11), así como la dirección e inspección de todos los asuntos, adoptando las resoluciones que la buena marcha de la Administración de Justicia aconseje (art.165). Entre las faltas de los jueces y magistrados susceptibles de corrección disciplinaria continúan figurando los retrasos injustificados en la iniciación y en la tramitación de los asuntos, no sólo en su resolución (arts.417.9 y 418.11), cuando la nueva regulación orgánica les excluye de aquellas actividades procesales encomendadas a la oficina judicial bajo la dirección del secretario. Tampoco parece coherente con este nuevo sistema orgánico que se sancione como falta grave de los jueces y magistrados dejar de promover la responsabilidad

disciplinaria de los secretarios y personal auxiliar, cuando proceda (art.418.7), ya que deben limitarse a su función jurisdiccional sin interferencia alguna de atención a los medios instrumentales que sirven a la misma.

En estricto criterio de coherencia, la nueva regulación orgánica excluye la razonabilidad que las competencias del Consejo General del Poder Judicial y de sus Salas de gobierno y Presidentes de los Tribunales, del servicio de Inspección y de todos los Jueces y Magistrados, en general, tanto en el desempeño de sus tareas procesales como en la emisión de informes, recepción y resolución de quejas sobre la Administración de Justicia, confección de alardes, y en todo otro tipo de actuaciones, se extiendan a la tramitación de los asuntos ni a cualesquiera cuestiones distintas de las estrictamente decisorias de índole jurisdiccional. De no ser así, resultará que los órganos de gobierno del Poder Judicial y, en general, los Jueces y Magistrados vendrán a constituirse en medios de inspección instrumentales al servicio de las decisiones gubernativas que tuvieren a bien adoptar, o no, el Ministerio de Justicia y sus subordinados jerárquicos, los secretarios judiciales, o las Comunidades Autónomas, en su caso. Ello significaría situar al Poder Judicial en una posición de servicio al Ejecutivo, en vez de la posición inversa en que tienen que encontrarse ambos poderes en orden a la dotación y ordenación de los medios necesarios para el debido funcionamiento de la Administración de Justicia.

4.- Inconstitucionalidad de la reforma orgánica de diciembre 2003 en cuanto al gobierno de la Justicia.

El derecho fundamental del acceso a la tutela efectiva de los jueces y tribunales no se limita a la obtención de una resolución judicial, sino que abarca el derecho "a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías" y "sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión" (art.24 CE).

La satisfacción de ese derecho fundamental, así extensivamente entendido, tal como procede, no compete al poder ejecutivo, sino al judicial, porque las garantías de "independencia y de sometimiento único al imperio de la ley", propios de los "jueces y magistrados integrantes del poder judicial" (art. 117.1 CE), son tan esenciales a la decisión del proceso como a su tramitación. Por eso, "el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan" (art. 117.3 CE), lo que significa la improcedencia de reducir esa potestad jurisdiccional a la decisión de los pleitos y causas, encomendando su tramitación a órganos dependientes del poder ejecutivo y sometidos jerárquicamente al mismo.

El informe del Consejo General del Poder Judicial al Anteproyecto de reforma de la ley Orgánica exponía con claridad que "tradicionalmente esa tarea de dirección (de la

oficina judicial y del trámite procesal) ha sido asumida por los propios jueces y magistrados", que son los "únicos puntos de referencia del funcionamiento de cada juzgado o tribunal", y ello por la poderosa razón de que quien tiene asignado el poder de juzgar y ejecutar lo juzgados "desde el principio constitucional de independencia, ordene y disponga el funcionamiento de los medios con que cuenta para ello".

Sin embargo el repetido informe se dedica después contradictoriamente a defender la reducción de la función judicial a la estrictamente decisoria jurisdiccional, dejando "la titularidad de los poderes de gobierno o dirección de los medios" instrumentales de aquella función en manos del ejecutivo. Claramente esto no puede ser, porque se está identificando el suministro o la dotación de tales medios personales y materiales con la dirección y ordenación de los mismos, condicionando así de modo directo la función jurisdiccional en sentido estricto. Dicho en términos coloquiales, se trata de aplicar el aforismo vulgar de que "manda quien paga", lo que conduce indefectiblemente a la desaparición de hecho del poder judicial independiente, tal como está diseñado en la Constitución.

En conclusión, es indispensable y urgente la derogación de la reforma orgánica de referencia en los aspectos aquí criticados, bien sea por el Parlamento o bien por el Tribunal Constitucional.