

JUECES *para la* **DEMOCRACIA**

Jueces para la Democracia y la Administración de Justicia

Carlos Gómez Martínez

Por administración de justicia se entiende aquí el conjunto organizado de personas y medios materiales encaminados a hacer posible y eficaz el ejercicio de la jurisdicción. La Administración de Justicia así concebida es una responsabilidad compartida en la que confluyen el trabajo judicial, el de la secretaría y el de cuerpos profesionales colaboradores de la justicia. Este complejo organizativo es, además, competencia de varias administraciones.

Tradicionalmente Jueces para la Democracia ha considerado la Administración de Justicia como un servicio público, hasta el punto de que puede decirse que esta manera de acercarse al tema constituye una de las señas de identidad de nuestra asociación. Baste recordar aquí el lema del Congreso celebrado el 1998 en Girona “ La Justicia al servicio del ciudadano”, y la que fue su tercera conclusión “ La Administración de Justicia está al servicio de los ciudadanos y, el hecho de que funcione bien, no es una demanda social coyuntural o esporádica, sino una necesidad constante y permanente, en un Estado social y democrático de derecho, en el que la “Justicia” se identifica como unos de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico, junto con la libertad, la igualdad y el pluralismo político. Además la organización en que se concreta el ejercicio de la potestad jurisdiccional, ha de ser eficaz (artículo 103.1 C. E.), y eficiente (artículo 9.2 C.E.).

El artículo 2, letra “F” de los estatutos recoge como uno de los fines de Jueces para la Democracia el de “Realizar estudios y actividades encaminadas a la mejora del servicio y administración de justicia, en general. Elaborar propuestas de reformas orgánicas y procesales tendentes a lograr una administración de justicia más próxima al ciudadano, más comprensible, más rápida, más eficiente, con mayor participación popular, menos jerarquizada, más independiente y, en definitiva, más democrática”.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

La concepción de la administración de justicia como servicio público conserva hoy una gran potencialidad como vía de profundización en el Estado de derecho. Que la justicia funcione es garantía de que los derechos de los ciudadanos que los jueces estamos llamados a tutelar no quedan en meras declaraciones constitucionales o legales. La administración de justicia es indispensable para la realización del principio de efectividad de los derechos, de la libertad e igualdad de los individuos y grupos (artículo 9.1 de la Constitución Española).

No se trata de establecer una jerarquía entre los componentes de “Poder del Estado” y de “servicio público” que conviven en el ejercicio de la jurisdicción. Son dos aspectos de la Justicia que pertenecen a ámbitos materiales distintos. Así, la justicia como “Poder Judicial” se refiere a la división de poderes, mientras que la justicia como “servicio público”, en cuanto necesaria para la efectividad de los derechos de los ciudadanos, está vinculada al derecho fundamental a la tutela judicial. De ahí la importancia de considerar la justicia como servicio público para una asociación judicial, como la nuestra, que se aproxima a la justicia no desde el punto de vista del juez, como podría ocurrir en el caso de una asociación corporativista, sino desde el punto de vista del ciudadano, como es propio de una asociación progresista. En definitiva, la idea de la administración de justicia como servicio público conecta directamente con la de Estado social y democrático de derecho proclamada en el artículo 1 de nuestra Constitución.

Concebir la administración de justicia solamente como “poder judicial” dificulta el compromiso de los poderes ejecutivos con su modernización dado el componente de poder “contra mayoritario”, de “contra poder” el contenido de fiscalización y control de los gobiernos que inevitablemente posee la jurisdicción. La perspectiva de la justicia como servicio público permite “desdramatizar” y abordar el tema como una cuestión de eficacia, de gestión, en la que la implicación de los ejecutivos se ve facilitada.

La consideración de la administración de justicia como servicio público es relativamente nueva, y ni siquiera surge simultáneamente a la implantación del Estado de bienestar. Tras la Segunda Guerra Mundial, en los países de Europa Occidental, el Estado asumió la tarea de proporcionar a sus ciudadanos servicios públicos como la enseñanza, la asistencia sanitaria y la seguridad social. La justicia queda, en ese primer momento, al margen de la evolución del Estado liberal al Estado social. Quizás ello se debió a la interiorización por parte de todos, gobernantes y gobernados, de la idea de que la justicia era algo anterior al Welfare State y que no se veía afectada por los elementos de novedad que éste ponía en primer plano. Dispensar justicia no podía ser una originalidad del Estado social dado que se trata de una tarea que venía llevándose a cabo desde el nacimiento del Estado mismo. La administración de justicia era algo antiguo (cuasi inconscientemente, también, irremediabilmente anticuado), perteneciente al núcleo de competencias estrechamente vinculadas al ejercicio de la soberanía. Dedicar una atención especial a la administración de justicia como si de otro servicio público se tratase quedaba fuera de las promesas del naciente Estado de bienestar. Ese desfase inicial ha subsistido, en buena medida, hasta nuestros días.

Lo mismo ocurrió en España. Nuestro país llegó tarde al Estado de bienestar y ha llegado aún más tarde a la concepción de que la administración de justicia es, también, un servicio público que precisa un esfuerzo modernizador semejante al que otras administraciones emprendieron a partir de los años ochenta del siglo anterior.

La democratización del derecho y de los derechos y la correlativa universalización de su tutela judicial confieren a la administración de justicia caracteres semejantes a los de otros servicios públicos dispensados por el Estado de bienestar. El Estado social halla su legitimación “de facto” en la eficaz prestación de servicios a los ciudadanos. A

medida que se ha ido implantado la idea de que la justicia no es la que se imparte entre las personas pertenecientes a las elites sociales y económicas sino que afecta a todos los ciudadanos y a lo largo de toda su vida, la justicia se ha ido percibiendo como un servicio público, y el fracaso de la justicia en su tarea de hacer efectivos los derechos de los ciudadanos se ha ido viendo, correlativamente, como un fracaso del Estado por las insuficiencias de la prestación social denominada tutela judicial efectiva. En el Estado de bienestar la incapacidad de prestar un servicio, también el de la administración de justicia, deslegitima a ésta y al propio Estado.

De la justicia no se exige ahora, solamente, que sea independiente e imparcial sino, también, que sea eficaz. Resulta significativa de esta evolución la creación por el Consejo de Europa, en el año 2000, de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ).

El plan de modernización de la justicia, aprobado por el actual CGPJ poco después de su toma de posesión, la convocatoria de huelga de jueces en 2009, muchas de cuyas reivindicaciones consistían en mejoras en la administración de justicia, el despliegue de la Nueva Oficina Judicial programado en algunas ciudades españolas para este mismo año, son muestra de que el tema de la administración de justicia sigue siendo central y, por tanto, la política que siga Jueces para la Democracia en esta materia será clave, tanto para lo que constituye su objeto, esto es la eficacia de la administración de justicia, como para quien es sujeto de esta política, es decir, la propia asociación, que se juega mucho en este terreno respecto del cual, además, algunos fracasos organizativos recientes, han hecho que aflore una especial sensibilidad social.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UN AMBITO DE COMPETENCIAS COMPARTIMENTADAS

En la definición de esa política ha de tenerse en cuenta que la administración de justicia es, en nuestro país, un ámbito de competencias fraccionadas y compartimentadas. Si, en general, para muchas políticas, ha de deslindarse la competencia del Estado y la de las Comunidades Autónomas, en materia de administración de justicia ha de tenerse en cuenta, además, al CGPJ. La confluencia del Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas con competencias transferidas y Consejo General del Poder Judicial en la administración de justicia convierten a ésta en un campo en el que la acción política no resulta fácilmente visible para el ciudadano que no llega a saber si una concreta mejora es atribuible a una u otra administración, en una especie de confusión general que desincentiva el interés de las instancias políticas para una intervención “fuerte” en esta materia. Lo que se invierte en justicia es poco gratificante para quien la hace que a menudo ha de “pagar para no mandar” (comunidades autónomas) y poco visible para el ciudadano, lo que supone una merma para eventuales réditos electorales.

De ahí que sea especialmente importante la tarea de nuestra asociación judicial de concienciar sobre la necesidad de la mejora, de deslindar responsabilidades de aclarar los conceptos también a la opinión pública. Pero también por eso es especialmente importante la responsabilidad institucional en el ejercicio de la crítica y de la propuesta

ya que solo se pueden obtener avances sustantivos en el servicio público de la administración de justicia con la colaboración de una pluralidad de instituciones.

De nuevo aquí la concepción de la administración de justicia como un servicio público semejante a los demás, más que como poder del Estado, puede destensar las relaciones entre los poderes central y autonómico y facilitar así la necesaria colaboración.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, UN ÁMBITO PARA LA COORDINACIÓN Y LA COLABORACIÓN

La independencia judicial, definitiva del ejercicio de la jurisdicción (artículo 117.1 de la Constitución) posee un campo propio de aplicación que es el de la decisión judicial. La independencia judicial no es un privilegio ni solamente una nota caracterizadora del estatuto del juez sino, sobre todo, un derecho de los ciudadanos (el artículo 6 de la Convención Europea de los Derechos Humanos consagra el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial). La independencia judicial es, pues, el derecho de los ciudadanos a que su caso ante los tribunales sea resuelto con arreglo a criterios únicamente de derecho, sin influencias externas indebidas.

Pero la independencia judicial no puede extrapolarse y aplicarse a ámbitos ajenos a la formación de la decisión judicial, al ejercicio de la función jurisdiccional. Y, sin embargo, en no pocas ocasiones se ha invocado la independencia judicial como coartada de un funcionamiento autónomo de cada órgano jurisdiccional y como expediente para eludir la fiscalización y el control del trabajo de los juzgados. La idea de que, en cada órgano jurisdiccional, cada uno se organiza como quiere porque cada uno es independiente, no es extraña a nuestra cultura profesional de jueces o juezas.

Esta concepción extensiva de la idea de independencia judicial, potenciada por la circunstancia de ser los órganos jurisdiccionales de primera instancia en España unipersonales (caso único en Europa) ha operado en ocasiones como ideología justificativa de la resistencia al cambio y ha impedido la aplicación de pautas uniformes de funcionamiento, necesarias para la eficacia de la administración de justicia e indispensables para la operatividad de las aplicaciones informáticas.

El funcionamiento uniforme de los Juzgados exige la utilización de protocolos, o de guías de buenas prácticas profesionales, validados por las autoridades competentes (Salas de Gobierno, Consejo General del Poder Judicial), instrumentos a los que los jueces hemos sido a veces reacios. Tradicionalmente entre la ley y el juez encargado de aplicarla no podía interponerse ningún otro instrumento normativo. No tenemos la tradición de otros países en los que las guías de trabajo para jueces "Bench books" tienen un papel trascendental, sobre todo cuando se quiere introducir un cambio en la actitud de los jueces al tratar un determinado problema. La complejidad de la administración de justicia y la intervención en ella de distintos profesionales hacen necesarios nuevos instrumentos de "derecho blando" que posibiliten la coordinación, sin que ello pueda afectar a la independencia judicial como derecho fundamental incluido en el derecho al proceso debido.

Un efecto derivado de la aplicación extensiva del principio independencia judicial es la ilusión de la autosuficiencia y la consiguiente incapacidad para el trabajo coordinado. Hoy el juez es un profesional del derecho que no puede trabajar aislado sino que ha de operar en red, en estrecha colaboración no solo con quienes intervienen directamente en el proceso (fiscales, abogados, secretarios) sino, también, con profesionales de otras disciplinas, con asistentes sociales, con instituciones, con colegas de otros países en relaciones que se caracterizan por su “horizontalidad” y en las que la jerarquía, la invocación de privilegios o de una posición institucional superior no hace sino entorpecer el flujo de información y la confianza necesarios para la obtención de buenos resultados.

La independencia en la adopción de las decisiones convive con la interdependencia necesaria en el trabajo del juez en conexión con las instituciones y con las autoridades cuyas competencias inciden en la administración de justicia, en la efectividad de las tareas jurisdiccionales.

LA JUSTICIA COMO PODER DELEGADO EN EL ESTADO DE DERECHO

Uno de los equívocos que pueden derivarse de la utilización de la expresión “poder judicial” es la ilusión de que se refiere poder soberano, que actúa por voluntad propia, como lo son el resto de los poderes del Estado. Pero, precisamente, una de las características del Estado de derecho es que el Poder Judicial es en él un poder delegado en el sentido de que no puede dotarse a sí mismo de los medios que necesita para la obtención de los fines que tiene constitucionalmente adjudicados. El poder judicial es un poder delegado o indirecto en el sentido de que carece de voluntad propia. Los jueces/as operamos con las leyes que nos proporciona el legislativo y con los medios, esto es, con la administración de justicia, que nos proporciona el poder ejecutivo.

En este sentido puede decirse que los jueces no somos los titulares de la administración que se pone a nuestro servicio como soporte personal y material del ejercicio de la jurisdicción.

El hecho de no ser titulares del servicio público administración de justicia implica que las facultades sobre ella de los jueces/as no son de decisión sino que consisten en “realizar estudios” y en “elaborar propuestas”, tal como literalmente señala el artículo 2, letra F de los estatutos de Jueces para la Democracia.

Correlativamente, las responsabilidades de los jueces en el funcionamiento de la administración de justicia son también limitadas.

La judicatura no es la titular de la administración de justicia que los demás poderes ponen a su disposición. Puede y debe denunciar las deficiencias de funcionamiento pero con plena conciencia de los componentes de resistencia al cambio que esta crítica a veces comporta, y sin olvidar las cuotas de responsabilidad que los jueces pueden tener en las disfunciones, como pueden ser el retraso en dictar sentencia o el

tratamiento descortés con los ciudadanos, a los que se refieren las quejas las que con más frecuencia se formulan en las Oficinas de Atención al Ciudadano.

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Los planes de modernización impulsados por el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas, el Consejo General del Poder Judicial e incluso el propio legislador mediante la reforma de las leyes orgánicas y procesales, pretenden enfrentarse a los problemas derivados del funcionamiento deficiente de la administración de justicia.

Para esa modernización cabía la posibilidad de que se hubiese optado por la vía de la implicación del juez en las tareas de gestión de los tribunales, tendencia que efectivamente se sigue en algunos países de Europa Occidental, y cabía también la opción contraria, es decir, la de relevar al juez de funciones no estrictamente jurisdiccionales, ajenas al “juzgar y hacer ejecutar lo juzgado” que le adjudica con carácter de exclusividad el artículo 117.3 de la Constitución Española. Esta es la opción que ha tomado el legislador español al reformar, en 2003, la Ley Orgánica del Poder Judicial, y la que han continuado los diversos gobiernos que desde entonces se han sucedido, unos dedicando más esfuerzo y otros menos, variando la intensidad, pero todos en la misma dirección.

Las previsiones orgánicas sobre la Nueva Oficina Judicial son trasposición a la ley del acuerdo al que llegaron los dos grandes partidos españoles dentro de lo que se llamó el Pacto de Estado por la Justicia que, en la práctica, únicamente se concretó en el nuevo diseño del modo de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial, y en los principios generales de una nueva organización de la administración de justicia.

En el preámbulo del Pacto de Estado por la Justicia de 28 de mayo de 2001 leemos que lo que se pretende es “un nuevo modelo de conjunto que trascienda intereses coyunturales y excluyentes, con el norte puesto en las necesidades de los ciudadanos y en los desafíos de la sociedad avanzada y democrática española. Todo ello afecta no solo al buen funcionamiento y a la mayor eficacia de un servicio público capital, sino también a la calidad democrática y al bienestar social y a elementos sustanciales de nuestro Estado social y democrático de derecho”.

La Nueva Oficina Judicial supone un cierto desapoderamiento del juez, en la línea de lo establecido en la Recomendación número (86) 12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a las medidas para evitar y prevenir las cargas excesivas de trabajo en los juzgados, pero tiene la contrapartida de la clarificación de responsabilidades. En cualquier caso, se trata de una opción con un respaldo parlamentario muy mayoritario, sobre la cual recae un gran consenso político.

En este nuevo esquema de reparto de tareas, el juez debe encontrar su papel y saber dar a otros profesionales del derecho, especialmente a los secretarios, la nueva relevancia que los textos legales les otorgan.

En el proceso de despliegue o implantación de la Nueva Oficina Judicial la colaboración crítica del juez y de las juezas es necesaria para asegurar el buen funcionamiento del nuevo sistema ya que los titulares de la jurisdicción ocupan una posición de testigos privilegiados que le hacen especialmente aptos para sugerir mejoras, hacer críticas o aportar nuevas ideas, conscientes de que en ese terreno de la gestión de la administración de justicia el juez o la jueza ya no serán los protagonistas.

PROPUESTAS DE ACTUACIÓN PARA JJDD CON RELACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1ª En línea de continuidad con su tradición de considerar la administración de justicia como un servicio público, Jueces para la Democracia promoverá, en el ámbito de actuación que le es propio, el funcionamiento eficiente de los tribunales, aportando ideas y haciendo críticas a las iniciativas que provengan de otras instancias, con plena responsabilidad institucional.

2ª Jueces para la Democracia entiende que la implantación de la Nueva Oficina Judicial resulta indispensable para que la administración de justicia alcance las cotas de eficiencia que hoy exige la sociedad de la administración de justicia.

3ª Jueces para la Democracia está dispuesta a prestar su apoyo crítico al despliegue de la Nueva Oficina Judicial y, en especial, a coordinarse con los Secretarios en aquello que sea necesario para el adecuado funcionamiento de la nueva organización.

4ª El apoyo crítico a la implantación de la Nueva Oficina Judicial incluye la formalización de propuestas que puedan suponer reajustes de los planes inicialmente previstos, incluidas las Relaciones de Puestos de Trabajo

5ª Jueces para la Democracia favorecerá que se adopten pautas uniformes de funcionamiento, protocolos y guías de buenas prácticas, validadas por las autoridades competentes (Salas de Gobierno, Consejo General del Poder Judicial) que contribuirán a una mejor distribución del trabajo y a la clarificación de responsabilidades. En concreto, se propone a la Escuela Judicial la organización de seminarios y encuentros cuya finalidad sea la redacción de los borradores de dichos documentos.

6ª Jueces para la Democracia promoverá foros de discusión y actividades formativas que tengan por objeto la fijación de criterios en la nueva distribución de competencias derivada de la implantación de la Nueva Oficina Judicial.

7ª Jueces para la Democracia propone la creación de comisiones paritarias con las asociaciones del Cuerpo de Secretarios para abordar, desde la óptica asociativa, las cuestiones derivadas de la implantación de la Nueva Oficina Judicial.