

Reflexións  
sobre a  
*J*ustiza

Unha aportación  
desde *G*alicia

**Edita:** Xunta de Galicia

**Diseño gráfico  
y maquetación:** mazairagrafismo, sl

**Imprime:** Offset Valladares, sl

**Depósito legal:** C 973-2009

# Índice

<b>I. Reflexións sobre a Xustiza. Unha aportación desde Galicia .....</b>	<b>7</b>
1. Prólogo .....	9
2. Estado actual da Xustiza en Galicia .....	13
3. Oficina Xudicial .....	30
4. Planta e demarcación judicial .....	37
Demarcación xudicial	
5. Xuíces/zas e Maxistrados/as .....	43
6. Ministerio Fiscal .....	52
7. Secretarios xudiciais .....	60
8. Persoal ao servizo da Administración de Xustiza .....	66
9. Médicos forenses .....	75
10. Xustiza de paz .....	81
11. Medios e novas tecnoloxías .....	84
12. Avogados .....	99
13. Procuradores dos Tribunais .....	107
14. Outros profesionais .....	111
Os graduados sociais	
Os peritos	
Intérpretes e tradutores	
15. Cidadanía e sistema xudicial. A configuración da xustiza como servizo público ao servizo dos cidadáns e das cidadás .....	115
16. Asistencia xurídica gratuíta .....	120
17. Dereitos lingüísticos na Administración de xustiza en Galicia .....	131
18. Tendencias .....	142
Mediación	
Arbitraje	
Execución de penas privativas de liberdade	
19. Consellos de Xustiza .....	149

<b>II. Reflexiones sobre la Justicia. Una aportación desde Galicia .....</b>	<b>155</b>
1. Prólogo .....	157
2. Estado actual de la Justiza en Galicia .....	161
3. Oficina Judicial .....	178
4. Planta y demarcación judicial .....	185
Demarcación xudicial	
5. Jueces/zas y Magistrados/as .....	191
6. Ministerio Fiscal .....	200
7. Secretarios judiciales .....	208
8. Personal al servicio de la Administración de Justicia .....	214
9. Médicos forenses .....	224
10. Justicia de paz .....	230
11. Medios y nuevas tecnologías.....	233
12. Abogados .....	247
13. Procuradores de los Tribunales .....	256
14. Otros profesionales.....	260
Los graduados sociales	
Los peritos	
Intérpretes y traductores	
15. Ciudadanía y sistema judicial. La configuración de la justicia como servicio público al servicio de los ciudadanos y de las ciudadanas	264
16. Asistencia jurídica gratuita .....	269
17. Derechos lingüísticos en la Administración de justicia en Galicia	280
18. Tendencias .....	291
Mediación	
Arbitraje	
Ejecución de penas privativas de libertad	
19. Consejos de Justicia .....	298

<b>III. Anexos</b> .....	305
<b>1. Orde do 20 de xuño de 2008 pola que se constitúe a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da xustiza en Galicia (DOG 23 de xuño de 2008) e Corrección de erros da Orde de 20 de xuño de 2008 (DOG 27 de xuño de 2008)</b> .....	307
<b>2. Ponencias da Comisión redactora do Libro Branco da Administración de Xustiza de Galicia</b>	
<b>1. Estado actual: necesidades, demandas, expectativas</b> .....	315
Ponente: Julio Iglesias Redondo	
Grupo de traballo: Antonio Piña, Javier Carlos Sánchez, Manuel Díaz Mato, Jaime Bardají, Antonio González Nieto, Miguel Formoso, Santos Pastor, Rafael Jiménez, X. Antón López Graña	
<b>2. Estructura</b>	
<b>Organización, oficina judicial</b> .....	359
Ponente: M <sup>a</sup> Carmen Vázquez Zárate	
Grupo de traballo: Asunción Barrio, Delmiro Durán, Antonio Piña, Lorenzo del Río, José Portela Leirós, Jesús R. Villares, Manuel Díaz Mato, Jaime Bardají, Miguel Formoso	
<b>Demarcación y planta judicial</b> .....	407
Ponente: Magdalena Fernández Soto	
Grupo de traballo: Pilar Fernández Pérez, José Portela Leirós, Jaime Bardají, Miguel Formoso, JC Aladro	
<b>3. Personal</b>	
<b>Jueces y magistrados</b> .....	435
Ponente: Ángel Judel	
<b>Fiscalía</b> .....	449
Ponente: M <sup>a</sup> Esther Fernández García	
Grupo de traballo: Pilar Fernández Pérez, Carlos Varela, José L. Conde Salgado, JC Aladro	
<b>Secretarios judiciales</b> .....	467
Ponente: Agustín Pena López	
Grupo de traballo: Ana Varela Puga	
<b>Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia</b> .....	509
Ponente: Manuel Díaz Mato	
Grupo de traballo: Delmiro Durán, Jesús R. Villares, Carmen V. Zárate, Jaime Bardají	
<b>Medicina forense</b> .....	565
Ponente: Ángel Carracedo	
Grupo de traballo: Pilar Fernández Pérez	

<b>Justicia de Paz</b> .....	585
Ponente: Román Iglesias Fernández	
Grupo de trabajo: Antonio Piña	
 <b>4. Medios. Recursos económicos, recursos tecnológicos, edificios ..</b>	 597
Ponente: Miguel Formoso Sobrado	
Grupo de trabajo: Jaime Meilán, Javier Carlos Sánchez, Jesús R. Villares, Carmen V. Zárata, Manuel Díaz Mato, Esther Fernández, Fernando Pantín Maneiros	
 <b>5. Profesionales</b>	
<b>Abogados</b> .....	635
Ponente: Xosé Antón López Graña	
Grupo de trabajo: Rafael Jiménez	
<b>Procuradores</b> .....	643
Ponente: Javier Carlos Sánchez	
<b>Otros profesionales</b> .....	669
Grupo de trabajo: Javier Mosquera Docampo	
 <b>6. Ciudadanos. Justicia gratuita, derechos ligüísticos, derecho a la información. Cartas de servizos</b> .....	 691
Ponente: Rafael Jiménez Asensio	
Grupo de trabajo: Jaime Meilán	
 <b>7. Tendencias innovadoras:</b>	
<b>mediación y arbitraje, ejecución de las penas</b> .....	753
Ponente: Víctor Moreno Catena	
Grupo de trabajo: Asunción Barrio, Pilar Fernández Pérez, Lorenzo del Río, Juan José Reigosa, Carmen V. Zárata, Santos Pastor	
 <b>Consejos de Justicia</b> .....	 783
Ponente: M <sup>a</sup> José López	
Grupo de trabajo: Antonio Piña, Manuel Díaz Mato, Fernando Pantín Maneiros, Jaime Bardají, Rafael Jiménez, Ángel Judel Prieto	

Reflexións  
sobre a

# *J*ustiza

Unha aportación  
desde *G*alicia

---





# Prólogo

## Reflexións sobre a Xustiza: unha aportación desde Galicia

As reflexións que contén neste volume teñen a súa orixe na decisión que adoptou a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza da Xunta de Galicia, en xuño de 2008, de redactar un libro branco da Administración de xustiza en Galicia.

Con esta iniciativa pretendíase trasladar aos responsables da xestión pública nesta área un documento que, transcendendo a problemática do caso concreto en que xeralmente se presentan as cuestións da xustiza, lograrse propiciar un debate de maior fondura do cal obter un diagnóstico sobre a xustiza máis profundo e máis preciso, unha necesidade notoria do sector. A consellería pretendeu transformar a complexidade estrutural da xustiza nunha oportunidade de mellora dunha Administración orientada ao servizo da cidadanía a través da redacción dun documento que servise como modelo de referencia para o redeseño das políticas públicas na área de xustiza, na Comunidade Autónoma de Galicia e, se for o caso, fóra dela.

O reto consistía en reunir un elenco de profesionais o suficientemente numeroso como para entender representados o conxunto de sectores e sensibilidades actuantes no ámbito da xustiza, ao mesmo tempo que deliberadamente restrinxido para evitar que o grupo de traballo deviñese en escasamente operativo. Con tales premisas ditouse a Orde do 20 de xuño de 2008 (DOG do 23 e 27 de xuño) pola que se constitúe a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da xustiza en Galicia. Na súa virtude dispúxose que pasasen a formar parte da dita comisión redactora un total de 42 persoas que, aínda que identificadas nominalmente, foran seleccionadas en razón da posición que ocupaban en canto axentes partícipes na Administración de xustiza. Así, ademais de membros do equipo directivo da consellería, a comisión quedou conformada por responsables institucionais da xudicatura -o colectivo máis numeroso-, o Ministerio Fiscal, os secretarios xudiciais e os funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, representantes das asociacións, e colexios profesionais de avogados e procuradores, xustiza de paz e expertos universitarios.

As sesións do plenario da comisión redactora do Libro branco foron solemnemente abertas polo Sr. Presidente da Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño, o 2 de xullo de 2008, e os traballos prolongáronse durante seis sesións máis, a última das cales tivo lugar o pasado 16 de marzo de 2009. O calendario e a distribución dos traballos, que se fixou por consenso na mesma sesión inaugural, organizouse en relatorios -dezaseis inicialmente- á fronte das cales se identificou un relator, encargado de redactar un primeiro borrador de relatorio que, tras ser distribuído e debatido entre os membros da comisión por medios electrónicos, foi elevado á consideración do plenario. Cómpre deixar constancia neste momento do meritório e desinteresado labor que os membros da comisión desenvolveron durante os últimos nove meses e, en particular, do esforzo dos que, na súa condición de relatores dos diferentes relatorios, asumiron a tarefa adicional de propoñer un primeiro texto e xestionar posteriormente o seu debate.

O documento que agora se presenta é o produto dos traballos daquela comisión unha vez que os textos orixinais aprobados polo plenario foron reelaborados por expertos externos -e membros da comisión redactora, os profesores doutores D. Rafael Jiménez Asensio, D. Víctor Moreno Catena e D. Santos Pastor Prieto- baixo a supervisión da consellería, o que deu lugar a unha redacción que o departamento asume como propia. Así, aínda que se xestaron do modo descrito anteriormente, as reflexións que aquí se verten, nun formato unitario, transcenden aqueles traballos que tomaron como punto de partida e, por iso mesmo, non se pode considerar sen maior matización a opinión unánime dos que integraron a comisión. Polo mesmo, tampouco se pode concluír aprioristicamente que o que agora se ofrece á comunidade xurídica non resulte asumible, polo menos nunha porcentaxe elevada de casos, por aqueles membros. As posicións individuais destes quedaron reflectidas nas actas que o plenario foi aprobando e sempre resultará posible contrastar aqueles pareceres reflectidos no relato do debate coa redacción finalmente proposta pola consellería. Idéntica vontade de transparencia anima a facer públicos, xunto co texto final, os relatorios orixinalmente presentados ao plenario, posibilitando así que, quen teña interese niso, cotexe ambos os documentos. Semellante operación evidenciará que, salvo supostos puntuais dos cales se deixou constancia nas actas, o documento reelaborado pola consellería reflicte en boa medida as amplas zonas de consenso que se lograron definir entre os que tomaron parte nos debates e que, alí onde a coincidencia non resultou posible, a consellería adoptou, baixo a súa exclusiva responsabilidade, a posición que entende que se compadece mellor co fin último que dirixiu a súa xestión na área de xustiza, que non foi outro que a busca das fórmulas máis eficientes para facer da xustiza en Galicia un servizo público prestado con maiores índices de calidade e centrado no cidadán.

En definitiva, a iniciativa logrou suscitar en Galicia, e fóra dela a través dos membros da comisión procedentes doutras latitudes e da difusión dos materiais que aquí se dispoñen para a súa lectura, un debate do que, como se dixo ao comezo, a xustiza, talvez en maior medida que outras áreas dos poderes públicos, se encontra moi necesitada.

É un lugar común nos últimos tempos en España afirmar que a xustiza se encontra en crise. O espazo que tradicionalmente viña ocupando no mundo da información incrementouse de forma exponencial, probablemente como consecuencia de acontecementos tan puntuais como de extraordinaria gravidade, que serviron de precipitador do aumento da atención sobre o mundo da xustiza e, por ende, do seu cada vez maior peso na axenda política de Galicia, doutras comunidades autónomas e do conxunto de España. Esta circunstancia pode ter, porén, unha consecuencia extraordinariamente positiva, na medida en que, como toda crise, a da xustiza tamén supón a aparición dun momento proteico, propicio para a análise, provocador dun ambiente favorable para un cambio que transcenda o puramente estético ou nominal, mesmo o meramente cuantitativo, unha vez que se conclúa, cun mínimo espírito autocrítico, que as solucións non van vir exclusivamente da man da simple multiplicación de órganos ou de persoal, nin sequera do incremento sen máis reflexión das dotacións orzamentarias que teñen por finalidade sufragar os custos dunha xustiza que a nosa Constitución quixo que resulte gratuíta para os cidadáns.

Desde a consideración de que a difícil situación en que se encontra a xustiza converte todo intento de mellora nun reto que se debe estar disposto a asumir, o documento que agora se presenta é a achega, modesta pero con vocación de transcender, da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza que se brinda a aqueles, desde as posicións máis diversas, que estean interesados e concernidos nesa tan necesaria como apaixonante tarefa.

Santiago de Compostela, 16 de marzo de 2009

**José Luis Méndez Romeu**  
 Conselleiro de Presidencia,  
 Administracións Públicas e Xustiza,  
 en funcións

Xunta de Galicia



# Reflexións sobre a Xustiza: unha aportación desde Galicia

Consellería de Presidencia,  
Administracións Públicas  
e Xustiza

## Estado actual da xustiza en Galicia

1. Como referencia xeral, o *peso relativo de Galicia na economía española* no ano 2007 viña dado polo feito de que representaba o 6,1% da poboación e o 5,2% do PIB de España. O seu PIB *per cápita* (19.800 ) estaba por debaixo da media española (23.396 ) e equivalía ao 85% da media. O seu ritmo de crecemento económico no período 1995-2005 foi inferior ao do conxunto de España (6% fronte ao 7%). Por provincias, o peso da Coruña e Pontevedra equivalía a case o 76% do PIB rexional, e en termos de poboación, ao 75%.
2. Como expresión da *entidade da xustiza de Galicia no conxunto de España*, no ano 2007 ingresáronse nela o 5,1% de todos os asuntos. Por xurisdicións, esa porcentaxe era do 6% dos asuntos civís, o 4,7% dos penais, o 6,7% dos contencioso-administrativos e o 7,9% dos sociais. Como se ve, o volume total de asuntos garda unha perfecta relación coa poboación, pero, por xurisdicións, podemos apuntar que o nivel dos asuntos sociais é apreciablemente superior ao que lle correspondería ao peso tanto da súa poboación xeral como da poboación laboral (no 2007 a poboación activa e ocupada galega representaba o 5,8% do total de España).
3. O denominado *sector xustiza* comprende polo menos seis grandes conxuntos institucionais: tribunais, Fiscalía, defensa e representación dos que carecen de medios (asistencia xurídica gratuíta), defensa e representación xeral (avogacía e procuradoría), institucións penitenciarias e policía ou, máis xenericamente, corpos de inspección (tributaria, de consumo, de tráfico etc.). Unha acepción lixeiramente máis ampla inclúe tamén como institucións adicionais os sistemas de fe pública e rexistro. Neste documento, non obstante, limitáremonos ás catro primeiras institucións, e non faremos consideracións sobre as demais.
4. O conxunto de institucións que forman o sector xustiza, desempeñan unha *función vital*, cal é a de *facer real o valor do dereito* que, doutra forma, sería meramente nominal, e de facelo ao menor custo social. O sistema

xudicial ten que ser usado só cando non haxa outro mecanismo mellor ou máis barato –como poden ser os mecanismos alternativos para a solución de controversias–, de xeito que cada un opere alí onde maior sexa a súa vantaxe comparativa. Máis amplamente, o efectivo gozo de dereitos e liberdades e o crecemento económico que diso se deriva fan imprescindible contar cun bo sistema de xustiza.

5. Do conxunto de problemas ou dificultades que lle afectan á xustiza no caso de Galicia, como no resto do Estado, os principais refírense á súa lentitude, custo, ineficacia e imprevisibilidade. De aí que a percepción de moitos usuarios sexa que a xustiza é algo “lento, custoso, ineficaz e imprevisible”. Outros problemas refírense á falta de eficiencia, tanto por unha excesiva demanda ou litixiosidade como unha insuficiente oferta de tutela xudicial, ou a déficit de calidade, lexitimidade ou responsabilidade. En canto á dotación de medios, a súa escaseza podería explicar parte da insuficiencia da oferta e ineficacia e, no caso de asistencia xurídica gratuíta, limitacións no acceso á xustiza. Cando a escaseza de medios chega a ser “penuria” pode rematar afectándolle a outras dimensións, como é a propia independencia ou a imparcialidade. Pero o problema, a cuestión de graos, e como veremos no capítulo sobre medios, aínda cando nalgúns casos haxa escaseza deles, este argumento nin é xeneralizable a todo o sistema de xustiza nin, por si só, resolve os problemas centrais da xustiza galega ou española.
6. Un dos problemas máis severos da xustiza en España e en Galicia en particular é a *mala imaxe* que ten, o cal afecta á lexitimidade. Todas as enquisas de opinión poñen de manifesto que a xustiza está entre as institucións peor valoradas polos cidadáns, por debaixo de case todas as demais.
7. Neste capítulo analízase o estado da xustiza galega no que concirne ao que entendemos que son os seus principais problemas, comezando polo da excesiva duración dos procedementos. A iso seguirá a análise da litixiosidade excesiva, a eficacia, a calidade, o custo que ten que soportar os xustizables para acceder á xustiza e a inseguridade xurídica ou imprevisibilidade. No capítulo sobre medios analizaremos os problemas dunha insuficiente oferta de tutela xudicial, que ten como causas principais: unha, a eventual falta de medios e outra, os deficientes sistemas de organización e xestión, así como o sistema de goberno do sector, que impiden que cos mesmos medios se poida producir máis e mellor xustiza.
8. Cómpre subliñar que moitos dos problemas da xustiza están intimamente relacionados. Así, a duración excesiva débese principalmente a que a demanda de casos ingresados é maior e crece máis que a oferta de resolucións. Outra razón provén da existencia dun deseño procesual e substantivo que lles ofrece aos litigantes oportunidades para usar no seu beneficio o proceso, alongándoo ou dificultando a súa resolución ou, de ser o caso, a execución das sentenzas.

9. É sintomático que constituíndo a dilación o principal motivo de queixa explícita dos cidadáns sexa un fenómeno tan pouco medido. De feito, o moito que se fala ao respecto está en relación inversa co coñecemento rigoroso que se ten dela. Non hai na xustiza española, nin na de Galicia en particular, unha información periódica que dea conta do seu estado e evolución. Curiosamente, o descoñecemento da envergadura do problema, lonxe de beneficiar a xustiza e os que nela traballan, non fai senón prexudicar a súa imaxe e dar unha visión distorsionada e negativa do seu estado e funcionamento, que non se corresponde coa realidade. Son numerosos os exemplos nos que a visión cidadá –tal como a reflicten as enquisas de opinión entre o público xeral e mesmo entre os profesionais do dereito– manifestaban que a dilación estaba a crecer, cando a evidencia empírica era xustamente a contraria. De aí que sexa tan importante, non só para os cidadáns senón para a propia organización xudicial e os responsables do sector, dispoñer de medicións fiables da entidade do problema e a súa evolución.
10. A dilación lesiona os dereitos dos que a sofren, estimula os conflitos e aumenta a probabilidade de que se produzan erros na resolución xudicial do caso, porque as probas se degradan co paso do tempo. Na orde penal, os efectos antes mencionados teñen trazos máis dramáticos. A miúdo a dilación é unha fonte de corrupción; ás veces a presión da dilación e conxestión suscita tentacións de buscar “atallos” procesuais ilegais. A dilación causa descrédito e perda de lexitimidade.
11. Como dicimos, a súa medición é moi deficiente nestes momentos e á falta desta o que temos son aproximacións realizadas a partir de datos sobre pendencia e asuntos resoltos (taxa de pendencia) ou sobre estes e os asuntos rexistrados (taxa de resolución). Os asuntos pendentes ao principio e final dun período e mais os ingresados e resoltos forman un indicador do que o CXPX denomina e publica como “duración estimada”, que non é propiamente unha medición da duración senón unha estimación grosa de carácter indirecto e tampouco permite coñecer a duración das distintas etapas do proceso ou en cales se producen os denominados “colos de botella”.
12. A **duración estimada** dos procedementos civís de primeira instancia era no 2007 lixeiramente inferior en Galicia que no conxunto de España (6,5 fronte a 7,4 meses), e como no conxunto de España veu diminuindo nos últimos cinco anos. A duración estimada dos *xuízos por xurado* era no 2007 inferior en Galicia que no conxunto de España (4,1 fronte a 6,5 meses). Nos recursos penais a duración estimada era similar, uns dous meses. A especialización das audiencias por seccións, cuxas vantaxes doutro tipo son claras, pode ofrecer desequilibrios na repartición de asuntos. Nos Xulgados do Social a duración era maior en Galicia; de feito, 2007 é o ano en que a diferenza foi a maior dos últimos cinco anos.

Duración estimada dos procedementos					
	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Asuntos civís nos xulgados de primeira instancia, primeira instancia e instrución e familia</b>					
Galicia	6,5	6,6	6,6	7	7,2
España	7,4	7,4	7,4	7,5	7,6
<b>Audiencias provinciais. Recursos civís</b>					
Galicia	6,1	5,2	5,2	6	7,2
España	5,2	5	5	5,8	6,7
<b>Audiencias provinciais. Sumarios</b>					
Galicia	9,4	9	9,6	8,6	9
España	8,8	8,1	7,8	7,8	8,6
<b>Xulgados do social</b>					
Galicia	6,1	5,6	5,3	4,6	4,0
Total	5,5	5,3	5,2	5,0	4,6

Polo xeral, a duración dos asuntos sobre Seguridade Social e reclamacións de cantidade é moi superior, case o dobre, á dos conflitos colectivos e despedimentos.

13. Algúns traballos académicos, como *causas inmediatas* e *momentos do proceso que fan que se alongue a duración*, identificaron que aproximadamente unha terceira parte da dilación é debida a actos de comunicación e suspensións das audiencias, unha cuarta parte a problemas de xestión da oficina xudicial –incluíndo unha excesiva rotación e interinidade do persoal–, e unha décima parte a inactividade do órgano xudicial (nalgúns xulgados, unha quinta parte da duración total transcorre desde que o caso está listo para sentenza ata a data desta).
14. Un expediente habitual para reducir a duración é *aumentar a produción*. Agora ben, aínda que o aumento da oferta de tutela pode reducir a duración, sobre todo a curto prazo, é conveniente ter presente que tamén pode xerar unha maior demanda: as persoas que ante a elevada duración non reclamaban poden facelo agora. Aínda que tamén é certo que ante unha menor duración diminuirán os incumprimentos das obrigas por parte dos debedores, e con iso haberá menos motivos para reclamar. Algúns traballos académicos apuntan que o efecto neto da menor duración consistiu, nalgúns tipos de órganos, nun aumento da demanda e finalmente, como a oferta non creceu en correspondencia, a duración rematou aproximadamente no nivel que existía antes do aumento de medios.
15. **Pendencia, resolución e conxestión.** No ano 2007 a xurisdición con maior pendencia (aproximada pola *taxa de pendencia* ou cociente entre os asuntos pendentes ao final do ano e os resoltos durante ese ano) era a contencioso-



Evolución da taxa de pendencia en Galicia e España					
	2007 España	2007 Galicia	2006 Galicia	2005 Galicia	2004 Galicia
Civil	0,63	0,56	0,58	0,56	0,56
Penal	0,16	0,2	0,2	0,21	0,2
Contencioso - Administrativo	1,28	1,14	1,15	1,15	1,19
Social	0,5	0,78	0,79	0,67	0,66
Total	0,29	0,35	0,34	0,33	0,32

administrativa seguida da social. En termos comparativos, Galicia ten unha pendencia superior á media de España na xurisdición social e penal, e menor ou similar nas outras dúas xurisdicións. Esta diferenza é máis marcada na orde social que nas demais. A evolución da pendencia mostra que houbo unha lixeira melloría desde os anos 2003-2004 e a partir de entón se estabilizou, agás na orde social, que nos últimos anos empeorou de xeito non desdeñable. A *taxa de resolución* (cociente entre os asuntos resoltos e os ingresados durante un ano) de Galicia era, no 2007, similar á media de España, salvo na orde contenciosa, onde era inferior (79% fronte a 97%). Pola súa banda, a *taxa de conxestión* era lixeiramente superior en Galicia, agás na orde civil.

16. Por **partidos xudiciais** hai unha notable disparidade.
17. Na **xurisdición penal** traballaban no 2007 161 xuíces e maxistrados –uns con dedicación penal pura, outros con dedicación compartida con materias civís–, o que representaba o 52% da planta xudicial galega, que contaba con 306 efectivos xudiciais. Os xulgados de instrución puros teñen unha pendencia peor que a do conxunto de España.
18. A **xurisdición contencioso-administrativa** ten un cadro de persoal de 30 maxistrados, que representa o 10% da planta xudicial galega. A súa pendencia é próxima á nacional. O problema xorde principalmente na Sala do Contencioso do TSX, que requiriría unha análise detallada das súas causas para discernir se se trata de problemas estruturais ou conxunturais. A Sala do Contencioso do TSX tivo un aumento de asuntos apreciable nos últimos anos (despois dun período, entre 2002 e 2004, no que diminuíron os asuntos ingresados), sobre todo en materia de expropiación forzosa. Nos asuntos de segunda instancia a Sala está ao día, pero non nos procesos en única (ou primeira) instancia. A media de asuntos resoltos por maxistrado diminuíu entre 2006 e 2007, pasando de 632 a 387. O seu tempo medio estimado é de 23,3 meses.
19. Na **xurisdición social** traballan 39 maxistrados, o 12% da planta xudicial galega, o que equivale ao 7,8% da planta social de toda España, mentres que esa porcentaxe, referida ao total de xurisdicións, é do 6,8%. O peso

dos asuntos de Seguridade Social é maior en Galicia que en España (30% fronte a 43%). Os problemas fundamentais, en termos de pendencia, danse na Sala do Social do TSX e nalgúns vulgados (por exemplo, os da Coruña e Pontevedra, fronte aos bos resultados de Vigo, Ourense e Lugo). Nos últimos catro anos a media de ingreso por maxistrado na Sala mantense ao redor dos 380 asuntos (387 o pasado ano). A media de asuntos resoltos por maxistrado era de 361. Esta Sala ten unha taxa de pendencia moi elevada, en comparación coa media dos seus similares no Estado (1,6 fronte a 0,42), cunha duración estimada de 17,6 meses de media. Os datos apuntan que pode haber un problema de planta.

20. Cando se examina a litixiosidade existente obsérvase que algúns preitos non deberon tramitarse, mentres que outros que si deberon, non puideron pola existencia de barreiras ao acceso. As medidas que melloran o acceso á xustiza supoñen un aumento da demanda de tutela xudicial.
21. De acordo cos datos sobre asuntos ingresados por habitante, non parece que Galicia sexa unha comunidade con elevada **litixiosidade**. En materias civís e penais, a taxa é inferior á media de España e no contencioso é similar. Na orde social esta taxa é superior, curiosamente, a cuarta máis elevada de España, practicamente similar á terceira (a de Cantabria, que segue a Asturias e Canarias).

#### Taxa de litixiosidade no 2007

	Civil	Penal	Contencioso	Social	Total
Galicia	31,0	107,4	5,9	9,5	153,7
España	32,0	139,3	5,9	7,5	184,6

22. Os responsables da xustiza adoitan estar máis centrados, loxicamente, nos efectos da litixiosidade na **carga de traballo**. Aínda que non entremos aquí na súa análise detallada, apuntamos que algúns órganos xudiciais padecen serios problemas dese tipo. Pero non pode afirmarse, ou polo menos non hai datos que o avalen, que todos os órganos xudiciais padezan un problema de sobrecarga. Na orde civil e penal a carga de traballo dos xuíces en Galicia era inferior á do conxunto de España, mentres que no contencioso e social a carga era similar.

#### Asuntos ingresados por xuíz. 2007

	Civil	Penal	Contencioso	Social
Galicia	370,7	1283,3	559,7	672,6
España	415,3	1807,5	587,9	675,2

23. **Os custos privados do proceso** comprenden o pagamento de honorarios da defensa e da representación técnica cando sexan preceptivas, aranceis, pagamentos a peritos, outros gastos (publicación de anuncios, emisión de copias etc.) e o custo de oportunidade do tempo e da enerxía que dedicarán os litigantes. Os pagamentos *a avogados representan só unha parte dos custos privados totais do litixio*. Algúns estudos mostran que os custos directos do proceso supoñen máis do dobre dos pagamentos aboados aos avogados, e iso sen ter en conta todos os custos directos (transporte, tempo consumido polas partes etc.) e, menos aínda, outros custos de oportunidade, e como pode ser a mingua dos activos ou a perda de reputación dunha empresa implicada nun preito importante). *As custas procesuais*, polo xeral non abranguen todos os gastos do litixio. As *taxas xudiciais* reinstauráronse no ano 2003 na xurisdición civil e contenciosa-administrativa, excluindo as persoas físicas como suxeitos pasivos do imposto.
24. Os datos sobre o conxunto do Estado no ano 2003 estimaban que os ingresos por taxas xudiciais ascenderon a 58,2 millóns de euros, e por *dereitos recoñecidos* liquidados, 148,6 millóns. A cifra de ingresos presupostados por dereitos era en 2005 de 213 millóns. Os ingresos orzamentados por *depósitos* eran 40 millóns de euros en 2005 e os liquidados en 2003 ascenderon 89,6 millóns. Aínda que a disparidade destas cifras nos distintos anos é grande e difícil de entender, a suma destes conceptos podería representar *entre o 10 e 12% do orzamento total de xustiza do ano 2007*. Se eses ingresos se lles transferisen ás CC.AA. na parte que lles corresponda, aliviaríase parte da carga que teñen e permitiría acometer melloras que agora están limitadas por falta de medios.
25. Unha importante barreira para o acceso á xustiza provén dos pagamentos que **teñen que realizar os usuarios**. A diferenza de Francia e doutros países, non hai en España boas estimacións sobre eses custos privados. Parecería un tema de menor importancia, cando en realidade resulta central para os cidadáns. Algúns traballos académicos trataron de estimar eses custos para distintos tipos de procedementos no ano 2000 e proxectalos para o ano 2007, pero esta tarefa debe acometerse de forma sistemática por quen ten a responsabilidade: os poderes públicos e as corporacións colexiais. Outras estimacións apuntan que a facturación total dos avogados que exerceron no 2007 aproximaríase ao 0,7% do PIB dese ano, cifra nada desdeñable.
26. Outras barreiras ao *acceso á xustiza*, distintas dos custos pecuniarios, aluden ao complexo da linguaxe e o illamento dos xuíces. Sobre a primeira desas cuestións versa outro capítulo deste libro. Con todo, os problemas de acceso á xustiza xorden de forma máis aguda para as persoas que carecen de medios e, de xeito xeral, para os desfavorecidos, vulnerables ou en situación de exclusión social. Para iso ten que dotarse convenientemente dun axeitado sistema de **asistencia xurídica gratuíta** (AXG). A asistencia xurídica gratuíta é un dos importantes labores que teñen as comunidades con competencia transferida. Como se sinala no capítulo sobre medios, o

presuposto de xustiza gratuíta foi, en 2007, de 191 millóns de euros, que representa o 0,02% do PIB. Polo xeral, o gasto orzamentado non equivale a gasto realizado, senón que é superior, dado que, como outros créditos orzamentarios desta natureza (por exemplo, o destinado ás prestacións por desemprego), ha de facer fronte ás necesidades que xurdan, estivesen ou non previstas cando se aprobou o orzamento. De feito, un dos problemas a que se enfronta este título nos últimos anos é o notable crecemento do gasto realizado. Nalgúns casos, como o de Cataluña, incrementouse nun 85% nun lapso de catro anos, 2000-2004. O gasto efectivo superou de forma notable o incremento presupostado do 29% entre 2002 e 2004 no conxunto das CC.AA., e iso sucedeu non só en Cataluña senón tamén en Andalucía, Madrid (onde aumentou case un 50% entre 2003 e 2004) e o territorio do Ministerio de Xustiza. Conter os custos é algo que pode conseguirse por varias formas que se examinan no capítulo correspondente deste libro.

27. Outro dos problemas da xustiza gratuíta refírese á *calidade do servizo*. Aínda que os colexios realizaron un notable esforzo para que os avogados que se inscriban nesta quenda teñan certa formación e competencia na materia, hai indicios de que esa calidade é mellorable. Xa en 1997 o Libro Branco da Xustiza do CXPX apuntaba algúns trazos preocupantes, como o feito de que o 40% dos detidos non recibiran a visita do seu avogado mentres estaban en prisión e o 50% coñeceran o seu avogado o propio día do xuízo. Ben é verdade que parte do problema radicaba en que eran os propios usuarios os que non se presentaban nos despachos de avogados para preparar o xuízo, pero iso explica só unha parte do problema. Noutras latitudes, algúns estudos atoparon que cando os clientes eran defendidos por defensores públicos, a frecuencia con que eran condenados era maior e a calidade do proceso, peor. Iso non sempre é así.
28. Aínda que non hai información consolidada para o conxunto do Estado sobre o *número de actuacións* de xustiza gratuíta, se tomamos como referencia a información dos procuradores, referida ao ano 2008, houbo en Galicia 21.212 designacións en materia de asistencia xurídica gratuíta, que equivalería a unhas 750 designacións por cen mil habitantes. Como comparación, en Cataluña no 2004 houbo case 4.300 actuacións por cen mil habitantes, e, como ilustración sobre as comunidades con competencia recentemente asumida, en Aragón houbo 771 designacións por cada cen mil habitantes no 2007. Non dispoñemos de información sobre *custo medio, pero*, de novo, tomando como referencia os datos dispoñibles, en Cataluña no 2004, o custo era de 200 por actuación da quenda (149 no 2002), e uns 93 os de gardas e asistencias (92 no 2002). Aínda que probablemente estas cifras se atopan entre as relativamente elevadas do conxunto do Estado, son ilustrativas do que hai noutras comunidades, tamén en Galicia. O *gasto por habitante* situábase no 2004 entre 4,9 en Cataluña e 2,5 no territorio competencia do Ministerio. Andalucía (2,9 ) e Madrid (3,9 ) eran as outras dúas comunidades incluídas en la comparación. Como

- conclusión, cabe destacar a necesidade de que o Goberno de Galicia recompile, sistematice e publique a información tanto sobre o custo coma sobre o número de intervencións, para cada tipo de asistencia xurídica, así como datos sobre a calidade do servizo.
29. En canto á relación entre *xustiza e pobreza*, a evidencia plana parece mostrar que os pobres apenas acceden á xustiza salvo como xustizables penais. Os pobres raramente están presentes na xustiza civil ou na contencioso-administrativa, escasamente na laboral e demasiado presentes na penal. A pobreza ten as súas principais orixes fóra do sistema xudicial e do sistema xurídico e polo tanto as súas principais solucións tamén están alí. Non obstante, é conveniente preguntármonos se, por pequeno ou grande que sexa o seu impacto, o sistema xurídico e o xudicial en particular agudizan ou atenúan a situación dos pobres. O máis grave é que a miúdo os poucos dereitos que posúen se ven violados e desprotexidos. Nuns casos son vítimas de enganos de fabricantes e vendedores, de discriminación no traballo, non perciben axudas ás que teñen dereito ou sofren agresións que resultan impunes. Necesitamos coñecer estes efectos dunha forma sistemática e coidadosa.
  30. Os problemas da execución constitúen unha importante fonte de insatisfacción de usuarios e usuarias. A execución constitúe todo un novo proceso, de execución de títulos xudiciais, outra vez lento, con máis custos, e tamén de resultado incerto sobre o que durará, custará ou recuperará o acreedor. Trátase dunha das partes máis débiles, se non a máis débil, dos sistemas xudiciais; éo, dende logo do sistema xudicial español, e do galego en particular, e de boa parte dos sistemas xudiciais europeos e latinoamericanos. A análise comparada mostra que os obstáculos presentados para a execución xusta e efectiva das decisións xudiciais son similares nos distintos países. (i) Hai problemas legais e culturais que afectan á eficiencia e á integridade dos operadores xudiciais e do sistema xudicial. (ii) O tempo e as demoras procesuais requiridas para a execución son excesivas. (iii) O custo oficial e non-oficial de executar as decisións xudiciais e cobrar pequenas sumas de diñeiro é alto. (iv) O acceso á información é inadecuado; e (v) carencia de vontade política e rendición de contas dos participantes no proceso de execución e no sistema xudicial.
  31. A eficacia da execución é importante, pois, porque constitúe o autenticamente relevante para o usuario, que se satisfaga o seu crédito e non meramente obter unha sentenza. En 2007 resolvéronse 8 millóns de asuntos e ingresáronse 830.000 execucións. Pero esta cifra está distorsionada pola avultada cifra de asuntos penais. Se, pola contra, tomamos como referencia o número de sentenzas, en 2007 ditáronse un total de 1.450.000 sentenzas e ingresáronse 830.000 execucións, isto é, as execucións ingresadas representaron un 57% das sentenzas ditadas.
  32. Algúns estudos realizados sobre este tema mostran que, referidos ao preito principal e a reclamacións de cantidade, o custo que supuxo a execución

ascendía ao 19 % do devandito importe cando se trataba de procedementos sumarios, e ao 24 % cando eran procedementos ordinarios. Unha desagregación referida á fase máis específica da execución apunta que o custo se sitúa entre o corenta e o cincuenta por cento, dependendo da contía e da etapa á que haxa que chegar dentro da fase de execución. A reclamación extraxudicial adoita supoñer un custo próximo ao dez por cento do recuperado. A porcentaxe de recuperación da débeda rolda o 34 % do reclamado, segundo datos do sector privado, e refírese a todas as fases do proceso, tamén da execución. No caso da execución hipotecaria, recupéranse dous de cada tres euros de débeda, abranguendo esta o principal, os xuros e as custas. A información proveniente de avogados e procuradores, aínda que de carácter máis anecdótico que sistemático, apunta que na metade dos casos de execución se cobra toda a débeda, no quince por cento dos casos cóbrase parte da débeda, e no resto non se cobra nada. En canto á duración que transcorre ata a súa resolución, algunhas estimacións sinalan que a poxa e a adxudicación teñen lugar aos sete meses de iniciado o procedemento, pero outras estimacións apuntan que a poxa se produce aos vinte e dous meses, e a entrega de bens aos vinte e cinco. A evidencia máis próxima sobre a duración da execución especificamente é de ano e medio. Aproximadamente, unha cuarta parte da recuperación prodúcese mediante transacción ou acordo, e tres cuartas partes mediante a vía coactiva xudicial. Todas as estimacións anteriores, que teñen carácter aproximativo e que son realizadas por académicos de forma ocasional, reclaman de forma urxente que as autoridades públicas soliciten, sistematicen e publiquen información sobre as dimensións apuntadas da execución.

33. Unha parte importante do labor de xuíces e xuízas e dos xulgados ten que ver coa execución das sentenzas. Algúns estiman –aínda que, a xuízo doutros, de forma esaxerada–, que a execución absorbe unha cuarta parte do esforzo de xuíces/xuízas e maxistrados/as de primeira instancia. Aínda cando estea pendente medir a entidade dese labor no conxunto do labor de xuíces e xulgados, ha de terse en conta este compoñente á hora de avaliar a carga de traballo e produción e, máis importante, ha de examinarse se é unha tarefa da que deben encargarse xuíces e xuízas tanto como agora fan, ou se se lles debera encargar este labor, en todo ou en parte, a outras persoas; por exemplo, a secretarios e secretarias xudiciais e procuradores e procuradoras, redefinindo o seu papel e o seu sistema de recompensas (e disciplina), ao estilo do que acontece noutros países (sexo en réxime de profesión “arancelada”, como en Holanda ou Inglaterra, ou cunha axencia estatal, ao estilo de Suecia), onde profesionais especializados conseguen que a execución das sentenzas sexa eficaz, comporte menos custos e se efectúe con máis rapidez, sen perda de garantía ningunha dos dereitos dos debedores.
34. Finalmente, sería importante que se seguisen as recomendacións do Consello de Europa en materia de execucións. Entre outras, as seguintes: (i) que as custas dos procedementos deben ser razoables, establecidas pola lei,

- e que deben ser coñecidas polas partes antes de iniciar o proceso; (ii) que a atención aos procesos de execución debe ser proporcional á demanda, así como ao interese da parte demandada; (iii) os custos necesarios para a execución deben xeralmente ser cubertos pola parte vencida, e deben ser pagados polas outras partes soamente cando abusen do proceso; (iv) a busca e medida dos bens da parte demandada deberá ser o mais efectiva posible, tendo en conta o respecto aos dereitos humanos e os dereitos de protección de datos, e debe haber unha rápida e eficiente recolección da información dos bens da parte demandada a través do acceso á información relevante contida nos rexistros e noutras fontes, así como a opción de que a parte demandada faga a declaración dos seus bens; e (v) os bens deben ser vendidos rapidamente cando aínda se pode obter o prezo máis alto do mercado, evitando calquera custo ou depreciación innecesaria.
35. Ás veces, a falta de **calidade das sentenzas e doutras resolucións** obsérvase na ausencia delas ou nunha pobre fundamentación ou motivación das decisións. Relacionado con iso, está a crecente frecuencia de sentenzas cada vez máis extensas –froitto do “cortar e pegar” dos editores de texto sobre coleccións de xurisprudencia–, cunha escasa relación entre os feitos (paradoxalmente, cada vez máis breves) e a fundamentación ou motivación “cortada e pegada” doutros casos. Este fenómeno parece ser a versión “tecnolóxica” das vellas “sentenzas formulario”. Outra manifestación dunha deficiente calidade dáse cando se resolven de forma diferente casos que son similares. Tamén é importante a sinxeleza da linguaxe empregada, de forma que, sen perder o seu rigor técnico, trate de resultar alcanzable a todas as persoas.
  36. Medir a calidade das resolucións, nas distintas formas que adoptan, é relativamente custoso. Algunhas facetas que poden reflectir unha deficiente sentenza pódense detectar pola frecuencia con que se revogan as sentenzas, especialmente por causa de nulidade de actuacións. A taxa de apelación pode interpretarse como síntoma de calidade se se trata dun trazo sistemático excesivo e/ou focalizado nalgúns órganos. A combinación de ambas as dúas, taxa de revogación condicionada á apelación, é un indicador aínda mellor cós dous anteriores.
  37. Un trazo identificado nalgúns análises, de carácter mostral e referido a milleiros de sentenzas, é a escasa frecuencia con que aparecen aspectos tales como a data de interposición da demanda (só o 15 % das sentenzas de primeira instancia conteñen tal cuestión), a da proba (1% dos casos) e outros fitos e trazos importantes do procedemento. En realidade non sería necesario consumir tempo de xuíces e xuízas nesas tarefas, que poderían substituírse por unha “saída estándar” que cumprise calquera empregado ou empregada do xulgado e que logo sería supervisada polo/a secretario/a ou o seu equivalente.
  38. Para o control e a promoción da calidade das resolucións, dispónse dun primeiro mecanismo, que consiste nas apelacións e recursos contra as

resolucións ditadas polos órganos de instancia. Outro mecanismo consiste en avaliar a calidade das resolucións ou decisións con outros métodos, como a avaliación do desempeño individual en Francia, no que os responsables superiores examinan algunhas sentenzas ditadas polos xuíces e xuízas de instancias inferiores, como elemento de xuízo para decidir a eventual promoción dun xuíz ou dunha xuíza. Tamén se analizan mostras de sentenzas para avaliar o desempeño das distintas áreas (non dos individuos) nas fiscalías en Inglaterra e Gales. Un xeito de estimular a mellora das resolucións consiste en incorporar esta dimensión no conxunto de criterios para ter en conta á hora de decidir unha promoción ou outra forma de recompensa, algo que varios sistemas xurídicos xa fan.

39. A frecuencia con que se confirman as sentenzas, a *taxa de confirmación*, é un indicio de calidade. Referido ás sentenzas civís, a taxa de confirmación das sentenzas de instancia por parte das audiencias provinciais é en Galicia lixeiramente superior á media de España (90 %, fronte ao 87,5 %). Isto non é así nos xulgados do Penal, nos que a frecuencia con que se confirman as sentenzas por parte das audiencias é apreciablemente menor en Galicia (71,6 %, fronte ao 77,3 % de media en España). A Sala do Contencioso do TSX confirma as sentenzas recurridas dos xulgados do Contencioso en maior medida en Galicia (un 78 %, fronte ao 75%). A Sala do Social do TSX confirma as sentenzas apeladas dos xulgados do Social en maior medida en Galicia (78 %, fronte ao 76 %). No caso da *xurisdicción Civil*, o problema das revogacións e anulacións dáse principalmente na primeira instancia, onde só se confirman o 63,6 % das sentenzas. En canto aos recursos de casación devoltos ás audiencias, onde a porcentaxe global de confirmacións é elevada, os resultados de Galicia son similares aos do conxunto do Estado. Na *xurisdicción Penal* o problema maior dáse nos xulgados do Penal e de Instrución, onde se confirman o 75 % de sentenzas. En canto aos recursos de apelación devoltos aos xulgados do Penal, os resultados de Galicia son algo inferiores aos do conxunto do Estado. O mesmo sucede cos recursos de casación devoltos ás audiencias provinciais por casacións penais, aínda que neste caso, a diferenza é menor. Na *xurisdicción Contencioso-Administrativa*, as revogacións e anulacións danse en maior medida nos xulgados do Contencioso. A comparación co conxunto de España indica que se confirman as sentenzas dos xulgados de Galicia con máis frecuencia. Finalmente, na *xurisdicción Social*, os xulgados do Social son os órganos con menor taxa de confirmación. A comparación entre Galicia e o Estado mostra que en Galicia se confirma unha maior porcentaxe de sentenzas.
40. A **calidade dos procesos** é outra dimensión da calidade, diferente da anterior. Os procesos deben ser todo o sinxelo que resulte compatible coas necesidades dos distintos tipos de casos, e por iso habería que simplificalos canto sexa posible sen minguar garantías. Entre outros obxectivos, os



procesos deben permitirlle ao xuíz ou á xuíza chegar ao fondo do asunto, e facelo cun esforzo, un custo e un tempo razoables; e non esixir que as partes sufran inconveniencias, como cando se suspenden actuacións ou se fixan outras datas. A frecuencia con que se suspenden actuacións xudiciais, sexa por causa das partes, testemuñas, fiscais ou xuíces, dan lugar a perdas importantes e unha degradación dos procesos. O mesmo sucede cando se producen erros nas citacións, notificacións ou actos de comunicación dos órganos xudiciais cos usuarios e usuarias, ou cando existe unha complexidade innecesaria dos procedementos e actuacións, hermetismo dos procesos e persoas, actuación ritual ou distanciamento das persoas destinatarias. Os custos da mala calidade dos procesos parecen ser apreciables. O exame funcional dos procesos permite detectar a enorme reiteración de documentos e trámites sen sentido, citacións e outras actuacións que poderían realizarse con maior eficacia e celeridade e menor custo. Alí onde se realizou a devandita análise funcional conseguíronse notables reducións de trámites e simplificación dos procesos. Tamén permitiu identificar como unha axeitada programación do proceso mellora a eficiencia do servizo e evita custos para os cidadáns e cidadás que teñen que asistir aos xulgados para realizar trámites –ás veces ociosos ou suspendidos sen previo aviso–, ocasionándolles perdas que afectan ao seu traballo ou ao seu lecer. En consecuencia, traballar na simplificación dos procesos e na reiteración de trámites ociosos constitúe unha importante liña de mellora da xustiza galega.

41. As *suspensións* constitúen un indicio da mala calidade dos procesos. En realidade temos un problema de mala coordinación dos sinalamentos xudiciais. A suspensión debida, por exemplo, a que o/a perito/a, o/a avogado/a dunha das partes ou o/a fiscal se atopaban noutra vista

Porcentaxe de xuízos celebrados respecto aos sinalados. 2007						
	Xulgados de Primeira Instancia, Instrución e Primeira Instancia e Instrución			Xulgados de Violencia contra a Muller		
	Cívís	Total xuízos de faltas	Xuízos rápidos de faltas	Cívís	Total xuízos de faltas	Xuízos rápidos de faltas
Galicia	79,9	83,2	89,0	79,9	94,5	95,0
España	74,5	79,4	85,4	77,7	89,6	94,4
	Xulgados do Penal		Xulgados de Menores		Audiencias Provinciais	
	Total xuízos	Xuízos rápidos	Cívís	Penais	Penais	
Galicia	79,6	88,7	75,7	77,6	88,8	
España	74,9	80,2	75,9	82,3	80,1	

constitúe algo demasiado frecuente. Isto acaba supoñendo para o Estado un custo superior ao 10 % do gasto do Ministerio (máis de 120 millóns de euros en 2005) destinados a indemnizar os desprazamentos dos cidadáns en concepto de axudas de custo e en gastos de locomoción dos membros das forzas e corpos de seguridade (que empregan un millón de horas ao ano e que supoñen máis de 120.000 xornadas laborais en atender as citacións xudiciais) e traslados de presos (no que a Garda Civil emprega outro millón de horas ao ano, e polo tanto outras 120.000 xornadas), e así sucesivamente. E a iso ha de sumarse o custo dos milleiros de horas de milleiros de traballadores e traballadoras, dependentes ou autónomos, que han de esperar nas sedes xudiciais. Unha medida que podería reducir estes custos sería a definición e o uso dunha funcionalidade da aplicación informática de axenda común aos distintos operadores, unido a medidas como a habilitación das salas todos os días da semana, asignación por horas e non por días, ampliación do horario mínimo de audiencia ao horario de 9 a 15 horas, mellora da puntualidade, maior realismo na previsión das duracións, informar o cidadán sobre o seu dereito a ser indemnizado e mellorar a coordinación co Ministerio Fiscal agrupando, no posible, os días en que teña que intervir.

42. **A calidade do trato no servizo prestado ou calidade percibida** é outra faceta central da calidade. O “xusticiable” debe ser tratado de forma correcta, sen esperas desmedidas, espazos angostos, con lugares onde estar, sen citacións defectuosas que obrigan a ir varias veces polos xulgados. Isto inclúe tamén acceso á información (e transparencia), facilidade de acceso, circulación e orientación nos edificios (en especial para persoas discapacitadas). Todo iso require persoal adestrado e motivado para proporcionar un trato axeitado. Entre as ferramentas utilizadas para medir esta faceta da calidade atópase a análise das queixas feitas polos usuarios e usuarias (inferior en Galicia en termos de poboación e casos presentados); ou a análise, e, de ser o caso, actuación, da inspección, aínda que esta pode e debe chegar máis alá da calidade do servizo prestado e incluír, naquilo que sexa posible, o exame da calidade das decisións e actuacións. A creación e extensión dos servizos de atención ao usuario e a diseminación de folletos informativos –con números de teléfono, fax, enderezos de correo ordinario e electrónico ou páxinas web onde obter información– son algunhas das medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mellorar a atención e trato ao público. A calidade de trato debe ser examinada de forma regular mediante enquisas e con outras ferramentas destinadas a coñecer as percepcións dos usuarios e usuarias sobre a calidade do servizo.
43. **A calidade dos insumos** refírese, en primeiro lugar, ao persoal e, de forma especial, a xuíces, fiscais e defensores públicos, tanto no acceso á profesión coma durante o seu desempeño ao longo da súa vida profesional. Esta consideración ha de abranguer non só a competencia profesional, senón

tamén a adecuación moral e a conduta ética, a integridade e a congruencia (ou o exercicio conforme a pautas de independencia e imparcialidade), con transparencia e responsabilidade. Ademais dos insumos referidos a medios persoais, tamén abrangue a calidade dos medios materiais, tales como edificios ou equipos técnicos e a tecnoloxía. Cando é difícil medir e “monitorizar” a calidade do produto ou dos seus resultados, é máis importante asegurar que se cumpren uns mínimos na calidade dos insumos, principalmente dos persoais, aínda que tamén é extensible ás instalacións físicas ou ao equipamento. A mellora da calidade dos xuíces e das xuízas no que ten que ver co acceso é un tema que se trata noutro capítulo deste documento. Aquí referirémonos agora a un indicio da calidade deses insumos, como é a *porcentaxe de sentenzas ditadas por quen non é titular*. E en tal sentido, a frecuencia con que o/a titular do órgano non é quen dita sentenza é maior en Galicia que no conxunto de España (18 %, fronte ao 14,9%). Isto é, existe en Galicia un uso notablemente superior de xuíces e xuízas substitutos. Por tipos de órgano, na Primeira Instancia Civil e nos xulgados do Contencioso prodúcese en Galicia unha maior substitución de xuíces e xuízas do que no conxunto de España, e o contrario sucede nos xulgados do Penal, mentres que nos xulgados do Social, a frecuencia é similar.

44. A miúdo son cuantiosas as perdas sociais imputables ao mal funcionamento da Xustiza. Trátase dun conxunto de actividades económicas ou doutro tipo que non se realizan por ese motivo. Os operadores rexistran ese mal funcionamento como un aumento da incerteza ou dos custos ou uns menores beneficios da actividade que estean a desenvolver ou pensen desenvolver, e tratarán de trasladalo en canto poidan impoñendo unha maior prima de risco ao país (ou ao prestamista), aumentando os prezos, reducindo a oferta de bens e servizos ou, se é o caso, a demanda. Descensos no investimento, diminucións na contratación laboral, o outorgamento de créditos, a compra de bens de consumo, a construción de vivendas ou a produción son manifestacións comúns deste problema. Non representan custos ou pagamentos directos, como poden ser os honorarios de avogados/as ou expertos/as, senón un tipo de custos indirectos ou implícitos que non se visualizan e que por iso ás veces se denominan “custos ocultos”.
45. As disfuncións da xustiza repercuten nun menor crecemento económico de xeito xeral, e son especialmente nocivas para o mercado de crédito financeiro e comercial e o mercado de alugamentos. Así, a unha parte substancial dos arrendatarios compénsaos non pagar ou incumprir doutra forma o seu contrato e esperar a que os demanden e executen a sentenza. Ese proceso adoita supoñer incerteza e implicar moito tempo e notables custos que, polo xeral, non paga o arrendatario demandado incumpridor. Para o arrendador potencial, esta ineficacia da xustiza, en especial a ineficacia da execución, tradúcese en inseguridade xurídica. Como consecuencia diso, o mercado reacciona, ben inhibindo a oferta de

vivenda en alugamento (estimada nuns dous millóns de vivendas), ben esixindo garantías e avais polo importe equivalente a un período que varía entre seis e catorce meses, e avais que son executables ao primeiro requirimento do arrendador. A mellora destas cuestións pasa, en parte, pola adopción de medidas de xestión e organización do vulgado, e en parte pola adopción real dos denominados xuízos rápidos civís.

46. Aínda que hai xa algún tempo que se aprobou o *Plan de transparencia da xustiza*, en realidade é pouco o que se fixo ao respecto. Parte do devandito plan comportaba unha redefinición da estatística xudicial e un papel central da denominada **Comisión Nacional de Estatística**, que practicamente non fixo aínda nada. A transparencia non é só unha cuestión central como dereito dos cidadáns e das cidadás, senón que constitúe unha ferramenta básica de todos os poderes e responsables da xustiza para poder levar a cabo as súas tarefas cun coñecemento axeitado dos problemas. Ademais, a imaxe e lexitimidade da xustiza mellorará canto maior sexa a transparencia.
47. O problema fundamental que padecemos en materia de xustiza radica en que o deseño institucional dos poderes e responsables da xustiza é pouco afortunado, debido á multiplicidade de poderes e á confusión de competencias, algo que constitúe un campo aboado para a acción de todos aqueles que se queiran opoñer ás reformas. O problema fórmulase dende a cúspide ata a propia base do sistema en cada órgano xudicial. Este deseño “policefálico” dá lugar, en ocasións, a situacións grotescas, nuns casos, porque non se sabe quen é responsable, e noutros, porque varios poderes se disputan a competencia sobre un mesmo tema. Ademais, o modelo latino de consellos do poder xudicial, existente en Francia, Italia, Portugal e España, aínda que con trazos diferenciados, non é funcional para os labores que pretende, debido á súa composición, tanto en número coma en perfil, á súa falta de estrutura xerárquica –algo pouco apropiado para a definición, e sobre todo para a execución da política xudicial na parte que lle corresponde– e á delimitación de competencias, onde as disonancias sobre o núcleo de poder fundamental –os nomeamentos de maxistrados e maxistradas dos altos órganos xudiciais e responsables dos órganos de poder xudicial territorial– pode afectar negativamente ao resto de funcións. Mentres non se modifique o actual sistema de goberno compartido entre os tres conxuntos antes citados, ha de insistirse na necesidade de manter actitudes de lealdade e cooperación institucional e no reforzamento dos mecanismos de coordinación, como as conferencias sectoriais..
48. Calquera cambio substancial en materia de xustiza require que se cumpran, polo menos, dous presupostos, a continuidade e o consenso. Un dos maiores lastres que padece a xustiza provén da *descontinuidade* dos responsables e das políticas. Iso padécese dende o CXPX, ao producirse a

renovación completa dos seus membros, ata o Executivo, e por curioso que poida parecer, tanto cando cambia o signo político, como cando se trata de cambios de equipos en gobernos do mesmo signo. Para que os novos modelos de organización e xestión se implanten, e para que calquera medida de certo calado sexa eficaz, requírese un compromiso político dos que teñen o poder nesta materia (executivos con competencia en materia de Xustiza, Consello, Ministerio e representantes do Parlamento), e o *liderado* dos responsables máis inmediatos. O outro problema, a *falta de consenso* ou dunha sintonía mínima está a dar lugar a situacións que resultarían grotescas se non fosen dramáticas, como cando unha lei aprobada pola maioría que sustenta a un goberno dun determinado signo, que logo trata de desenvolver un goberno doutro signo, se atope impedida pola falta de respaldo dos parlamentarios que aprobaron aquela lei. A aínda pendente implantación da Nova Oficina Xudicial e o Plan de transparencia son dous exemplos da maior transcendencia sobre esta cuestión.

49. Os procesos de cambio esixen a “*xestión do cambio*”. Os cambios requiren procesos de axuste e mostrarán os seus resultados nun lapso de tempo. É preciso dedicar tempo a explicar en que van consistir estes procesos, que se espera de cada un, tratar de conseguir todo o consenso posible (sen esperar que sexa total), manter a comunicación de xeito fluído durante tempo, formando equipos ou comisións de seguimento que teñan respaldo do persoal, comisións cuxa composición ha de cambiarse cada certo tempo, para asegurar unha maior participación, e evitar o enquistamento dalgúns problemas asociados a determinadas persoas.
50. A situación actual da xustiza en Galicia caracterízase pola existencia dun importante desaxuste entre a demanda e oferta de tutela xudicial, que dá lugar a unha apreciable duración na resolución dos preitos e á conxestión nos órganos xudiciais. Este desaxuste viuse agravado pola presión que supuxo a execución das reformas legislativas dos últimos anos, de enorme calado presupostario. En 2007, a duración da tramitación era superior en Galicia nas audiencias provinciais e nos xulgados do social, e menor na primeira instancia civil. A “pendencia”, aproximada pola taxa de pendencia, era maior na xurisdición social e lixeiramente inferior nas ordes contenciosa e civil, e similar na penal. A eficacia da xustiza, isto é, o grao en que se executan as decisións da xustiza, é outro aspecto problemático, como o é o da calidade, sobre todo da calidade percibida por usuarios e usuarias. Todas estas doenzas son comúns a Galicia e ao resto de España, aínda que haxa diferenzas non menores entre unhas e outras partes do territorio.
51. Solucionar ou paliar substancialmente estes problemas require reducir a litixiosidade innecesaria, aumentar a oferta de servizos mediante un cambio radical na organización e na xestión, incluíndo o deseño e uso das TIC, a adición de medios, aínda que non de forma indiscriminada, mellorar o

acceso e a transparencia e mellorar o sistema de goberno. Aínda que algunhas desas medidas esixen cambios legislativos de carácter estatal, outras están ao alcance e recaen sobre as costas dos responsables da xustiza en Galicia. Os grandes avances en materia de xustiza necesitarán dun grao de consenso apreciable das forzas políticas a cuxa consecución deberan dedicar un importante esforzo os líderes políticos, os dirixentes de asociacións e grupos de interese e a sociedade civil. A xustiza non pode ser refén dos “últimos” “desencontros” entre as forzas políticas ou entre asociacións e grupos de interese, e a historia mostra que iso é posible.

## Oficina xudicial

1. A reforma en profundidade da oficina xudicial, en prol dunha máis axeitada organización e xestión, tense que tomar como o antecedente lóxico para abordar a imprescindible modernización da Administración de xustiza. A reforma da oficina xudicial, en desenvolvemento do disposto na Lei orgánica 19/2003, resulta, pois, unha inaprazable tarefa que lle compete ao lexislador español, quen debe articular as reformas procesuais necesarias que permitan adecuar a marcha dos procedementos e a repartición dos papeis dos suxeitos que neles interveñen ao deseño previsto na aludida lei orgánica.
2. Os cuantiosos investimentos que tanto o Goberno de España coma a Xunta de Galicia veñen realizando nos últimos anos na Administración de xustiza resultaron en moi boa medida estériles ou ineficaces, dado que os edificios construídos ou rehabilitados, os ordenadores adquiridos, os programas informáticos instalados ou o extraordinario incremento dos cadros de persoal do sistema de xustiza deron escasos froitos ao non se contar previamente cun modelo de oficina xudicial homoxéneo e moderno, e sobre todo cun plan director que definise as liñas mestras de actuación.
3. Ademais, na ordenación territorial dos órganos xudiciais de Galicia perduran criterios decimonónicos, propios dunha sociedade rural e autárquica de escaso desenvolvemento económico, o que conduciu a un localismo e a unha atomización xudicial do territorio, coa presenza e permanencia de partidos xudiciais separados por moi poucos quilómetros e que, ademais, se percorren en moi poucos minutos.
4. Sexa como for, os máis de cinco anos de atraso na implantación do novo modelo de oficina xudicial, deseñado a finais de 2003, están a provocar un considerable deterioración do funcionamento da actual oficina, pois entre outras cousas estáselle a aplicar unha lexislación xurdida dende o novo concepto de oficina xudicial (por exemplo, o Regulamento orgánico do corpo de secretarios xudiciais ou o Regulamento de ingreso, provisión de postos de traballo e promoción profesional do persoal funcionario ao servizo da Administración de Xustiza) a unha realidade completamente

- distinta. Esta circunstancia está ocasionando, entre outras consecuencias, continuos desaxustes, zonas de fricción, indefinición de funcións para os funcionarios dos corpos xerais ao servizo da Administración de xustiza, etc.
5. Resulta claro que a implantación da nova oficina xudicial precisa da decidida colaboración de todos aqueles que, dun ou doutro xeito, interveñen na súa xestión: dende os xuíces e maxistrados ata os funcionarios do corpo de auxilio xudicial, e, xunto con eles, os membros do Ministerio Fiscal e os avogados e procuradores. Este novo modo de organización debe rachar con algunhas prácticas que deterioran o funcionamento da Administración de Xustiza e o fan altamente insatisfactorio, como as suspensións de xuízos e vistas non xustificadas, as acumulacións de sinalamentos que obrigan a longas esperas dos usuarios da xustiza, a práctica de dilixencias innecesarias, o incumprimento dos horarios, etc. A implantación da nova oficina xudicial non será doada, pero é absolutamente necesaria e non se debe demorar por máis tempo.
  6. De entre os principais factores que poden impedir ou dificultar a posta en marcha da nova oficina xudicial destacan esencialmente tres: a distribución xeográfica dos órganos xudiciais, a inadecuación dos edificios e mais a organización do traballo na oficina.
  7. A excesiva atomización da Administración de xustiza en Galicia, co mantemento dos tradicionais partidos xudiciais (con un, dous ou tres xulgados na maioría deles), fai imposible implementar uns servizos comúns eficientes. O deseño actual responde a enfoques obsoletos que de ningún modo poden xustificarse hoxe en día.
  8. O problema dos edificios é, sen dúbida, moito meirande, pois a nova oficina require dunhas condicións arquitectónicas e dunha flexibilidade na edificación da que carecen evidentemente os edificios xudiciais en Galicia. Sen pretender implantar un modelo homoxéneo e único de edificio xudicial, todos eles terían que cumprir unha serie de requisitos ou estándares comúns que permitan satisfacer tanto as esixencias de salubridade, seguridade e confort coma as esixencias propias dunha xustiza de calidade, empezando polo acceso ao edificio e o posterior control de seguridade, e habilitando unha entrada independente a dependencias que alberguen servizos non estritamente xurisdiccionais.
- Ademais do adecuado deseño dos espazos ocupados polos funcionarios, habería que diferenciar tamén entre as distintas zonas da oficina, determinando as que se son de libre acceso ao público, as que poden usar os profesionais do dereito e as que lles están reservadas aos funcionarios da oficina xudicial, ao secretario e mais ao xuíz. É moi importante, pois, destinar os oportunos espazos para os cidadáns que acoden ao órgano xudicial, tanto se pretenden solicitar información coma se acoden a unha citación –de tal maneira que poidan ser atendidos de xeito personalizado e respectuoso co seu dereito á intimidade, de forma reservada e coas mínimas comodidades que demanda a sociedade actual–, así como

dispoñer de espazos para que os avogados se poidan entrevistar reservadamente cos seus clientes ou nos cales agarden ao seu chamamento para a vista ou xuízo en que deben intervir. Pero, sobre todo, e partindo dun deseño procesual baseado na oralidade, resulta imprescindible reformar e adecuar as salas de audiencia, aplicando un modelo coherente en canto ao seu tamaño e aos espazos destinados aos cidadáns que acoden á presenza xudicial; especialmente importante é que se faga efectiva a separación daqueles que, por razóns xurídicas ou humanas, non deben atoparse entre si (acusados e vítimas, testemuñas, etc.). Así mesmo tamén resulta altamente conveniente, e mesmo fundamental, crear os locais ou dependencias que permitan custodiar de forma segura os expedientes que poderían ser cualificados como “sensibles” (investigacións penais sobre tráfico de estupefacientes, estafas, branqueo de capitais, etc.), e, dende logo, lugares para a custodia dos efectos dos delitos.

9. Pero talvez os problemas máis graves veñan da actual desorganización da oficina xudicial, desorganización asentada en todos os órganos xudiciais de Galicia e do resto de España. Así, na Administración de xustiza non hai uns criterios xerais de organización, de modo que cada oficina xudicial está estruturada e xestionada dun modo distinto, de acordo con criterios de oportunidade e, en non poucas ocasións, de conveniencia persoal dos seus integrantes; mesmo se pode chegar ao caso de que unha soa oficina se rexa por varias formas de organización establecidas polo concreto funcionario encargado da levanza dun determinado tipo de asuntos, ou por dous ou máis funcionarios encargados da tramitación duns determinados “números” de procedementos, o que dá lugar a que a ausencia dun funcionario bloquee frecuentemente a tramitación dos seus asuntos. Resulta obvio que falta a atribución da responsabilidade polo funcionamento da oficina xudicial a un dos funcionarios, o cal deriva nunha clamorosa ausencia de controis de calidade e de protocolos internos de actuación; xa que logo, cómpre definir con claridade as prioridades no funcionamento da oficina e distribuír correctamente a carga de traballo entre os funcionarios que a integran. Os procedementos que se seguen na oficina xudicial deben estar en todo momento controlados, evitando trámites superfluos e “tempos mortos”, e deben rexerse por pautas homoxéneas na tramitación; isto permitirá seguir unhas axendas de sinalamentos que sirvan para todos os órganos xudiciais dun mesmo partido, logrando deste xeito a coordinación de todos cantos interveñen ou participan nun proceso e evitando a irreal concentración de actuacións xudiciais.
10. Probablemente as ferramentas máis relevantes no funcionamento da oficina sexan as ferramentas e aplicacións informáticas, cuxa implantación e utilización é moi desigual nos distintos órganos xudiciais de Galicia, pois mentres que nuns xulgados se usan con normalidade –se ben que sen alcanzar unha mínima parte das súas potencialidades–, noutros case que inda se segue a utilizar como “máquina de escribir”.



Apréciase, pois, a nivel xeral, unha falta de concienciación acerca da necesidade e utilidade do emprego exclusivo e sistemático das aplicacións informáticas de xestión procesual. A importancia e utilidade do uso destas aplicacións non foi claramente percibida nin comprendida por xuíces, secretarios xudiciais e demais funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, e os esforzos dirixidos a esixir o seu emprego xeneralizado foron moi escasos, por non dicir nulos.

Habería que instaurar un período de formación suficiente e de divulgación do seu emprego, establecendo incentivos para o uso xeneralizado dos sistemas informáticos de xestión. Así mesmo, habería que introducir protocolos específicos de actualización e mellora destas ferramentas.

11. O éxito da reforma da oficina xudicial, ademais de nunha nova organización, descansa tamén nunha xustiza totalmente informatizada, onde se substitúa de forma real e efectiva o papel polo soporte dixital.

Hai que poñer en marcha os distintos proxectos e ferramentas que se están a desenvolver actualmente. Falamos, por exemplo, de LEXNET, xa implantado nalgúns órganos xudiciais de Galicia e en funcionamento en Cataluña e Andalucía para o intercambio telemático. Trátase dun sistema permite que os profesionais poidan presentar escritos en formato electrónico, así como tamén recibir a notificación electrónica das resolucións xudiciais; non obstante, aínda se está a atopar con certa oposición e resistencia por parte dalgúns profesionais do dereito.

Estance a desenvolver igualmente outros programas e proxectos, coma o programa MINERVA NOX, que permitirá o emprego do expediente dixital e a eliminación do papel das oficinas; o proxecto INFOREG, que se constitúe como unha ferramenta para anotacións e inscricións informáticas no rexistro civil e para a súa xestión; ou o Módulo de Intercambio Xenérico, que permitirá a comunicación telemática das distintas unidades da oficina xudicial e posibilitará a sinatura electrónica das resolucións xudiciais.

12. En todo caso, garantir a compatibilidade e interconexión entre as diferentes ferramentas e programas informáticos que as administracións públicas están a poñer en marcha maniféstase como un requisito fundamental, pois só desta forma se poderá ir máis alá da pura ferramenta de xestión do procedemento, superando así a idea de reproducir electronicamente o tradicional expediente.

13. Como dispón o artigo 435.3 da Lei orgánica do poder xudicial, a oficina xudicial funcionará con criterios de axilidade, eficacia, eficiencia, racionalización do traballo, responsabilidade pola xestión, coordinación e cooperación entre administracións, de maneira que os cidadáns obteñan un servizo próximo e de calidade, con respecto aos principios recollidos na Carta de dereitos dos cidadáns ante a xustiza.

Isto débese traducir nunha maior rapidez na tramitación dos procedementos, eliminando ou reducindo os “tempos mortos”,

concentrando os trámites e suprimindo aqueles que resulten redundantes ou innecesarios. Así mesmo, han de coordinarse todos os medios dispoñibles, optimizando os recursos materiais e as instalacións existentes, para conseguir a actuación xurisdicional no menor tempo e co menor custo posibles. Débense implantar controis de calidade en evitación de suspensións de vistas orais, sesións de xuízo, nulidades de actuacións, etc., e realizar un control rigoroso e efectivo da tramitación dos procedementos mediante axendas electrónicas coas oportunas alertas. Ademais, deberíase modificar radicalmente a organización do traballo, implantando unha organización por fases do procedemento.

14. A nova oficina xudicial debe traer como consecuencia a introdución do principio de responsabilidade pola xestión, de tal xeito que se poida identificar non só o responsable último, senón tamén o responsable directo ou inmediato dunha determinada actuación, en contraposición coa situación actual, que podería ser descrita como de “irresponsabilidade compartida”.
15. A nova oficina xudicial debe estruturarse contando cos servizos comúns procesuais, entre os cales estarían os seguintes:
  - a) Servizo de rexistro, repartición e distribución de escritos dirixidos a calquera orde xurisdicional, organizado en tantas seccións como xurisdicións se exerzan no seu ámbito territorial.  
Este servizo terá que contar cunha separación nítida entre a zona de atención directa ao público –atención da que se ocupará un número reducido de funcionarios– e o resto das dependencias.  
Debe dispoñer de aplicacións informáticas que permitan a presentación de escritos e documentos en liña, a sinatura electrónica ou a xeración de xustificantes de recepción seguros, con indicación de número de rexistro que corresponde ao escrito presentado e mais do órgano xudicial ao que se remite, facendo constar tamén os medios de contacto (teléfono, fax, correo electrónico, etc.). Cando se trate dun escrito iniciador dun procedemento, o xustificante de recepción deberá incluír o órgano xudicial concreto ao cal lle foi arrolado.  
Así mesmo, debe dispoñer de escáneres que permitan a dixitalización dos escritos e documentos presentados, para efectos do seu arquivamento e da súa simultánea remisión ao órgano ao cal lle correspondan.
  - b) Servizo de actos de comunicación, cuxa definición e función dependerá, fundamentalmente, da xeneralización de Lexnet. A sección máis relevante será a de comunicacións con particulares.
  - c) Servizo de auxilio xudicial. Habería que crear unha sección provincial para tramitar as solicitudes de cooperación xudicial internacional.
  - d) Servizo de execución de resolucións xudiciais, entendidas estas no seu sentido máis amplo, polo que debe comprender non só as sentenzas, senón tamén as resolucións non definitivas que requiren dun acto de execución, como as medidas preventivas, así como tamén as “resolucións xudiciais executables” de calquera das xurisdicións.

Tería que estruturarse cunha sección de execucións pecuniarias, que se compoñería pola súa vez de:

- un equipo de embargos
  - un equipo de poxas
  - un equipo de indagación patrimonial
  - un equipo de execucións penais.
16. Haberá que crear así mesmo as unidades administrativas, que se deberán implantar cando menos nos partidos xudiciais da Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo, e que terán que contar cos servizos de:
    - a) Xestión de medios persoais, que se encargará do control do horario e do absentismo laboral; da xestión de licenzas, permisos e demais situacións administrativas; da tramitación dos expedientes de persoal; da programación e execución de cursos de formación e reciclaxe; da proposta de medidas de reforzo; da atención das necesidades transitorias dun órgano xudicial; e mesmo da proposta de designación de interinos.
    - b) Xestión de medios materiais, que se encargará do control e fornecemento de todo tipo de material de oficina, sexa inventariable ou non inventariable; de recibir e canalizar as peticións de material ou servizos; e de vivir e xestionar o correcto funcionamento e mantemento dos servizos nos edificios xudiciais e nos seus anexos.
    - c) Xestión de medios informáticos e de novas tecnoloxías, que se encargará do fornecemento, instalación, mantemento e reparación dos equipos de informática e comunicacións.
  17. A implantación das oficinas comúns de apoio só terá sentido en edificios que alberguen un número suficiente de órganos xudiciais (non menos de 10), e poderían asumir tarefas tales coma o control do edificio xudicial (apertura e peche das dependencias, posta en funcionamento de instalacións xudiciais, accionamento de interruptores xerais, etc.), o traslado de asuntos e documentos entre as distintas dependencias e oficinas xudiciais do edificio, a xestión do correo, o traslado e fornecemento de material de oficina, a substitución de consumibles informáticos (tóner, por exemplo), a reparación de pequenas avarías, a obtención de fotocopias cando o seu volume sexa excesivo ou a encadernación de expedientes e procedementos, así como tamén a recepción e orientación dos cidadáns dentro do edificio xudicial.
  18. Polo menos no ámbito destes partidos xudiciais sería preciso instaurar un servizo de depósito de efectos intervidos, e en todos os casos un servizo de arquivamento de expedientes xudiciais. É preciso erradicar o descontrol dos arquivamentos de efectos intervidos, pezas de convicción, etc., procedendo previamente ao inventario e clasificación dos efectos depositados na actualidade, para posteriormente darlles o destino legal. O efecto intervido ou a peza de convicción que non está identificada é coma se non existise.
  19. As unidades procesuais de apoio directo, tal como están configuradas tanto no artigo 437 da LOPX coma na Orde XUS/3244/2005, do 18 de

outubro, supoñen no caso dos xulgados mixtos (de 1ª instancia e instrución) a permanencia das estruturas da vella oficina xudicial na nova oficina xudicial.

O labor e función das UPAD están descritos, de modo xenérico, no artigo 437 da LOPX, pero o seu contido haberá que deducilo das normas procesuais unha vez que se aprrobe a súa reforma.

Sen prexuízo do que en definitiva resulte das reformas procesuais pendentes, a función das UPAD limitarase a “asistir aos xuíces e maxistrados no exercicio das funcións que lles son propias...”.

A referida Orde XUS/3244/2005 establece unhas dotacións básicas das UPAD que só serán factibles se se instauran simultaneamente os servizos comúns de ordenación do procedemento. Non obstante, se non se implanta o servizo común de ordenación do procedemento cumprirá en moitos casos duplicar, e mesmo triplicar, as dotacións básicas establecidas polo Ministerio de Xustiza.

Resultaría, de todos os xeitos, máis eficaz ca o actual deseño a agrupación de varias UPAD que lles presten servizo, simultaneamente, a dous ou máis xuíces e maxistrados da mesma orde xurisdiccional. O agrupamento baixo unha soa dirección permitiría explorar novas formas de organización do traballo (fundamentalmente por fases do procedemento) que probablemente resulten máis eficaces e que permitan un maior control tanto da oficina xudicial coma da actividade dos xuíces e maxistrados.

20. Un dos grandes fitos sobre os que gravita a reforma da oficina xudicial é o dos servizos comúns procesuais, e dentro destes, o dos servizos comúns de ordenación do procedemento.

A instauración dos servizos comúns de ordenación do procedemento suscita non poucas dificultades –sobre todo as derivadas da súa coordinación coas UPAD e cos restantes servizos comúns–, e presenta ademais problemas de deslinde de funcións e competencias coas UPAD.

Neste momento a creación dos servizos comúns procesuais esixiría unha previa avaliación dos partidos xudiciais nos que sería viable e, dende logo, tería que darse unha vez aprobada a reforma das leis procesuais.

21. Para coordinar os sinalamentos e vistas que celebran os distintos órganos xudiciais sería necesario establecer un servizo de sinalamento naqueles partidos xudiciais que así o esixan, ou subsidiariamente no ámbito provincial, de modo que se optimice o uso das salas de audiencia e se faga un uso racional delas, evitando as concentracións de sinalamentos espazados entre si por poucos minutos, o que ocasiona longas esperas e as correspondentes aglomeracións de cidadáns e profesionais, que en ocasións nin sequera teñen onde poder esperar sentados.
22. O servizo de atención e información ás partes, ás persoas con interese lexítimo e mais a profesionais está implantado na actualidade nalgúns edificios xudiciais, aínda que a súa función debe ir máis alá do servizo que están a prestar hoxe en día.

Bardante dos casos en que a información deba ser facilitada polo propio órgano xudicial que a xera, o máis práctico sería a instauración de servizos de información aos interesados, aos cales se lles debería permitir o acceso a calquera tipo de procedemento que se tramite ante calquera xurisdición, excepción feita dos asuntos declarados secretos ou reservados.

## Planta e demarcación xudicial

1. Aínda cando a figura do xuíz se deba considerar en primeiro lugar na orde de prioridades e preocupacións á hora de analizar a planta xudicial, tampouco se deben descoñecer nin obviar as necesidades e problemas que se suscitan arredor de todo o persoal que traballa nos órganos xurisdicionais.
2. Galicia, por número absoluto de xuíces (306 segundo a Memoria xudicial de Galicia de 2007), ocupa o quinto lugar entre as comunidades autónomas, por detrás de Andalucía, Cataluña, Madrid e Valencia; tamén ocupa o mesmo lugar, logo de Asturias, Cantabria, as Illas Baleares e Castela e León, polo que atinxe ao número de xuíces por cada 100.000 habitantes (10,84, segundo o CXPX en *A xustiza dato a dato. 2007*), superando a media nacional (10,05).
3. Ocupa igualmente a quinta posición no conxunto das comunidades autónomas (CXPX, *A xustiza dato a dato. 2007*) tanto polo número de asuntos ingresados nos órganos xudiciais (máis de 425.000, que é bastante menos da metade ca a comunidade que a precede, Valencia) coma polo número de asuntos resoltos (case 420.000).
4. Polo que respecta á taxa de pendencia, Galicia ocupa o segundo lugar (CXPX, *A xustiza dato a dato. 2007*), tras Castela-A Mancha e coa mesma cifra ca Canarias (0,35), bastante por riba da media nacional (0,29). O mesmo posto ocupa en taxa de resolución en 2007, por detrás de Castela-A Mancha e coa mesma cifra ca Castela e León, Valencia, Estremadura e Madrid (0,98). No que se refire á taxa de conxestión en 2007, sitúase en terceiro lugar despois de Canarias e de Castela-A Mancha, e coa mesma taxa ca Baleares (1,34), por encima da media (1,29).
5. A disparidade dos datos dan unha idea clara de que o funcionamento dos órganos xudiciais, e das áreas de mellora da planta que serve neles, non depende exactamente do incremento numérico dunha categoría de funcionarios.
6. Para loitar contra a pendencia e a lentitude da resposta xudicial non cabe soamente recorrer á permanente e continuada creación de órganos xudiciais como principal remedio. Nin sequera se pode enfocar como única solución para a mellora de xustiza o incremento do número de xuíces, aínda que é incuestionable que existe unha grave carencia de persoal xulgador, como o acredita a posición que España ocupa no marco

do Consello de Europa, que a sitúa nunha posición afastada dos mellores coeficientes de xuíces por habitante (o posto 36 de 46 países, no Informe do CEPX de 2008, con datos de 2006).

7. A optimización da planta xudicial permitiría, ademais, compartir instalacións, equipo e persoal entre varios xuíces, co cal o custo sería máis razoable, pois segundo coñecidos estudos de avaliación do gasto xudicial, o custo do xuíz ou maxistrado non chega a ser a sétima parte do custo total dun órgano unipersoal na súa configuración actual.
8. Neste sentido non se pode esquecer que malia que España se sitúa entre os países do Consello de Europa con menos xuíces por habitante, non sucede o mesmo respecto do persoal non xurisdiccional, onde se coloca en segunda posición, con 9,1 funcionarios por xuíz, só superada por Malta. Polo tanto, debe acometerse unha inaprazable tarefa de reestruturación da planta xudicial.
9. Para comezar a atallar e corrir a ineficiencia da planta xudicial, dándolles resposta aos problemas da lentitude da xustiza, ás dilacións indebidas e á inoperancia da execución, cómpre reformular algunhas das causas que os motivan. Entre elas salientan a deficiente información estatística, que impide ou dificulta a axeitada toma de decisións porque non proporciona información enteiramente fiable, a falta de profesionais da xestión xudicial e a ausencia dun sistema de obxectivos e de módulos que permita establecer unha carga de traballo asumible.
10. A **baixa calidade da estatística** sobre o funcionamento da xustiza na actualidade, e a súa falta de rigor, provén de varios factores:
  - É dispersa, xa que cada órgano xudicial elabora a súa estatística sen axeitados controis de calidade.
  - É tardía, pois manéxanse datos de bastantes anos atrás.
  - Permite incrementar artificialmente as cifras, dándolle varios números de entrada a un mesmo asunto.
11. As deficiencias prodúcense xa desde a obtención e recollida de datos, e afectan, xa que logo, á posterior elaboración e tratamento destes, dando lugar a resultados que as máis das veces non resultan fiables nin seguros. Ademais, é un labor cun alto custo de xestión, dado o tempo e esforzo que as secretarías dos xulgados e tribunais invisten na súa elaboración, que inda por riba adoita concentrarse nos órganos máis “castigados”, o que en consecuencia provoca a fuxida masiva dos seus titulares.
12. Pero fundamentalmente a información estatística dispoñible resulta enormemente deficiente porque os datos manexados non permiten analizar a evolución do órgano xudicial e os elementos circunstanciais que inflúen no seu normal funcionamento. Tomar en conta soamente os datos de asuntos pendentes, ingresados e resoltos, con ser útil, non permite atallar boa parte dos problemas de planta xudicial.
13. Non se pode manter o criterio de que para a creación de novas prazas só se teña en conta a entrada, por rexistro anual, de asuntos en relación co

- número de xuíces, deixando de lado outras circunstancias, coma o atraso acumulado, as causas que o producen, o seu carácter conxuntural ou permanente, a media de asuntos resoltos entre órganos da mesma clase e orde xurisdiccional, o aumento da litixiosidade na súa verdadeira dimensión temporal, etc.
14. Así mesmo, débesele poñer fin á falta de **profesionais da xestión**, pois na actualidade a maioría dos órganos xudiciais están xestionados por persoas que carecen dunha axeitada formación específica, a pesar da complexidade da organización e das funcións que se desempeñan neles. Polo tanto, cómpre conseguir unha estrutura profesionalizada capaz de planificar, determinar obxectivos, valorar as necesidades e controlar a xestión realizada; é dicir, que coordinando funcionalmente os labores dos servizos comúns procesuais e das unidades administrativas, e traballando no lugar dos feitos, ordene, controle, programe e avalíe os recursos humanos, materiais e financeiros existentes, incluídos o control de calidade estatística e mais a formación dos funcionarios dentro da súa actividade procesual.
  15. Debe implantarse un **sistema de fixación de obxectivos precisos** e un novo **sistema de fixación de módulos/carga de traballo**. A ausencia dunha promoción profesional efectiva, xunto coa falta de indicadores, estándares, obxectivos ou niveis de calidade, son, entre outros, signos reveladores de que o modelo clásico de carreira xudicial pode estar converténdose nun freo ao progreso. É unha afirmación coñecida a de que o sistema xudicial, co seu peso institucional, normativo e burocrático, tivo sempre dificultades para adaptarse a situacións que integran unha nova demanda social.
  16. En todo caso, a planta xudicial ha de ser por esencia flexible e mudable por mor da súa relación coa carga de traballo, para así cumprir a esixencia de lle dar resposta á demanda de tutela xudicial, o que require unha posta ao día constante do número de xuíces que deben configurar a organización xudicial. A planta e a organización xudicial debe ir guiada polo designio de lograr que a carga de traballo que pese sobre cada tribunal –unipersoal ou colexiado– sexa razoable, de aí que toda decisión sobre a planta xudicial teña como presuposto a correcta definición dos niveis de traballo razoablemente soportables polos tribunais atendendo a solucións realistas e de optimización do traballo.
  17. A flexibilidade debe chegar tamén aos sistemas retributivos, de condicións de traballo e de promoción, cun programa de incentivos que premie e recompense o bo facer, a calidade e a eficiencia a teor de modelos e protocolos preestablecidos, e que fixe obxectivos precisos para cada organización, coa necesaria incorporación de indicadores de actividade e de desempeño, pois resulta odiosa a disparidade da produción de órganos xudiciais de gran similitude.
  18. As decisións sobre a planta xudicial deben contar coa **implantación da nova oficina xudicial** que se integre cos servizos comúns, de modo que as

actuais unidades micro, que son os xulgados, terían que pasar a unha organización máis numerosa, complexa e articulada. Neste modelo hai que reestruturar os órganos unipersoais, que pasarían a ter unha organización de tipo funcional dotada dun número suficiente de xuíces, como de feito xa contempla o Plan de modernización da xustiza do CXPX. Coa devandita fórmula abriríase a posibilidade de establecer flexibilidade entre os xuíces para permitir a reasignación de asuntos e gañar en eficacia, así como a de asentar unha clara e precisa delimitación das funcións de cada un dos integrantes da oficina xudicial para asegurar o seu correcto cumprimento, e, de ser o caso, a esixencia de responsabilidades.

19. É preciso contar cun estudo serio e razoable da **carga de traballo** que permita axeitar a demanda de xustiza aos recursos de que dispón o sistema, respondendo á sobrecarga que poida existir nalgúns órganos xudiciais, incrementando o número de xuíces alí onde sexa necesario e adoptando as medidas necesarias para asegurar unha repartición equitativa da carga de traballo entre os órganos xudiciais (por exemplo: seguimento dos fluxos, do número de asuntos encargados a cada un, da rapidez do seu despacho, da toma en consideración das actividades exteriores, etc.).
20. Debe coidarse especialmente que as medidas conxunturais de reforzo de determinados órganos xudiciais respondan efectivamente a necesidades circunstanciais, e non pretender por esta vía introducir paliativos ás deficiencias estruturais. Pero estas medidas han de ter un rigoroso seguimento e unha estrita esixencia do cumprimento dos obxectivos e da produtividade, que se deben establecer previamente con toda seriedade e precisión.
21. Sen prexuízo de reconsiderar a existencia de órganos xudiciais sen carga de traballo, ou cun reducido número de procesos, como acontece coas salas do civil e penal dos tribunais superiores de xustiza, o deseño da planta xudicial debería ter en conta a eventualidade da desxudicialización dos rexistros civís, de modo que os labores dos órganos deste tipo (de natureza basicamente administrativa) poderían ser desempeñados por outras persoas e organismos, liberando eses recursos para o labor xudicial. Así mesmo habería que valorar a conveniencia da especialización de órganos xudiciais, o que permitiría alcanzar maiores cotas de eficiencia en certas materias e aumentar a calidade das resolucións, como se acreditou nos casos dos xulgados do mercantil, dos xulgados de familia, das executorias, etc., sempre que se dimensione axeitadamente a súa carga de traballo.
22. A Lei de planta está configurada cunha técnica de anexos que, se ben que no seu día foi necesaria para poder determinar o horizonte orzamentario, na actualidade resulta disfuncional porque obriga a realizar constantes modificacións. De aí que habería que dotala dun mecanismo de flexibilidade que permita a creación rápida de órganos xudiciais cando sexa necesario, sen a restrición que supón modificar uns anexos que a realidade pode constantemente desmentir.



23. Na planta xudicial de Galicia sería necesario proceder á instauración xeneralizada do cuarto maxistrado na segunda instancia (medida que demandan con urxencia as seccións civís de Lugo e Ourense), o cal, ademais de contribuír a reducir a dilación existente, minimizaría –ou mesmo eliminaría– neste tipo de órganos o sistema de substitutos.
24. Este incremento dos maxistrados nas audiencias explícase doadamente tendo en conta o feito de que se se crearon novos xulgados, aumentando o ritmo de resolución nestes órganos, e correlativamente non se amplía o número de maxistrados, a dilación na segunda instancia –que actualmente está nos dous anos– seguirá aumentando. Para atacar esta gran dilación, se o rendemento se sitúa dentro dos parámetros normais, e acreditado que a dita demora se concentra sobre todo na fase de resolución, e non na de tramitación, parece que se impón aumentar o número de maxistrados; isto sería unha solución suficiente que, ademais, non require un incremento significativo do gasto.
25. En Galicia, que conta con seccións dunha mesma audiencia situadas en poboacións distintas da capital da provincia, dáse a circunstancia de que estas se atopan saturadas mentres que as da capital soportan unha carga máis ca razoable de traballo.

## Demarcación xudicial

26. Resulta sen dúbida importante para a Comunidade Autónoma de Galicia ter máis capacidade de decisión no ámbito da planta xudicial. Pero inda resulta de máis relevancia poder asumir unha maior participación no relativo á demarcación, polas especiais circunstancias xeográficas e poboacionais que presenta Galicia e que requiren unha especial análise e tratamento.
27. En Galicia existe un tribunal superior de xustiza, catro audiencias provinciais (ademais das tres seccións en poboacións distintas da capital da provincia: a 6ª da Coruña, radicada en Santiago, e mais a 5ª e 6ª de Pontevedra, radicadas en Vigo) e 45 partidos xudiciais. É a terceira comunidade autónoma en número de partidos xudiciais, despois de Andalucía e Cataluña.
28. Na provincia da Coruña hai 14 partidos xudiciais. Existen, ademais, 10 xulgados do penal, dos cales 6 se sitúan na capital, 2 en Santiago e outros 2 en Ferrol. Hai 7 xulgados do contencioso-administrativo, 4 con sede na capital, 2 en Santiago e 1 en Ferrol. Hai así mesmo 8 xulgados do social; deles, 4 na capital, 2 en Santiago e outros 2 en Ferrol. De igual xeito, tamén conta con 2 xulgados do mercantil, 1 xulgado exclusivo de violencia sobre a muller e 1 xulgado de menores, todos eles con sede na Coruña e de ámbito provincial. Tamén hai 1 xulgado de vixilancia penitenciaria, que estende a súa competencia ás provincias da Coruña e de Lugo. É de

destacar que o ámbito competencial dos xulgados do penal e do contencioso-administrativo de Santiago é o mesmo (Santiago, Padrón e Ribeira), pero difire do que se establece para os xulgados do social, que abranguen tres partidos xudiciais máis (Muros, Noia e Negreira) en detrimento dos da capital.

29. Na provincia de Lugo hai 9 partidos xudiciais. Existen, ademais, con 2 xulgados do penal, 3 xulgados do social, 1 do contencioso-administrativo e 1 de menores, todos eles de ámbito provincial.
30. A provincia de Ourense ten 9 partidos xudiciais. Conta, ademais, con 2 xulgados do penal, 3 xulgados do social, 2 do contencioso-administrativo e 1 de menores, todos de ámbito provincial.
31. Na provincia de Pontevedra hai 13 partidos xudiciais. Existen, así mesmo, 6 xulgados do penal (dos cales 3 se atopan na capital e 3 en Vigo) e 5 xulgados do contencioso-administrativo, 3 con sede na capital e 2 con sede en Vigo. Hai tamén 8 xulgados do social, deles 3 na capital e 5 en Vigo. Ten así mesmo 2 xulgados do mercantil e 1 de menores, todos eles con sede na capital e de ámbito provincial, e 1 xulgado exclusivo de violencia sobre a muller, con sede en Vigo e cun ámbito que abrangue os partidos de Vigo e Redondela. E conta, amais, cun xulgado de vixilancia penitenciaria, que estende a súa competencia ás provincias de Pontevedra e Ourense. É de salientar que, ao igual a como acontece na Coruña, o ámbito competencial dos xulgados do penal e do contencioso-administrativo, así como o do exclusivo de violencia sobre a muller, de Vigo, é o mesmo (Vigo e Redondela), pero difire do que se establece para os xulgados do social, que abranguen catro partidos xudiciais máis (Ponteareas, Tui, Cangas e Porriño) en detrimento dos da capital.
32. Polo que atinxe á demarcación das fiscalías, na provincia da Coruña, ademais da existente na capital de provincia, hai unha fiscalía de área en Santiago e mais un destacamento en Ferrol. En Lugo, e a maiores da sede radicada na capital, a fiscalía conta con cadansúa sede en Mondoñedo e mais en Monforte. En Ourense, á parte de na capital, o Ministerio Fiscal tamén ten sede en Verín. E por último en Pontevedra, ademais de na capital de provincia, existe unha fiscalía de área en Vigo e mais un destacamento en Cambados.
33. O IMELGA estrutúrase con subdireccións territoriais nas catro capitais de provincia, máis as de Santiago, Ferrol e Vigo, con ámbitos que non sempre coinciden cos propios doutros órganos.
34. Apréciase unha deficiente organización no mapa da demarcación xudicial, pouco adaptado á nova vertebración territorial ao non se considerar na súa verdadeira dimensión a xerarquía entre as cidades e as áreas de influencia reais de cada unha de elas e o principio de coincidencia entre a división xudicial e a división administrativa do territorio, o cal, cando non se cumpre, impide a necesaria coordinación e articulación entre o sistema de xustiza e os servizos da Administración.

35. A demarcación deberase determinar atendendo a criterios de eficacia, de maneira coherente coa verdadeira realidade de demanda xudicial, e o seu ámbito xeográfico determinarase en función da resposta que requira o volume de litixiosidade.
36. Na determinación do ámbito territorial que debe englobar cada partido xudicial hai que ter en conta factores xeográficos, socioeconómicos, demográficos e laborais, así como tamén a actual dotación de vías e medios de comunicación existentes entre os distintos núcleos de poboación de Galicia.
37. Debe tenderse á concentración de órganos xudiciais para evitar unha dispersión de medios materiais e persoais, para facilitar as substitucións e a división do traballo, para permitir un aproveitamento racional dos servizos, para reducir custos e mais para constituír unha rede integrada e coordinada de xustiza.
38. Partindo desa lóxica debería reducirse de modo significativo o número dos partidos xudiciais de Galicia como unidades de organización territorial do poder xudicial de gran tradición no noso país e previstos no art. 32 da LOPX, tendo en conta as infraestruturas de transporte e a poboación, así como os medios actuais e as necesidades daqueles que teñen unha intervención constante e activa na Administración de xustiza. Imponse, polo tanto, unha intervención coordinada entre todas as administracións para facer coincidir territorialmente as demarcacións das unidades e órganos administrativos (sedes da fiscalía, Imelga, gabinetes psicosociais, colexios profesionais, etc.) e as novas oficinas xudiciais, cos seus propios servizos comúns.
39. Aínda cando na actualidade se lles atribuíu a Santiago, Ferrol e Vigo a sede de órganos xudiciais que teñen inicialmente competencias de ámbito provincial (como os xulgados do penal, do contencioso-administrativo e do social), e tamén a dúas destas cidades seccións da audiencia provincial, resulta máis complicado suprimir a circunscrición provincial para facer sete sedes de órganos xudiciais especializados e de segunda instancia. Non obstante, parece de todo punto necesario ordenar as circunscricións territoriais de maneira uniforme, evitando as diferenzas segundo a orde xurisdiccional de que se trate.

## Xuíces/as e maxistrados/as

1. Xuíces e maxistrados son funcionarios públicos investidos constitucionalmente da potestade xurisdiccional de xulgar e executar o xulgado. Son, en consecuencia, os que encarnan, salvo excepcións taxadas, o exercicio de tales funcións reservadas en exclusiva aos membros do poder xudicial. E con esa finalidade a Constitución de 1978 recolle unha

serie de garantías que teñen por obxecto salvagardar a independencia, a imparcialidade, o sometemento á lei, sen prexuízo do sometemento máis forte á Constitución, así como o principio de responsabilidade.

2. O estatuto xurídico de xuíces e maxistrados de carreira vén definido pola Lei orgánica do poder xudicial (LOPX) e os regulamentos que, para tal efecto, aprobe o Consello Xeral do Poder Xudicial (particularmente, polo Regulamento 1/1995, da carreira xudicial). A Constitución establece, así mesmo, que tales xuíces e maxistrados “formarán un corpo único” (artigo 122.1 CE).
3. O sistema deseñado pola Constitución de 1978, e sobre todo desenvolvido pola LOPX, encádrase dentro dos modelos de xustiza continentais ou “burocráticos” (tamén denominados de “carreira”), que se afastan notablemente dos modelos “anglosaxóns” nos que os xuíces acceden á condición de tales despois dunha longa experiencia profesional principalmente como avogados en exercicio. Os sistemas continentais de xudicatura agrupan os xuíces e maxistrados en “corpos de funcionarios”, aos que se accede, polo común, en idade temperá mediante a superación de procedementos competitivos (entre nós, oposicións) nos que se teñen que acreditar posuír unha base de coñecementos xurídicos e onde esas persoas desenvolven unha “carreira profesional”.
4. A definición do réxime estatutario dos xuíces e maxistrados, así como a estrutura do sistema de carreira, son atribucións reservadas ao lexislador orgánico e, polo tanto, competencia do Estado poder central (artigo 149.1.5 CE, en relación co artigo 122.1 CE). En consecuencia, neste ámbito non entra en xogo a cláusula subrogatoria prevista no artigo 20.1 do Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, tal como foi interpretada pola xurisdicción constitucional (SSTC 56/1990 e 105/2000, entre outras).
5. De aí non cabe deducir, non obstante, que a Comunidade Autónoma de Galicia careza de calquera facultade para intervir no ámbito de xuíces e maxistrados. Nin tampouco cabe extraer que a opción constitucional sexa necesariamente esa: a existencia dun “corpo único” de xuíces e maxistrados non é ni si mesma constitucionalmente incompatible co exercicio de competencias polas comunidades autónomas que, directa ou indirectamente, lles afecten aos xuíces e maxistrados.
6. Porén, esta é unha opción que deberá ser recollida na LOPX, pois este texto normativo ten a finalidade constitucional de “completar” o modelo de estruturación do poder xudicial a partir da prefiguración que deste se levou a cabo na propia Constitución. Dito doutro xeito: a LOPX pode establecer diferentes modelos á hora de configurar o estatuto xurídico de xuíces e maxistrados, así como deixarles maior ou menor grao de intervención ás comunidades autónomas ou aos propios consellos de xustiza (cando se constituían) na liña do previsto, de ser o caso, nos respectivos estatutos de autonomía e na propia LOPX, polo menos nalgúns aspectos instrumentais

(selección, formación, etc.) ou de xestión (administración de persoal, licenzas, retribucións, etc.).

7. Baixo estes presupostos conceptuais, débese partir nestes momentos do réxime estatutario que no que lles afecta a xuíces e maxistrados prevé a LOPX, sen prexuízo de que poidan formularse non poucos elementos de mellora e innovación nun modelo que ofrece hoxe en día flancos á crítica.
9. No plano da organización da carreira xudicial (deseñada nun momento histórico en que a nómina de xuíces e maxistrados non superaba os mil efectivos), cabe resaltar que o modelo actual está moi condicionado por unha estrutura tradicional de corte decimonónico. A configuración unicamente de tres categorías (xuíz, maxistrado e maxistrado do Tribunal Supremo) leva consigo unhas expectativas de progresión profesional moi baixas, pois, alcanzada a categoría de maxistrado –que se obtén en curto espazo de tempo– a práctica totalidade dos efectivos culminou a súa carreira profesional.
10. Non existen, polo tanto, incentivos vinculados a un itinerario profesional razoable que incremente a motivación no exercicio das funcións. Deberíase, polo tanto, redeseñar un sistema de carreira profesional que, á marxe das categorías que definitivamente estableza, puidese proxectarse na obtención de tramos de carreira profesional horizontal tras acreditar a posesión de determinadas competencias e obter avaliacións do desempeño positivas. Nin que dicir ten que tales tramos ou chanzos da carreira profesional horizontal terían a súa proxección retributiva a través dun complemento de progresión profesional.
11. A articulación dun modelo desas características esixiría como paso previo a implantación dun sistema obxectivo de avaliación do desempeño (rendemento e conduta profesional) que, á marxe da maior ou menor dificultade técnica de articulación, debería mellorar substancialmente o sistema de módulos previsto ata a data.
12. O novo deseño da carreira profesional da xudicatura debería vir acompañado dunha serie de medidas de carácter organizativo, como por exemplo a configuración de “áreas xurisdicionais” ou “de especialización” nas que os xuíces e maxistrados desempeñarían preferentemente a súa función e en cuxo ámbito desenvolverían polo común as súas carreiras profesionais. Estas áreas poderían coincidir coas ordes xurisdicionais, pero podendo incorporar algunhas correccións (familia, violencia de xénero, penal, etc.). Calquera cambio de área xurisdiccional levaría consigo acreditar previamente que se dispoñen as competencias para o desenvolvemento de tales funcións, mediante programas de formación de contido selectivo ou calquera outro procedemento obxectivo. Débese, polo tanto, premiar a especialización e o afondamento en coñecementos e destrezas propios da área, así como sería necesario erradicar o traslado forzoso por ascenso.
13. O sistema de acceso á carreira xudicial segue pivotando en boa medida sobre a “oposición libre”. Quen accede por esta vía á carreira xudicial (a

práctica totalidade dos xuíces e maxistrados que forman parte do poder xudicial) son, polo común, persoas novas sen experiencia profesional en “dereito vivo” e cuxa “aprendizaxe profesional” consiste en memorizar varios centenares de temas de dereito positivo (que, nalgúns casos, nunca chegarán a aplicar) e superar unhas probas que, coa excepción do test, se basean exclusivamente na necesidade de acreditar a correcta presentación oral nun tempo delimitado duns temas previamente memorizados.

14. Na fase de acceso á Escola Xudicial (isto é, na oposición libre) non hai ningún tipo de proba psicotécnica, a diferenza do que existe en boa parte dos sistemas xudiciais doutros países desenvolvidos. Tampouco os aspirantes deben acreditar as competencias básicas en comunicación escrita nin en interpretación de textos, cando ambas as dúas son dúas das funcións básicas que terán que desenvolver ao longo da súa vida profesional. Non hai nesas probas de acceso nin sequera un caso práctico, a diferenza do existente na práctica totalidade das oposicións a corpos superiores de carácter xurídico na Administración pública.
15. Non obstante, as esixencias de coñecementos requiridas para superar as oposicións de acceso á Escola Xudicial son moi elevadas e, ata certo punto, pouco racionais. Os candidatos empregan unha media de catro anos en preparar un arduo programa, moi nesgado aos coñecementos de dereito civil, penal e procesual, e cun verniz maior ou menor no resto de disciplinas xurídicas. Estes longos procesos selectivos levan incubados, en si mesmo, o factor da desigualdade.
16. Unicamente aquelas persoas que pertencen a núcleos familiares que sexan capaces de soportar o mantemento “inactivo” dese candidato durante varios anos poderán aspirar ao ingreso na carreira xudicial. Sen prexuízo de que nalgúns ámbitos territoriais se impulsase a creación de “bolsas”, nin a estrutura nin a súa contía resolve o fondo do problema.
17. Neste aspecto, cabería estudar se é oportuno que a Xunta de Galicia optase pola extensión dun sistema de axudas ou bolsas a aqueles candidatos que teñan veciñanza administrativa na comunidade autónoma co fin de que poidan subvencionar a preparación das oposicións. Tal sistema, de aplicarse, debería estar sometido aos principios de igualdade e non discriminación, publicidade e concorrencia, aínda que puidesen incluírse tamén requisitos específicos de renda para o acceso a tales axudas.
18. Porén, ese sistema de axudas ou bolsas ofrece múltiples lagoas tanto no seu deseño coma na súa xestión. Un cambio do sistema de acceso á xudicatura levará consigo necesariamente unha modificación radical do sistema tradicional de preparación de oposicións. Talvez haxa que pensar na articulación vía convenio cunha universidade ou varias dun posgraio universitario que sirva para preparar o acceso á carreira xudicial e que, en todo caso, independentemente do éxito ou do fracaso no intento, lle outorgue ao aspirante un título universitario complementario ao grao.

19. A revisión do sistema de acceso á xudicatura é, en efecto, unha tarefa inaprazable. Certamente, é unha competencia, en canto ao seu deseño normativo do lexislador orgánico e, na súa dimensión aplicativa, do Consello Xeral do Poder Xudicial. Pero nese debate a Comunidade Autónoma de Galicia debe participar como un axente máis interesado no bo rendemento institucional do sistema xudicial de cuxa xestión tamén é responsable.
20. E nesa dirección hai que destacar que nestes momentos a implantación do “Espazo Europeo de Educación Superior” (“Plan Boloña”) acrecentará máis aínda as diferenzas entre a formación obtida polos estudantes nas facultades de dereito e as esixencias actuais do tradicional sistema de oposicións. En efecto, o sistema actual pon o acento exclusivamente na memoria, mentres que a educación universitaria se asentará nun futuro non só na asunción de coñecementos (para os cales a memoria é un instrumento de adquisición, aínda que non o único), senón tamén o desenvolvemento de destrezas, habilidades, aptitudes e actitudes; isto é, na acreditación daquelas competencias que sirvan como ferramentas útiles para o futuro desenvolvemento profesional.
21. Se o acceso á Escola Xudicial ofrece notables puntos débiles na súa configuración institucional, o período de escola debería ser o momento para emendar todas esas carencias na acreditación de competencias que o sistema de oposición non resolve. Non obstante, a descompensación do modelo de acceso-formación é moi forte, debido ao peso esaxerado que ten a fase de oposición sobre o período de escola propiamente dito. Este non é, en verdade, un proceso selectivo, senón todo o máis serve para reordenar os distintos candidatos nun número que dará lugar á súa ulterior incorporación na escala.
22. Tampouco cabe esixirles moito esforzo e tensión a aqueles candidatos que chegan á escola tras un longo proceso de preparación de oposicións e unha vez que as superaron. A “descomprensión” ou certo relaxamento na tensión vivida (cuxo acento sempre se coloca na fase ritual da oposición) é unha nota ata certo punto humana do modelo. A escola é aceptada, aínda hoxe, “a contragusto” polos que superaron a oposición, que segue sendo a verdadeira e exclusiva barreira selectiva.
23. O resto de sistemas de acceso á carreira xudicial poden ser, así mesmo, obxecto de crítica. Suprimida a “terceira quenda”, a vía principal para que se incorporen xuristas con experiencia como maxistrados do poder xudicial é a denominada “cuarta quenda”. O sistema de acceso á cuarta quenda denomínase “concurso”, realízase habitualmente a ordes xurisdicionais, pero a súa estrutura foi cambiando ata transformarse nunha sorte de “tertium genus” entre o concurso de méritos e o concurso-oposición, dado que hai un exercicio práctico que determina en boa medida o resultado, á parte dunha entrevista que, en non poucas ocasións, se transforma nunha proba oral de coñecementos sen temario de fondo.

Posiblemente deberíanse introducir melloras substantivas neste proceso selectivo, particularmente, aínda que non só, na débil configuración da formación complementaria ao acceso.

24. O sistema de acceso á condición de maxistrado da Sala do Civil e Penal do Tribunal Superior de Xustiza pola quenda de xurista de recoñecido prestixio (artigo 330.4 LOPX) presenta, así mesmo, bastante déficit. En todo caso, se se mellorase o deseño dese sistema de acceso, por medio dun sistema previo de acreditación de competencias profesionais (que hoxe en día non existe e que se subsume baixo o manto sempre incerto da locución de “xuristas de recoñecida competencia”), cabería estudar estendelo así mesmo ao resto das salas do Tribunal Superior de Xustiza.
25. A formación de entrada (Escola Xudicial) posiblemente debería vir acompañada da implantación nesa fase de escola dun sistema máis esixente e con carácter selectivo (polo menos que se poida identificar qué persoas non dispoñen dos coñecementos, aptitudes e actitudes mínimos requiridos para xulgar), así como de prácticas serias e avaliadas non só no sistema xudicial senón tamén en empresas, administracións públicas, ONG, medios de comunicación, etc., co fin de que a perspectiva social e o coñecemento do medio por parte do futuro xuíz se incremente. Nese período de formación en prácticas, as comunidades autónomas, mediante convenio co CXPX, poderían colaborar ofrecendo institucións e entidades para realizar tal fase.
26. Por outro lado, a formación continua, tal como actualmente se está a desenvolver, pode considerarse que se trata dun modelo esgotado. Débese repensar na súa integridade un modelo de formación continua que está moi afastado das necesidades reais do sistema xudicial, así como que está construído arredor dunha relación asimétrica entre relator e asistente, sen apenas posibilidades efectivas de interactuar e de enriquecerse mutuamente. O formato clásico dos cursos de formación continua debe revisarse na súa integridade e (re)construírse a través duns sistemas flexibles de formación que combinen diferentes sistemas (talleres, seminarios, foros de debate, xornadas, congresos, cursos específicos, conferencias, etc.), pero sobre todo que estean directamente ligados á mellora das competencias profesionais de xuíces e maxistrados nas súas respectivas áreas xurisdiccionais, así como á estrutura da carreira profesional que definitivamente se implante.
27. Habería que camiñar, por un lado, cara a modelos integrados de formación, polo menos nalgunhas materias, nos que puidesen participar todos os actores da comunidade xurídica que actúan no sistema xudicial, especialmente aqueles actores que interveñen nos procesos xudiciais (xuíces e maxistrados, fiscais, secretarios xudiciais, avogados, procuradores, etc.). A formación así impartida tería un valor engadido e, aínda máis, serviría como vehículo de socialización e integración das profesións xurídicas, que emendaría situacións de incomunicación e illamento (mesmo de certo autismo) que se xeran entre os diferentes colectivos que desenvolven a súa actividade profesional na Administración de xustiza.



28. Xunto a iso deberíanse deseñar programas de formación pensados en clave de carreira profesional tanto para mellorar o coñecemento ou as destrezas en determinados ámbitos dunha concreta orde xurisdiccional, como para poder acreditar os coñecementos necesarios para cambiar de “área xurisdiccional” ou “de especialización” nun sistema de promoción profesional ou de mobilidade horizontal.
29. Así mesmo, e de forma complementaria, a formación continua debería ter unha vertente específica de “transversalidade” na que puidesen inserirse todos os xuíces e maxistrados independentemente da categoría e orde xurisdiccional de pertenza. Esa formación iría encamiñada a tratar temas de orde máis xeral, filosóficos, internacionais, políticos, sociais ou económicos, sobre os que os xuíces e maxistrados deben ter criterio e opinión.
30. Xunto a esas alternativas sobre o modelo de formación continua, deberíase traballar na liña de cambiar radicalmente o formato, a metodoloxía e o recrutamento do profesorado que vaia impartir esas sesións. Trátase de apostar por un novo modelo de formación permanente de xuíces e maxistrados nun mundo globalizado, suxeito a permanentes cambios, en que o factor de innovación e a sociedade do coñecemento deben marcar as pautas que se deben seguir. Débense afondar naquelas iniciativas que, así mesmo, apostan por sistemas de formación continua semipresenciais ou con amplos contidos transmitidos a través da rede, pois iso pode mellorar o modelo e aforrar custos.
31. Nesa liña deberíase, así mesmo, polo que á Comunidade Autónoma de Galicia lle corresponde, revisar o funcionamento da Escola de Verán de Mariñán. Habería que tender á implantación dun programa de formación de máxima calidade, esixente na selección de relatores e profesorado, e pensando sempre na mellora das competencias profesionais dos xuíces. A Xunta de Galicia debería ter máis atribucións en relación coa xestión desa escola de verán (participación na designación do director, na confección dos programas, etc.). Así como no resto das actividades formativas, os asistentes e profesores deberían ser obxecto de avaliación co fin de coñecer o aproveitamento dos asistentes e a calidade das prestacións achegadas.
32. É certamente importante que os xuíces e maxistrados interioricen dende o primeiro momento o contexto e o ámbito en que se desenvolve a súa función, así como que asuman os valores públicos que deben inspirar a súa actuación cotiá. A formación en valores públicos debe ser un dos eixes centrais do período de Escola Xudicial. A confección dun código ético de xuíces e maxistrados e, aínda máis, o establecemento dun código deontolóxico é unha tarefa, así mesmo, inaprazable. Nesa liña débese, así mesmo, revisar todo o sistema de incompatibilidades, pois algúns dos seus presupostos quedaron obsoletos e outros novos requiren ser incorporados. Débese fomentar a formación en valores tamén nos programas de formación continua.
33. A posición constitucional do xuíz condiciona tamén o exercicio dos dereitos fundamentais, modulando en non poucas ocasións o seu alcance. Débese

traballar na dirección de estudar e, de ser o caso, establecer en que medida e en que casos xuíces e maxistrados ven limitados ou restrinxidos os seus dereitos fundamentais (liberdade de expresión, dereito de reunión, dereito de asociación, dereito de folga, etc.) como consecuencia do exercicio das relevantes funcións que teñen atribuídas constitucionalmente e co fin de salvagardar a independencia e imparcialidade do poder xudicial. Existen nestas materias, como se puido comprobar recentemente, non poucas zonas de sombra moi mal resoltas polo lexislador orgánico.

34. As facultades de inspección sitúanse constitucionalmente no campo funcional do CXPX. Non obstante, a LOPX recoñécelles tamén facultades inspectoras a outros órganos. Haberá que pensar, no seu momento, cal será o marco de atribucións ou de delegación de tales funcións por parte do CXPX aos futuros consellos de xustiza autonómicos (cando se creen). En todo caso, débese levar a cabo unha reorientación profunda da inspección dos xulgados e tribunais, que teña por finalidade unha mellora da xestión e unha avaliación do desempeño e da calidade dos traballos desenvolvidos. Habería que cambiar radicalmente o modelo de inspección e reforzar os seus efectivos, o que requirirá adicionalmente formalos en técnicas de xestión e avaliación.
35. O estatuto dos xuíces e maxistrados, actualmente regulado na LOPX a partir dos xenéricos principios constitucionais, debería ser obxecto dunha profunda revisión, que enlazaría así mesmo cunha reforma en profundidade tanto nos seus contidos coma na súa regulación na LOPX. Trátase, en efecto, de salvagardar a independencia e imparcialidade do poder xudicial, pero á súa vez impulsar fondas reformas que acentúen a súa efectividade e, polo tanto, a utilización racional dos seus recursos escasos.
36. Débese apostar, na liña marcada polo Estatuto básico do emprego público –e trasladada aos xuíces e maxistrados pola reforma do Regulamento de carreira xudicial– por mellorar todos os aspectos que impliquen a conciliación da vida persoal e familiar coa profesional, pero garantindo en todo momento o correcto desenvolvemento do servizo público da xustiza, o que esixirá dispoñer de xuíces de “reforzo” ou figuras similares para cubrir as ausencias derivadas desa política de conciliación. Así mesmo, débese establecer unha presenza mínima, por imperativos obvios de imaxe institucional, dos xuíces e maxistrados nos despachos e oficinas xudiciais. Cabería estudar, porén, a posibilidade de implantar algunha experiencia piloto que teña por finalidade configurar unha política pública de “teletraballo” ou “traballo a distancia” e que sexa aplicable, inicialmente, a determinados ámbitos da maxistratura.
37. Sen dúbida, débense retribuír xuíces e maxistrados máis dignamente, pero iso esixe en todo caso ter en conta tamén as dispoñibilidades orzamentarias e as percepcións que reciben en comparación outros altos corpos das administracións públicas españolas. Débese camiñar

- decididamente a un sistema retributivo baseado no rendemento e na conduta profesional, así como no afondamento horizontal da carreira.
38. Nun horizonte ideal deberíanse suprimir as figuras dos xuíces substitutos ou dos maxistrados suplentes. Trátase dun problema endémico do sistema xudicial que creou o que se denomina como unha sorte de “planta paralela”. Os problemas estriban á hora de buscar un sistema alternativo ou aplicarlle solucións institucionais ao modelo actualmente existente. As solucións que se achegan son moitas, pero posiblemente todas elas insuficientes e pouco efectivas.
  39. Cabería pensar en introducir no sistema xudicial español a figura do “xuíz ou maxistrado de apoio territorial”, de natureza claramente temporal e con dedicación “parcial”, e á que só se podería acceder mediante o cumprimento dunha serie de requisitos: acreditación de competencias profesionais na área xurisdiccional ou de especialización, período de formación específico, e coñecemento, se é o caso, da lingua oficial da comunidade autónoma ou do dereito civil foral ou especial ou, de ser o caso, do dereito público da comunidade autónoma. En todo caso, transitoriamente, deberíanse levar a cabo, na sede do propio Tribunal Superior de Xustiza de Galicia, probas de acreditación de coñecementos profesionais para exercer funcións como xuíz substituto ou maxistrado suplente.
  40. Cabería, así mesmo, facer unha aposta decidida por modificar radicalmente o sistema de nomeamentos discrecionais para a provisión dos cargos dos órganos de goberno do poder xudicial. Deberíanse acreditar un mínimo de competencias profesionais, valoradas obxectivamente, por parte daqueles que queiran acceder a tales postos e, unha vez acreditadas tales competencias, podería entrar en xogo unha designación cuns límites de discrecionalidade razoables. O mesmo cabería dicir para a provisión das prazas vacantes de maxistrados do Tribunal Supremo.
  41. Non cabe dúbida, finalmente, que as reformas orgánicas e procesuais que se fagan na planta xudicial lles afectarán necesariamente aos xuíces e maxistrados e ás súas expectativas de carreira profesional. A dobre instancia penal trae consigo a creación no seo dos tribunais superiores de xustiza das seccións de apelación. A reforma que se pretende poñer en marcha do proceso penal cambiará posiblemente a configuración actual da xudicatura e algunhas das súas propias funcións ata agora clásicas, e, en fin, as reformas orgánicas e procesuais anunciadas (a reforma da casación civil, o desenvolvemento da mediación, a “desxudicialización” dos rexistros civís, o reforzamento do papel do secretario xudicial, etc.) incidirán necesariamente sobre a estrutura e funcionamento da carreira xudicial, o que debería esixir a realización en paralelo dun proceso de modernización e racionalización (un auténtico Plan estratéxico de racionalización de efectivos) da carreira xudicial para adaptarse a eses novos escenarios. Non cabe dúbida de que ese proceso de racionalización é unha típica competencia horizontal que debería ser exercida por unha comisión específica formada polo CXPX, o Ministerio

de Xustiza e as comunidades autónomas. Unha mostra da necesidade obxectiva de impulsar programas de cooperación horizontal para mellorar o estado actual da xustiza e, en particular, reforzar a función e a imaxe institucional de xuíces e maxistrados.

## Ministerio Fiscal

1. O Ministerio Fiscal está regulado no artigo 124 da Constitución de 1978 dentro do título VI, correspondente ao poder xudicial. Con todo, o Ministerio Fiscal non forma parte, en sentido estrito, dese poder xudicial que exerce a potestade de xulgar e executar o xulgado.
2. A localización constitucional do Ministerio Fiscal foi sempre obxecto de debate. No sistema constitucional vixente, a única presenza do executivo no Ministerio Fiscal maniféstase no nomeamento do/da titular da Fiscalía Xeral do Estado, que leva a cabo o Rei, por proposta do Goberno, logo da audiencia do Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX).
3. Esta intervención do Goberno no proceso de designación do/da fiscal xeral do Estado, unida á dependencia xerárquica da fiscalía, aínda que matizada pola expresión das diferenzas ás ordes que se poidan manifestar colectivamente (Xunta de Fiscais) ou individualmente, outorga, aínda hoxe, unha dependencia, se se quere relativa, da estrutura do Ministerio Fiscal en relación co Goberno.
4. Ben é certo que a reforma do Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal de 2007 supuxo un reforzamento da autonomía desa institución, ao prever, por exemplo, novas garantías no proceso de designación do/da fiscal xeral do Estado, xa que o/a candidato/a que debe ocupar tan alta maxistratura deberá comparecer ante a Comisión do Congreso dos Deputados antes de ser nomeado/a polo Rei. Así mesmo, a introdución de causas obxectivas no cesamento –tal como indica a exposición de motivos da Lei 24/2007, do 9 de outubro– constitúe unha garantía da marxe de autonomía da Fiscalía Xeral ao desaparecer a libre decisión de cesamento sen causa por parte do executivo.
5. En consecuencia, a tradicional “dependencia” do Ministerio Fiscal do Goberno viuse notablemente atenuada, mediante unha maior garantía da súa autonomía no exercicio das súas propias funcións, así como por unha equiparación ou aproximación do seu estatus –sobre todo do nomeamento e cesamento do/da fiscal xeral do Estado– ás denominadas “administracións independentes”.
6. Pero tampouco de alí se pode extraer que o Ministerio Fiscal sexa poder xudicial. Non obstante, o Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal (Lei 50/1981, do 30 de decembro, reformada pola Lei 24/2007, do 9 de outubro) configura o Ministerio Público como “un órgano de relevancia

constitucional con personalidade xurídica propia, integrado con autonomía funcional no poder xudicial”.

7. Esa fórmula de configuración do Ministerio Fiscal o único que nos indica é que, no desempeño das súas funcións e misións, o Ministerio Público está máis preto do poder xudicial e que, en todo caso, esas funcións e misións se despregan con claridade dentro deste. Non cabe dúbida, polo tanto, de que todas as medidas que se adopten –dun ou doutro signo– en relación co Ministerio Fiscal afectarán o funcionamento do poder xudicial e da Administración de xustiza e viceversa.
8. Dito doutro xeito, nunha reflexión colectiva sobre a Xustiza en Galicia non podería estar ausente un actor institucional da importancia do Ministerio Fiscal. Calquera proceso de modernización e mellora debe ter en conta o papel e as funcións que o Ministerio Fiscal desenvolve no sistema xudicial.
9. Pero logo de expoñer o anterior, pódese subliñar así mesmo que o Ministerio Fiscal, aínda coa súa autonomía funcional declarada, ten vencellos que o atan, por un lado, ás institucións centrais do Estado (a posición constitucional do Ministerio Fiscal é un dato relevante), e, por outro, ao Ministerio de Xustiza, pois non en van é este o que convoca as probas selectivas de acceso e ten ao seu cargo a xestión deste particular tipo de funcionariado público.
10. É igualmente certo neste caso que a reforma de 2007 do Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal apostou por unha adecuación da estrutura do Ministerio Público ao Estado das autonomías. Con ese fin optouse decididamente por reforzar en todos os aspectos o cargo do/da fiscal no ámbito das comunidades autónomas, mediante a incorporación da figura do fiscal superior da comunidade autónoma en substitución dos fiscais xefes dos tribunais superiores de xustiza.
11. O nomeamento de tales fiscais superiores lévao a cabo o Goberno, por proposta da Fiscalía Xeral do Estado, de acordo co previsto no artigo 13 do Estatuto orgánico. O Consello de Xustiza da Comunidade Autónoma, unha vez estea constituído, deberá ser oído no procedemento de nomeamento e, así mesmo, está prevista unha comparecencia ante a comisión correspondente do Parlamento de Galicia para que esta poida valorar os méritos e a idoneidade do/da candidato/a proposto/a. Así mesmo, prevense unha serie de requisitos adicionais.
12. Aínda que se deron pasos na aproximación da institución ao modelo territorial de comunidades autónomas definido constitucionalmente, poderíanse establecer algunhas reformas institucionais que camiñasen na liña de reforzar máis a relación entre comunidades autónomas e Ministerio Fiscal.
13. Se partimos de que as funcións do Ministerio Fiscal se proxectan sobre o poder xudicial, así como que o seu exercicio está fortemente mediatizado pola Administración de xustiza, que en boa parte é competencia das comunidades autónomas, poderíanse dar pasos na dirección de “interiorizar” máis a figura e o estatuto do Ministerio Fiscal.

14. Así, na liña do deseño efectuado polo Estatuto de autonomía de Cataluña, unha futura reforma do Estatuto de autonomía de Galicia debería inclinarse por recoller algunhas mencións expresas á figura do/da fiscal superior da comunidade autónoma e deberíase avogar porque no propio Estatuto orgánico se recollese a participación da Comunidade Autónoma no seu proceso de designación, mediante a proposta por parte do Goberno da Comunidade Autónoma (ou, se é o caso, do Parlamento de Galicia) dunha terna de candidatos e candidatas para que a Fiscalía Xeral do Estado puidese propoñer un/unha deles/as para o seu nomeamento polo Goberno.
15. O estatuto constitucional do Ministerio Fiscal aséntase sobre unha serie de principios que forman parte consubstancial da arquitectura da institución. Non se trata de afectar ao “principio de unidade de actuación” nin ao “principio de dependencia xerárquica”, que son auténticas pezas mestras do modelo constitucional de fiscalía, aos que hai que unir, sen dúbida, os principios constitucionais de legalidade e imparcialidade. Unicamente se afirma que, sen afectar o máis mínimo a tales bases, as comunidades autónomas, en canto que son tamén Estado, deberían poder intervir con carácter máis incisivo no proceso de designación dunha autoridade (fiscal superior) que exerce atribucións nunha serie de ámbitos en que tamén aquelas dispoñen de importantes competencias.
16. A carreira fiscal é clara expresión dun modelo típico de configuración “burocrática”. Os membros do Ministerio Fiscal son funcionarios públicos agrupados nun corpo (carreira fiscal) para o ingreso no cal se require estar en posesión da licenciatura en dereito (ou, máis adiante, do grao en dereito) e no cal, tras acceder cunha idade temperá e sen experiencia profesional ningunha en “dereito vivo”, desenvolven a súa carreira profesional en diferentes destinos.
17. O sistema de categorías da carreira fiscal aseméllase ao da carreira xudicial, pois xira arredor de tres categorías básicas: avogado/a fiscal (equivalente a xuíz/a); fiscal (equivalente a maxistrado/a); e fiscal de sala (equivalente a maxistrado/a do Tribunal Supremo). O sistema de carreira profesional é, xa que logo, moi plano.
18. Porén, ese carácter plano da carreira profesional combínase cunha estrutura de postos piramidal, asentada no principio de xerarquía. A estrutura organizativa anterior viuse modificada pola reforma de 2007, onde se sofisticou notablemente a organización das fiscalías para dar resposta en mellores condicións ás funcións que ten atribuídas o Ministerio Fiscal.
19. A reforma do Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal supuxo dar pasos nun proceso de racionalización organizativa, co impulso da especialización (baseada nas ideas de eficacia e concentración) e coa creación das unidades de apoio. Así mesmo, a nova estrutura territorial do Ministerio Fiscal baséase nunha concentración por grandes áreas con especialistas e ten por fin dar resposta con maior efectividade aos temas máis complexos e de maior sensibilidade.

20. Sendo un paso adiante o novo modelo, non é menos certo que as dificultades de adaptación deste ao sistema xudicial actual radican en que foi unha reforma institucional illada, sen que se levasen a cabo en paralelo as necesarias reformas das leis procesuais, así como da propia Lei orgánica do poder xudicial e da Lei de demarcación e planta. A experiencia demostra que afrontar a reforma do sistema xudicial non pode facerse a través de cambios illados de diferentes conxuntos de actores que operan como círculos concéntricos e que, en última instancia, condicionan, limitan ou (o que é peor) se contradín con outras regulacións vixentes ou en trámite de modificación.
21. Á carreira fiscal ingrésase exclusivamente por medio de oposicións libres, a través dun proceso selectivo de factura tradicional similar no seu deseño e contidos (practicamente na súa totalidade) ao existente para o acceso á carreira xudicial. As obxeccións formuladas a este sistema no momento de tratar a sección sobre xuíces e maxistrados poden ser trasladadas aquí.
22. Pero o sistema de acceso ten tres puntos críticos singulares que convén facer explícitos. O primeiro refírese a que as convocatorias de acceso á condición de xuíz/a e de avogado/a fiscal se levan a cabo en paralelo, o cal non ten xustificación obxectiva ningunha, pois limita a competencia “exclusiva” do CXPX nesta materia ou, o que é peor, introduce sen máis nin máis ao Ministerio de Xustiza na xestión duns procesos selectivos que non lle competen (os de acceso á carreira xudicial). A convocatoria das probas selectivas debería diferenciarse, pois as carreiras (os corpos) son diferentes como tamén o son as funcións que cada un desempeña.
23. O segundo punto crítico refírese aos temarios e ao modo de desenvolvemento das probas selectivas. Non se poden esixir os mesmos temas (ou practicamente os mesmos) para acceder a profesións xurídicas que son tan diferentes nas súas funcións. O carácter predictivo das probas selectivas mostra aquí un valor moi limitado: predín as probas selectivas se o/a candidato/a posúe os coñecementos, as destrezas, as aptitudes e as actitudes para o desempeño da función de fiscal?, son os mesmos que para acceder á xudicatura?
24. E o terceiro punto crítico sitúase no modelo de formación como parte do proceso selectivo. A diferenza do modelo de “escola xudicial” que, con todas as súas imperfeccións mellorou notablemente o anterior sistema, o período de estadía no Centro de Estudos Xurídicos e de prácticas en fiscalías é mellorable. A formación de entrada á carreira fiscal debería ter en conta o novo papel institucional que o Ministerio Público está a asumir nestes momentos, tanto no contido dos programas como nas estadías en diferentes ámbitos institucionais (tribunais de xustiza, despachos de avogados, empresas, Administración pública autonómica, ONG, etc.). Aquí hai un campo importante para subscribir convenios de formación e prácticas coas institucións autonómicas. Posiblemente un cambio de denominación do centro, unha nova situación xeográfica e reforzar notablemente o seu carácter selectivo axudarían na súa mellora institucional.

25. A pesar da estrutura xerárquica e da existencia de diferentes niveis de postos de responsabilidade, a carreira fiscal segue tendo limitacións en canto ao deseño de itinerarios profesionais que poidan cubrir as expectativas de carreira profesional que teñen os membros do corpo. Así, cabería analizar a posibilidade de incorporar mecanismos de carreira profesional horizontal no propio posto de traballo, que diversificasen mediante chanzos ou graos o ríxido sistema de categorías existente na actualidade.
26. Unido ao anterior, e coas (relativas) facilidades que supón implantar ese modelo nunha estrutura de base xerarquizada, cabería apostar porque na carreira fiscal se implante un sistema de avaliación do desempeño que permita medir o rendemento consonte uns obxectivos previamente marcados e, así mesmo, que introduza a valoración da conduta profesional. Esas medicións deberían ter efecto posteriormente como medio para identificar as necesidades formativas, terían que ser valoradas na provisión de postos de traballo e, se é o caso, na carreira horizontal, e, unha vez que o sistema acredite a súa obxectividade e imparcialidade, terían consecuencias ou impactos retributivos (complemento de desempeño).
27. O Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal xa deu pasos recentemente para reforzar a especialización. Nun ámbito tan complexo como no que actualmente se move o sistema xudicial a especialización é unha necesidade obxectiva. Pódese analizar, xa que logo, en que medida é posible deseñar áreas funcionais de actuación nas que desenvolver carreiras profesionais, requiríndose procesos formativos acreditados no caso de cambios de área.
28. O Ministerio Fiscal desenvolve as súas funcións na Comunidade Autónoma, pero a estrutura organizativa e os seus equipos son fixados desde fóra do ámbito autonómico. Con todo, é obvio que a creación de determinados órganos ou unidades pode ter unhas consecuencias directas sobre as necesidades de medios que deben ser achegados polas comunidades autónomas.
29. Neste punto, quizais fose oportuno reforzar institucionalmente a comisión de coordinación entre o Ministerio Fiscal e a Comunidade Autónoma, que serve como espazo institucional de información recíproca e de previsión das medidas que se teñen que adoptar. Pero cómpre ser plenamente consciente da necesidade de ter en conta a opinión da Comunidade Autónoma á hora de adoptar as decisións heterónomas que inciden nas competencias desta. Polo que se refire tanto ás decisións executivas como ao deseño normativo de rango legal.
30. As reformas legais que se poidan adoptar, tanto de procedemento como de planta ou, mesmo, de ampliación de efectivos (neste caso, fiscais) deben vir acompañadas dunha memoria económica de impacto sobre outras administracións públicas (neste caso, comunidades autónomas). Pero se se trata de leis das Cortes Xerais, é obvio que tales medidas normativas, sempre que supoñan obrigas de provisión de medios, deberán ter unha



cobertura financeira, isto é, deberán ter o oportuno reflexo no sistema de financiamento das CC.AA.

31. A nova estrutura organizativa do Ministerio Fiscal admite a posibilidade que a Fiscalía Superior da Comunidade Autónoma poida crear unidades de apoio, así como configurar seccións especializadas baixo a dirección dun/dunha fiscal decano/a. Unhas decisións de carácter potestativo como esas non son, porén, neutras en termos financeiros. A Administración da Comunidade Autónoma deberá facer fronte a unha serie de gastos derivados desa implantación, por mor dunha decisión en que, dado o seu carácter organizativo, non participou. Talvez todas esas cuestións se deberían tratar na comisión de coordinación antes citada.
32. En todo caso, as solucións neste punto non son doadas, pois parten das enormes limitacións que mostra o modelo institucional deseñado. Unha solución sería que, dada a configuración do Ministerio Fiscal como unha sorte de “administración independente”, todos os recursos (financeiros, materiais e persoais) fosen xestionados pola propia institución. Parece a solución máis cabal, pero que ofrece serias dificultades de aplicación debido sobre todo a que as comunidades autónomas asumiron –vía traspaso de medios– a xestión deses recursos.
33. Outra solución viría por deslindar nidiamente as funcións propias e exclusivas do Ministerio Fiscal e aquelas outras simplemente instrumentais. Estas últimas son as que deben exercer as comunidades autónomas. E aquí cómpre subliñar que a Administración autonómica é soberana –coas limitacións obvias das obrigas que impoña o lexislador– para decidir cales son as políticas públicas que pon en marcha e a que dedica, pois, os seus recursos económicos.
34. Con estas limitacións obvias, cómpre subliñar a irracionalidade do sistema de demarcación xudicial existente actualmente en Galicia e verbo da necesidade da súa reforma. As dificultades que para o desenvolvemento das súas funcións formula esa demarcación son evidentes. Pero esta é unha materia propia doutro punto deste *Libro branco*.
35. Tampouco é posible poñer en dúbida a necesidade de camiñar cara á implantación dun sistema ofimático inspirado nunha serie de principios (celeridade, eficacia, concentración e transparencia) e que teña por finalidade última alcanzar na Administración de xustiza o obxectivo “papel cero” e que as aplicacións informáticas sexan efectivamente un instrumento de xestión. Pero esta materia, sen prexuízo das súas evidentes conexións coas funcións propias do Ministerio Fiscal, tamén é tratada noutro punto deste informe.
36. En calquera caso, coa actual repartición de responsabilidades, a Administración autonómica deberá facer fronte a eses procesos de mellora en todas as cuestións vinculadas coas tecnoloxías da información e das comunicacións aplicadas tamén á oficina fiscal. Pero tales procesos de

reforma deben ser analizados e implementados desde unha dimensión integral do sistema xudicial galego no seu conxunto, no cal se deben ter presentes xulgados e tribunais, Ministerio Fiscal, avogados, procuradores, médicos forenses, etc.

37. Nesa liña de mellora do funcionamento do sistema xudicial galego, é pertinente afondar nalgunhas liñas de intervención que haberá que impulsar ao fío das reformas integrais antes enunciadas: mellorar os sistemas de comunicación vía videoconferencia, racionalizar o gasto derivado dos medios de transporte como consecuencia do exercicio de funcións propias do Ministerio Fiscal, habilitar espazos propios para a fiscalía nos novos edificios xudiciais que se constrúan, etc.
38. A estrutura actual da Fiscalía en Galicia consiste nas seguintes unidades:
  - a) Fiscalía Superior de Galicia
  - b) Catro fiscalías provinciais
  - c) Tres fiscalías de área situadas en Ferrol, Santiago de Compostela e Vigo
  - d) Catro seccións territoriais, situadas en Mondoñedo, Monforte de Lemos, Verín e Cambados
39. Todas estas estruturas organizativas presentan innumerables carencias que se recollen detalladamente no texto do relatorio, pero cuxa reiteración non procede aquí. Son carencias que, polo demais, se xeneralizan practicamente na totalidade dos espazos do sistema xudicial, así como nos espazos periféricos ao sistema propiamente dito. As solucións a esas carencias non poden provir de respostas puntuais ou de satisfaccións individualizadas a xustas reivindicacións, senón dunha reforma integral do modelo na que a Comunidade Autónoma de Galicia posiblemente teña un papel moito máis modesto do que se lle atribúe.
40. No entanto, hai que dar pasos firmes na dirección correcta e non eludir responsabilidades. Débese camiñar cara a unha oficina de servizos comúns á fiscalía, que aposte pola modernización, que integre sistemas informáticos cunha correcta xestión de recursos humanos e que teña un deseño organizativo axeitado. Modernizar a oficina fiscal supón, así mesmo, investir en xestión e en dirección pública a través da creación dunha figura profesional de xerencia que deberá desempeñar, xa sexa no ámbito provincial ou autonómico, todas as funcións vinculadas coa organización, xestión de recursos humanos, medios tecnolóxicos, medios materiais e infraestruturas, así como recursos orzamentarios e contratación. Nese ámbito a figura de xerencia que se cree terá un perfil profesional que, nesas materias, dependerá directamente da consellaría competente.
41. A modernización da oficina fiscal é, pois, un obxectivo para dispoñer duns servizos comúns que presten unha atención axeitada á cidadanía. Débese partir, en consecuencia dun Ministerio Fiscal aberto aos cidadáns e ás cidadás, o que requirirá un trato personalizado e inmediato, unha información puntual e unha rapidez na tramitación e resolución dos problemas que os/as

- afecten. Nesa liña, sería conveniente que as fiscalías dispuxesen de oficinas de atención ás vítimas como espazos físicos independentes.
42. No ámbito das relacións institucionais, xa se puxo de relevo a importancia de reforzar a comisión de coordinación entre a consellaría competente en materia de xustiza e a fiscalía, como espazo institucional estable co fin de implantar os plans de modernización nas oficinas fiscais. É nese ámbito onde deben tratarse todas as cuestións relativas á configuración das unidades de apoio e seccións, se é o caso, así como aquelas materias que concirnan a recursos e medios materiais das citadas oficinas.
  43. No ámbito das relacións entre Ministerio Fiscal e poder xudicial, cómpre poñer o acento na necesaria mellora do sistema de sinalamentos co fin de superar os problemas de descoordinación, sobre todo no que concirne a suspensións e novos sinalamentos, pois tales cuestións afectan de modo directo aos propios cidadáns. Á parte de acatar nos seus estritos termos o Regulamento de aspectos accesorios das actuacións xudiciais, parece aconsellable que a axenda de sinalamentos sexa unha axenda pública xestionada por un órgano do propio xulgado ou, mesmo, por un servizo común. Neste punto, os/as xestores/as, e probablemente os/as secretarios/as xudiciais, terán moito que dicir.
  44. Desde un punto de vista conclusivo, parece necesario lembrar que un proceso de modernización da estrutura e funcionamento do Ministerio Fiscal en Galicia viría da man dunha serie de medidas: a) a redución ou agrupación de partidos xudiciais, ou se se prefire a racionalización da planta xudicial; b) aproveitar racionalmente e maximizar as novas tecnoloxías da información e das comunicacións, para reducir o papel e os desprazamentos, co conseguinte aforro de gasto público; c) un deseño organizativo racional da estrutura da fiscalía e unha aposta pola introdución de técnicas de xestión avanzadas en materia de recursos humanos; d) unha xestión diferente á actual da axenda de sinalamentos; e) avanzar na implantación dun sistema de calidade nas oficinas de fiscalía de toda a Comunidade Autónoma; e f) artellar un sistema estable de coordinación e cooperación entre o Ministerio Fiscal e a consellaría competente en materia de xustiza.
  45. Con todo, queda pendente o papel que finalmente terá o Ministerio Fiscal na instrución penal. De atribuírse finalmente a función instrutora ao Ministerio Fiscal, é obvio que o seu perfil institucional cambiaría por completo e cumpriría repensar todo o modelo actual de oficina fiscal co fin de que poida atopar acomodo unha “oficina fiscal de instrución”, que deberá ter peculiaridades notables no seu modo de configuración e na cal a Comunidade Autónoma disporá así mesmo de responsabilidades importantes á hora de establecer o seu deseño definitivo, sen prexuízo do que establece a lexislación procesual que no seu momento poida aprobarse.

## Secretarios xudiciais

1. A Lei 19/2003, á parte de mudar radicalmente o modelo da oficina xudicial, cambiou o modelo de relacións que van ter os secretarios xudiciais. Preténdese, entre outras cousas, que as oficinas, aínda que organizadas dende un punto de vista administrativo polas CC.AA., manteñan uns mínimos comúns a fin de que os/as xuíces/xuízas, maxistrados/as e secretarios/as das UPAD (unidades procesuais de apoio directo) poidan realizar as súas tarefas en condicións de igualdade. Por outro lado, os secretarios xudiciais serán os encargados de dirixir os servizos comúns procesuais, que deben organizarse con criterios de homoxeneidade e flexibilidade.
2. O corpo de secretarios xudiciais organízase de forma xerarquizada e cunha estrutura piramidal, dependente do Ministerio de Xustiza, que coloca na cúspide ao secretario xeral da Administración de xustiza, concibido como órgano superior de dirección e coordinación.
3. Dende o principio apostouse na reforma por unha necesaria coordinación e cooperación entre o Ministerio de Xustiza, as comunidades autónomas con competencia en materia de xustiza e o poder xudicial, de forma que non se invadan as competencias de cada un.
4. En todo caso, as comunidades autónomas teñen intervención respecto dos secretarios xudiciais polo menos nos casos seguintes:
  - a) Participan no nomeamento dos secretarios de goberno e dos secretarios coordinadores provinciais.
  - b) Informan previamente acerca dos postos de secretarios xudiciais de libre designación.
  - c) Poden, a través dos secretarios de goberno, impartir-lles instrucións aos secretarios xudiciais do seu territorio sobre cuestións da súa competencia.
  - d) Poden retribuír aos secretarios xudiciais cun complemento de produtividade, sempre que exista autorización previa do Ministerio de Xustiza.
  - e) O coñecemento do idioma e do dereito especial das comunidades autónomas é un mérito para a provisión de postos de secretarios xudiciais.
5. A estricta xerarquía do corpo de secretarios xudiciais impide que estes se dirixan directamente aos órganos competentes, de modo que calquera anomalía ou necesidade que detecten deberán poñela en coñecemento do secretario coordinador para que este, pola súa vez, llo comunique ao secretario de goberno, quen propondrá o que considere oportuno.
6. Estrutúranse os secretarios xudiciais, baixo esa dirección, cos secretarios de goberno dos tribunais superiores de xustiza (no ámbito territorial de cada comunidade autónoma) e cos secretarios coordinadores provinciais (no ámbito da provincia), así como cos secretarios directores dos servizos comúns procesuais. Por outra banda, cando nun servizo común procesual traballan varios secretarios xudiciais, a relación de postos de traballo determinará a súa dependencia xerárquica e funcional.

7. Os secretarios de goberno e os secretarios coordinadores provinciais son órganos superiores do corpo de secretarios xudiciais, e os primeiros desempeñarán, como superiores xerárquicos, a dirección dos secretarios xudiciais que prestan os seus servizos nas oficinas xudiciais dependentes dos tribunais superiores.
8. As principais funcións dos secretarios de goberno e secretarios coordinadores son:
- a) A **inspección** dos servizos que sexan responsabilidade dos secretarios xudiciais do seu respectivo ámbito territorial, sen prexuízo da que lles corresponda ao Consello Xeral do Poder Xudicial, ás salas de goberno ou, se fose o caso, ao presidente do tribunal ou das salas respectivas. Dada a pluralidade de órganos con responsabilidade na inspección, por ministerio da lei, esta función é de encaixe un tanto difícil, porque hai que atopar o oportuno deslinde.
  - b) A incoación e tramitación de **expedientes disciplinarios** polas posibles infraccións que os secretarios xudiciais poidan cometer no exercicio das súas funcións. A potestade disciplinaria sobre os secretarios xudiciais dista tamén de ser un tema pacífico, pois a LOPX albergou na sala de goberno a resolución destas incidencias. Ao propio tempo, a atribución de competencias das comunidades autónomas con competencias asumidas para promover a responsabilidade disciplinaria dos secretarios xudiciais con destino en órganos xudiciais radicados no seu territorio requiriría unha instancia para o seguimento destes expedientes.
  - c) A **imposición da sanción de apercibimento** aos secretarios xudiciais do seu ámbito, por falta leve.
  - d) A **proposta de nomeamento e cesamento** dos secretarios xudiciais de libre designación no seu ámbito territorial, elevada ao Ministerio de Xustiza. Esta competencia téñena os secretarios de goberno, pero os secretarios coordinadores participan dalgún xeito nela.
  - e) O **control e seguimento estatístico**, competencia recoñecida en principio a favor dos secretarios de goberno, pero na que tamén participan os secretarios coordinadores.
  - f) A **dirección e organización dos secretarios xudiciais**. Trátase, sen dúbida, da función máis importante dos secretarios de goberno, que se ha de exercer “respectando e tutelando a súa independencia no exercicio da fe pública” (art. 465.5 da LOPX), o que supón un límite para o secretario de goberno (que deberá respectala) e tamén un deber, xa que deberá amparala fronte a todos aqueles que a intenten vulnerar.
- Neste punto débese entender comprendida a facultade dos secretarios de goberno e dos secretarios coordinadores de propoñer, dentro do seu respectivo territorio, as comisións de servizo, así como a facultade do secretario de goberno de propoñerlle ao Ministerio de Xustiza a lista de candidatos considerados idóneos para exercer como secretarios xudiciais substitutos no ámbito territorial de cada comunidade autónoma. De todos os

modos, chama a atención que as comunidades autónomas non teñan, no seu ámbito territorial, ningunha participación no proceso selectivo mediante a formación de comisións mixtas de valoración, ou dalgunha outra forma.

- g) O **informe** dos secretarios coordinadores ao Ministerio de Xustiza, ou se fose o caso á comunidade autónoma con competencias asumidas, cando así o soliciten, sobre a **creación ou modificación das relacións de postos de traballo** existentes no seu ámbito territorial.
  - h) A **elaboración e aprobación dos protocolos** de carácter técnico-procesual que sexan necesarios para o correcto funcionamento das oficinas xudiciais. Os protocolos de actuación nos procedementos, que deberá elaborar o secretario coordinador provincial e aprobar o secretario de goberno, veñen esixidos pola reforma operada pola LO 19/03; neles, á parte de se fixaren os criterios procesuais que se han de seguir na tramitación dos diferentes procedementos, deberanse integrar as ordes, circulares e instrucións do secretario xeral, secretario de goberno e secretario coordinador, así como as instrucións recibidas das comunidades autónomas.
  - i) A **proposta das medidas para mellorar o funcionamento** da Administración de xustiza, tanto ao Ministerio de Xustiza coma ás comunidades autónomas con competencias asumidas, comunicándolles as incidencias que afecten aos secretarios xudiciais que deles dependan.
9. Sobre todo esta proposta de medidas para mellorar o funcionamento da Administración de xustiza introduce para os secretarios xudiciais un deber xeral de **colaboración** coas comunidades autónomas, deber que alcanza o da comunicación a elas –e igualmente ao Ministerio de Xustiza–, a través dos seus superiores, de cantas incidencias lles afecten. Ao propio tempo, os secretarios teñen o deber de asegurar a axeitada **coordinación** cos órganos de goberno do poder xudicial e coas comunidades autónomas con competencias transferidas.
  10. Así mesmo, as comunidades autónomas poderán solicitar do secretario de goberno que dite as instrucións ou ordes pertinentes para lles dar efectividade ás súas competencias relativas á administración dos medios persoais e materiais.
  11. Xunto con estas funcións de dirección da cúspide da xerarquía do corpo de secretarios xudiciais, a LO 19/03 atribuíulles a facultade de **ordenación do procedemento**, mediante o ditado de resolucións propias, nos termos que establezan as leis procesuais. Os secretarios xudiciais deben ditar as resolucións necesarias para o **impulso procesual**, resolucións que poden ser a xeito de dilixencias de ordenación ou tamén de decretos cando lle poñan fin ao procedemento do que teñan atribuída a exclusiva competencia ou cando sexa preciso ou conveniente razoar a súa decisión. Asumen os secretarios xudiciais competencias na execución, na xurisdición voluntaria e na conciliación.
  12. Como elemento correlativo a esta atribución de funcións procesuais aos secretarios xudiciais, a LOPX confírelles aos funcionarios do corpo de

- xestión procesual funcións de participación na ordenación formal do proceso, dispoñéndose que lles corresponde “xestionar a tramitación dos procedementos, da que se dará conta o secretario xudicial”.
13. Ao propio tempo a LOPX converteu os secretarios xudiciais nos **directores técnico-procesuais da oficina xudicial**. Nesta función os secretarios xudiciais ordenarán a actividade do persoal e impartirán as oportunas ordes e instrucións, asumindo competencias de organización, xestión, inspección e dirección do persoal en aspectos técnicos procesuais, asegurando en todo caso a coordinación cos órganos de goberno do poder xudicial e coas comunidades autónomas con competencias transferidas.
  14. Correspóndelle ao secretario xudicial a responsabilidade polo correcto funcionamento da oficina que dirixe. Isto non admite dúbida cando se trata de servizos comúns, pois así se establece de modo terminante na lei, de modo que estes servizos quedan fóra da competencia non só dos xuíces e presidentes, senón tamén dos xuíces decanos.
  15. Cando a oficina xudicial é unha unidade procesual de apoio directo, que asiste a xuíces e maxistrados no exercicio das funcións que lles son propias, a propia LOPX reconece que os presidentes das salas de xustiza e os xuíces terán nos seus respectivos órganos xurisdiccionais a dirección e inspección de todos os asuntos e adoptarán, no seu ámbito competencial, as resolucións que a boa marcha da Administración de xustiza aconselle. Non obstante, ao se suprimir a facultade de dirección e inspección non só de todos os asuntos, como agora establece a lei, senón tamén de todos os servizos, como antes se dispoñía, parece que a organización e control dos servizos nas unidades procesuais de apoio directo deben seguir baixo a responsabilidade dos secretarios xudiciais.
  16. Pola súa banda, os presidentes de tribunais e audiencias deberán exercer todos os poderes dirixidos á boa orde do tribunal ou audiencia respectivos, así como tamén ao cumprimento dos deberes por parte do seu persoal. Esta norma parece que lles confire aos presidentes a facultade de esixir información ou explicacións a quen corresponda, e, en caso de non obter unha resposta satisfactoria, de acudir á instancia oportuna a fin de esixir as responsabilidades correspondentes.
  17. Con todo, neste punto o problema fundamental suscítase á hora de distinguir a liña difusa que existe entre a dirección do persoal integrante da oficina xudicial en aspectos técnico-procesuais (que lles corresponde aos secretarios xudiciais) e a dirección dese persoal noutros aspectos (que lles corresponde ás comunidades autónomas con competencias transferidas). A discepción é moi complexa, xa que hai solapamentos importantes, de modo que a solución ten que vir do consenso entre Ministerio de Xustiza e comunidades autónomas, consenso que probablemente haxa que procurar en conferencias sectoriais para lograr un exercicio harmonizado das competencias.

18. Aos secretarios xudiciais correspóndelles a **función de documentación** das actuacións xudiciais, función que se lles recoñece como propia e cuxa organización queda baixo a súa responsabilidade, aínda que non a teñan que realizar directamente. A documentación xa non vai necesariamente unida á fe pública xudicial, posto que a lei prevé supostos con transcendencia procesual nos que o funcionario que realiza a documentación non ten a condición de dador de fe pública.
19. Xa que logo, o secretario xudicial deixa de ser o único suxeito con facultade de documentación, facultade esta que se lles pode encomendar a funcionarios doutros corpos ao servizo da Administración de xustiza, sexan do corpo de xestión, de tramitación ou de auxilio. De todos os xeitos, estes funcionarios non poderán, na súa función de documentación, dar fe pública xudicial, senón que gozarán unicamente de potestade certificadora.
20. Correspóndelles aos secretarios xudiciais, con exclusividade e plenitude, o exercicio da **fe pública xudicial**, sen que a lei autorice nin a súa delegación nin a habilitación a outro funcionario para o seu exercicio (salvo entradas e rexistros simultáneos), inda que circunscribe a fe pública a un ámbito máis reducido de actuacións.
21. Aínda que se establece a nulidade de pleno dereito das vistas celebradas sen a intervención do secretario xudicial, prodúcese unha adaptación ás novas tecnoloxías e a necesaria redefinición do seu exercicio nas vistas orais gravadas en soporte audiovisual, facéndose innecesaria a presenza do secretario xudicial no acto sempre que se poida garantir a súa autenticidade por calquera medio técnico. Isto farase preferentemente mediante a incorporación de sinatura electrónica recoñecida, da cal o Ministerio de Xustiza ou as comunidades autónomas dotarán a todos os secretarios xudiciais. Todo o dito vén motivado porque o exercicio da fe pública con presenza física dun secretario xudicial en cada sala de vistas, unido ao mesmo tempo á constitución dos servizos comúns procesuais, incluíndo o servizo común de ordenación do procedemento (obxectivo irrenunciable da reforma que se pretende), esixiría o dobre de efectivos, o que naturalmente faría inviable a reforma.
22. Polo que se refire á redistribución de efectivos, derivada da nova organización de traballo e das necesidades do servizo, a LOPX trocou o sistema de cadros de persoal, xa caduco, por outro de **relacións de postos de traballo**, máis moderno e flexible, coma no resto da Administración, de tal xeito que a ordenación do persoal e a súa integración nas distintas unidades que conforman a estrutura das oficinas xudiciais realizárase a través das relacións de postos de traballo que se aproben.
23. Atribúeselle ao Ministerio de Xustiza a competencia para a ordenación dos postos de traballo das oficinas xudiciais asignados ao corpo de secretarios xudiciais en todo o territorio do Estado, tras informe de Consello Xeral de Poder Xudicial e negociación coas organizacións sindicais máis representativas. Mediante real decreto, e por proposta



- conxunta dos ministros de Xustiza e Facenda, determinaranse os diferentes tipos de postos adscritos aos secretarios xudiciais, para efectos do complemento xeral do posto, da asignación inicial dos complementos específicos que correspondan e das retribucións que procedan por substitucións que impliquen o desempeño conxunto doutra función.
24. Polo tanto, as comunidades autónomas carecen de intervención efectiva na elaboración e aprobación das relacións de postos de traballo dos secretarios xudiciais do seu territorio. Esta exclusión resulta inconcibible en canto que as comunidades autónomas son as competentes para o deseño, creación e organización dos servizos comúns procesuais, á fronte dos cales ha de estar un secretario xudicial. De aí que, paliando nalgunha medida a omisión, no Regulamento orgánico do corpo de secretarios xudiciais dispónse que serán oídas as comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de xustiza e o Consello do Secretariado.
  25. O corpo dos secretarios xudiciais foi deseñado como un corpo de carácter nacional ordenado xerarquicamente e dependente do Ministerio de Xustiza, dotado de todo un sistema de coordinación, colaboración e cooperación co Consello Xeral do Poder Xudicial e coas comunidades autónomas a través dos órganos superiores do secretariado. Pero as comunidades autónomas con competencias consideran insatisfactorio o modelo porque, sendo os secretarios xudiciais os responsables da oficina xudicial do seu territorio, e gravitando a reforma desta sobre eles (como directores da oficina), non consideran lóxico que non manteñan relación orgánica ningunha coa comunidade autónoma. Neste sentido Galicia, o País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía, Navarra e Asturias acordaron reivindicar a **transferencia plena dos secretarios xudiciais ás comunidades autónomas** e mais solicitar a convocatoria da conferencia sectorial en materia de xustiza para tratar (entre outras cuestións) de alcanzar un acordo sobre este tema.
  26. Sobre esta posibilidade de transferir o corpo de secretarios xudiciais ás comunidades autónomas barállanse argumentos favorables e contrarios, que poñen maior ou menor énfase nos distintos labores e funcións que teñen asignados. A cuestión poderíase suscitar tendo presente a multitude de competencias que se lles atribúen aos secretarios xudiciais, e que no momento en que o modelo se despregue na súa totalidade fará que resulten irrecoñecibles uns secretarios respecto doutros (así, teremos desde o director dunha UPAD ata o encargado de execucións; desde o que debe celebrar conciliacións ata o encargado do rexistro civil; desde o director dunha unidade administrativa ata o responsable do servizo común de ordenación do procedemento).
  27. Esta consideración leva a formular dúas reflexións: por unha banda, a necesidade de manter un corpo único de funcionarios que están a desempeñar tarefas totalmente dispares; por outra, a necesidade de especialización e, moi singularmente, de formación técnica propia no campo en que cada secretario xudicial vaia exercer o seu labor. É necesario acometer

a oportuna capacitación do secretariado actualmente en exercicio no que se refire á xestión de persoas e á xestión de recursos, que son materias alleas ás tradicionais habilidades que se lles aprendían e esixían aos secretarios xudiciais. E tamén resulta imprescindible establecer nos cursos de formación dirixidos ás persoas que van ingresar no corpo de secretarios xudiciais os diferentes labores e funcións asignados a estes funcionarios.

## Persoal ao servizo da Administración de xustiza

1. O Estatuto de Autonomía de Galicia prevé expresamente que a Comunidade Autónoma de Galicia dispoñerá das competencias que en materia de Administración de xustiza teña o goberno central. A denominada cláusula subrogatoria foi obxecto no seu día de exame por parte da xurisprudencia constitucional, e o alto tribunal considerou que se axustaba á Constitución.
2. O Tribunal Constitucional avalou, en efecto, a constitucionalidade das cláusulas subrogatorias dos estatutos de autonomía, pero á súa vez baleirounas parcialmente de contido, posto que, para o que aquí e agora interesa, en materia de medios persoais ao servizo da Administración de xustiza considerou que era axustada á Constitución a configuración dese persoal en “corpos nacionais”.
3. En todo caso, a doutrina do alto tribunal estaba construída en relación cunha interpretación da competencia exclusiva do artigo 149.1.5 da CE que se asentaba no dato que por “administración de xustiza” cabía unicamente entender o exercicio da “función xurisdiccional”, e, en consecuencia, todos os aspectos instrumentais ao exercicio de tal función (o que de forma pouco atinada se cualificaba como “administración da administración de xustiza”) podían ser obxecto de encaixe na citada cláusula subrogatoria e, polo tanto, exercidos polas comunidades autónomas.
4. Esa doutrina, no entanto, simplemente recoñecía que esa posibilidade de encadramento do persoal ao servizo da Administración de xustiza era constitucional, pero non impedía que ese persoal dependese, por exemplo, das comunidades autónomas ou, se fose o caso, do propio Consello do Poder Xudicial.
5. E non podía ser doutro modo, porque o artigo 122.1 da CE establece que lle está reservado á lei orgánica a determinación do estatuto do persoal ao servizo da Administración de xustiza. En consecuencia, ten que ser o lexislador orgánico, e máis precisamente a Lei orgánica do poder xudicial, a que estableza o grao e intensidade de “descentralización” ou de “interiorización” do persoal ao servizo da Administración de xustiza nas comunidades autónomas.
6. Certamente, algúns estatutos de autonomía, e como exemplo máis evidente o Estatuto de Autonomía de Cataluña, estableceron algunhas

previsións normativas que pretenden condicionar o campo de xogo nesta materia do lexislador orgánico (isto é, da LOPX). Non é este o lugar para levar a cabo un proceso de reflexión sobre as (complexas) relacións entre un estatuto de autonomía e unha lei competencial específica como é a LOPX. Na próxima sentenza do Tribunal Constitucional sobre o estatuto catalán é moi posible que tales relacións queden precisadas.

7. En calquera caso, nestes momentos é a LOPX a norma chamada a establecer o grao de “autonomización” da Administración de xustiza e, particularmente, do persoal ao servizo da Administración de xustiza. E esa finalidade de servir de instrumento de adaptación gradual da Administración de xustiza ao Estado autonómico vena cumprindo a LOPX moi lentamente e con notables dificultades no seu deseño.
8. Efectivamente, para comprender cabalmente o momento actual do problema, que se pode adiantar que é absolutamente insatisfactorio, cómpre facer brevemente un exercicio de memoria histórica. A LOPX de 1985 non lles recoñeceu inicialmente ningunha competencia ás CC.AA. sobre o persoal ao servizo da Administración de xustiza, cando menos no que respectaba ao persoal funcionario encadrado en corpos nacionais.
9. Tras a sentenza do Tribunal Constitucional 56/1990, a reforma da LOPX de 1994 recoñeceu un espazo (sen dúbida, estreito) de intervención ás comunidades autónomas nesta materia, a partir do cal se vehicularon os diferentes trasposos de medios persoais ás comunidades autónomas con competencia nesa materia. Esa reforma da LOPX de 1994 configurou o actual (e complexo) sistema institucional de responsabilidades compartidas ou “cuarteadas” (e ata certo punto difusas) entre o Ministerio de Xustiza e as comunidades autónomas no que afecta ao persoal ao servizo da Administración de xustiza.
10. Non obstante, o mantemento do carácter nacional dos corpos de funcionarios encadrados na noción de “persoal ao servizo da Administración de xustiza”, así como o mantemento de boa parte das atribucións relacionadas con ese persoal en poder do Ministerio de Xustiza, conduciron a que a citada transferencia de persoal estivese marcada por unha acusada fragmentación de responsabilidades, o que tiña como consecuencia obrigada unha ingobernabilidade evidente do modelo proposto, como o tempo terminou por confirmar.
11. O Libro Branco da Xustiza de 1997 xa apostou por que a transferencia do persoal ao servizo da Administración de xustiza ás CC.AA. fose plena, pero introduciu un elemento de perturbación na propia noción de persoal ao servizo da Administración de xustiza, posto que diseccionou ese persoal en dous niveis: por un lado, secretarios xudiciais (a quen se lles pretendía encomendar labores funcionais máis amplos, xustificando polo tanto así a súa dependencia do CXPX), e, por outro, o resto do persoal ao servizo da Administración de xustiza.

12. O Pacto de Estado para a Xustiza de 2001 non acabou de resolver o problema, e incluso se pode afirmar que o complicou nalgúns aspectos. En efecto, o citado pacto establecía no seu punto 11 o seguinte: “O persoal ao servizo da Administración de xustiza estará formado, fundamentalmente, por persoal funcionario de carreira integrado en corpos nacionais de nova definición, nos que se potenciará a súa profesionalización e formación. Simplificarase, sen prexuízo das fórmulas de transitoriedade que resulten precisas, a actual complexidade dos corpos de funcionarios, permitindo así unha carreira administrativa e un novo sistema de asignación de postos de traballo. Aprobarase un novo estatuto de todo o persoal. Atribuiráselles maior competencia ás comunidades autónomas en xestión do persoal. Introducirase a relación de postos de traballo”. Vexamos ata que punto tales obxectivos están cumpridos oito anos despois.
13. A pesar de todas esas limitacións normativas e institucionais, as comunidades autónomas con competencias “traspasadas” daquela en materia de xustiza reclamaron no ano 2002-2003 de forma unánime a transferencia íntegra das competencias en materia de persoal ao servizo da Administración de xustiza. O seu argumento de peso era obvio: co sistema institucional existente as comunidades autónomas non podían levar a cabo políticas propias de persoal nin sequera facer xestión de persoal, senón simplemente “administración de persoal” (pagamento de nóminas, licenzas e permisos, etc.). Ata certo punto podía afirmarse que as competencias traspasadas ás comunidades autónomas nesta materia se podían configurar como unha sorte de “transferencia envelenada”.
14. A reforma da LOPX de 2003 (a través da Lei Orgánica 19/2003) supuxo un cambio relativo no panorama descrito, pero nesta materia non alterou substancialmente as cousas, posto que partiu primeiro das liñas mestras establecidas no propio pacto de Estado e, en segundo lugar, non modificou en esencia o modelo institucional establecido na Lei 16/1994, que ao cabo e á conta é a orixe da concepción dun modelo de xestión equivocado.
15. A reforma de 2003 suscita o que se coñece como un “novo modelo de oficina xudicial”, que para a súa implantación requiría un complexo proceso de reformas legais (principalmente en materia procesual) que non foron abordadas ata a data. Nese contexto, seguir falando de “novo modelo” de oficina xudicial perdeu boa parte do seu sentido, dado que xa transcorreron seis anos e practicamente nada se fixo para materializar esa política de redeseño organizativo. Inda así, o proxecto de lei de reforma da lexislación procesual, actualmente en tramitación no Congreso dos Deputados, segue incorporando no seu enunciado a expresión “nova oficina xudicial”.
16. Para os nosos efectos, o que nos interesa especialmente é poñer de relevo que en calquera reforma da oficina xudicial entran en xogo, con desigual intensidade segundo os casos, os tres actores institucionais básicos que

teñen encomendada a gobernabilidade fragmentada do sistema de xustiza en España: o Consello Xeral do Poder Xudicial, o Ministerio de Xustiza e as comunidades autónomas. Existen, polo tanto, tres círculos concéntricos de atribucións que en non poucos momentos se solapan e que requiren unhas técnicas de cooperación horizontal que son moi difíciles de articular entre institucións de perfís moi diferentes (unhas monocráticas e outra colexiada).

17. O deseño de oficina xudicial causa un impacto frontal sobre a política de persoal. En primeiro lugar, oficina xudicial e persoal ao servizo da Administración de xustiza regúlanse en libros distintos. En realidade trátase dun sofisticado sistema para permitir que o Ministerio de Xustiza siga intervindo activamente no sistema xudicial e mais na organización da Administración de xustiza, posto que os secretarios xudiciais regúlanse xunto coa oficina xudicial e dependen do propio ministerio. En suma, o MXU non só leva a cabo políticas normativas, senón que actúa na xestión e organización da oficina xudicial e dos servizos comúns a través dos secretarios. Non obstante, esta materia trátase noutros relatorios.
18. A reforma da LOPX de 2003 levou a cabo unha relectura do artigo 122 da CE, de tal modo que a partir dela os secretarios xudiciais non son “persoal ao servizo da administración de xustiza”, senón unha sorte de *tertium genus* entre este e os xuíces e maxistrados. Pero esa tendencia a fracturar a dependencia do persoal das oficinas xudiciais en diferentes niveis de goberno ou institucionais conduce directamente á completa ingobernabilidade do sistema. Así, o director das persoas que traballan na oficina non depende da mesma organización á que pertencen aquelas: non hai nin que dicir que isto produce disfuncións constantes.
19. O feito evidente é que se non se reforma profundamente o sistema exposto, seguirá ofrecendo a imaxe dun sistema roto e fragmentado de xestión de recursos humanos ao servizo da administración de xustiza. Non hai, e isto é importante subliñalo, parangón noutros espazos da Administración pública.
20. O libro VI da LOPX, pola súa banda, redefine o sistema de repartición de atribucións entre o Estado (Ministerio de Xustiza) e as CC.AA. en materia de persoal ao servizo da Administración de xustiza. Unha vez máis, a LOPX xoga neste punto como “lei competencial” ao regular con máis detalle a repartición normativa ca na versión de 1994 da propia LOPX. Pódese dicir, polo tanto, que a LOPX delimita mellor as facultades do Estado e das CC.AA. neste ámbito, pero segue abusando da técnica do reenvío ao Regulamento xeral de ingreso para que complete esa delimitación.
21. A reforma da LOPX de 2003, seguindo neste punto as propostas do Pacto de Estado para a Xustiza de 2001, mantivo, como se viu, o carácter nacional dos corpos de funcionarios ao servizo da Administración de xustiza.

22. Este mantemento dos corpos nacionais viuse “compensado” cun reaxuste da estrutura de tales corpos e cunha serie de modificacións do estatuto básico dese persoal que redefiniu algúns dos seus aspectos básicos (instrumentos de ordenación, selección e provisión de postos de traballo, entre outros), recoñecéndolles un maior (pero moi tenue aínda) espazo de atribucións de xestión ás CC.AA. nestas materias.
23. Realmente, tras a reforma de 2003 o cadro institucional resultante en relación co persoal ao servizo da Administración de xustiza non sufriu cambios de importancia. Pódese dicir, incluso, que non se produciron avances substantivos na dirección de buscar alternativas para mellorar ese encadramento, que se pode considerar esgotado, do persoal en corpos nacionais.
24. Dentro dos elementos estruturais do modelo cabe recoller aquí a “reserva de funcións” que prevé a propia LOPX para este tipo de persoal, pois establece que “os postos de traballo da oficina xudicial só poderán ser cubertos por persoal dos corpos de funcionarios ao servizo da Administración de xustiza”.
25. Esta reserva funcional pódese considerar nestes momentos como excesivamente ríxida, pois establece un subsector da Administración de xustiza cerrado fronte ao resto da Administración pública, cando nada debería impedir, coas esixencias debidas de acreditación da formación requirida, que se puidesen establecer pontes entre a Administración de xustiza e, cando menos, a Administración pública da comunidade autónoma.
26. Nestes momentos, no entanto, esa comunicación entre a Administración de xustiza e a Administración pública é imposible. Esta situación xera unha incomunicación do subsector Administración de xustiza e un certo autismo e endogamia no tratamento dos problemas. Mentres o resto das administracións públicas afrontan procesos permanentes de modernización e de reformas do cadro normativo de emprego público, de implantación das tecnoloxías da información e das comunicacións, do desenvolvemento da administración electrónica, así como unha gradual implantación da dirección pública profesional, a Administración de xustiza segue sen resolver os seus problemas máis básicos.
27. A reforma de 2003 apostou, como xa se comentou, por unha nova configuración estrutural dos corpos de funcionarios do persoal ao servizo da Administración de xustiza. Unha estrutura corporativa que se articula ao redor de dúas ramas: corpos xerais e corpos especiais. Os corpos xerais mudaron de denominación e de esixencias de titulación para o seu acceso: corpo de xestión procesual e administrativa, corpo de tramitación procesual e administrativa, e corpos de auxilio xudicial. Pero a pesar desta “transformación semántica”, os seus labores e funcións reais seguen marcados por pautas moi tradicionais e non ofrecen solucións cabais aos problemas de organización actual da Administración de xustiza.

28. Posiblemente habería que repensar de novo a estrutura corporativa dese persoal ao servizo da Administración de xustiza, en liña co proposto no propio Pacto de Estado de 2001, optando por sistemas menos ríxidos ca a regulación de tales corpos por lei orgánica e partindo dos solapamentos funcionais que se producen na práctica moitas veces entre os corpos de xestión e de tramitación, coa finalidade de evitalos.
29. Como instrumentos de ordenación e xestión do persoal ao servizo da Administración de xustiza, a reforma de 2003 incorporou as relacións de postos de traballo, case vinte anos despois de que se incorporasen na lexislación básica da función pública. O deseño legal que se fai de tales relacións é, baixo calquera punto que se mire, desacertado.
30. En primeiro lugar, as relacións de postos de traballo son un instrumento de ordenación e xestión do persoal cuxa elaboración e aprobación se lle debe encomendar á Administración competente en materia de recursos humanos. Non ten ningún sentido que no proceso de aprobación e modificación das relacións de postos de traballo interveñan tres institucións diferentes (comunidade autónoma, Consello Xeral do Poder Judicial e Ministerio de Xustiza). Non hai ningún exemplo en ningunha Administración Pública española de que ese sistema funcione con esas coordenadas, pois supón unha rixidez tal do instrumento de xestión que o fai sinxelamente inoperante.
31. En segundo lugar, as relacións de postos de traballo son ademais obxecto de negociación colectiva por expresa previsión da LOPX. O cal implica que calquera modificación da RPT, por pequena que sexa, deberá ser obxecto tamén dun proceso de negociación. Hoxe en día, nas administracións públicas as relacións de postos de traballo non son obxecto de negociación colectiva, bardante de que teñan repercusión sobre as condicións de traballo dos funcionarios públicos (artigo 37.2 do EBEP).
32. É máis, a lexislación básica de emprego público actualmente vixente deixou plenamente desfasadas as previsións existentes na LOPX sobre os contidos que debe ter a relación de postos de traballo. Fronte a un claro proceso de flexibilización deste instrumento de ordenación (pois esa, e non outra, é a opción do lexislador básico –artigo 74 do EBEP–), a LOPX optou no seu día por un sistema de rixidez incalculable, o que dificultará unha xestión racional dos recursos humanos no ámbito da Administración de xustiza.
33. Hai que camiñar, polo tanto, cara a unha “interiorización” plena da competencia de elaborar, aprobar e modificar a relación de postos de traballo por parte da comunidade autónoma, sen ningún tipo de intervención externa. Así mesmo, sería oportuno levar a cabo unha reforma da LOPX que adaptase esas ríxidas previsións de contidos das relacións de postos de traballo ás previsións actuais existentes no ámbito da lexislación básica de emprego público. O mesmo cabería dicir en relación coas esixencias de que tales instrumentos de ordenación deban ser obxecto necesariamente de negociación colectiva sempre e en todo caso.

34. Considérase necesario levar a cabo un proceso de racionalización de postos de traballo na Administración de xustiza a través dunha análise funcional dos postos de traballo (na que se determinen as funcións e tarefas dos mesmos). Igualmente, débense elaborar monografías tipo dos diferentes postos de traballo de carácter polivalente e monografías específicas dos postos de traballo de carácter singularizado. A través delas dispoñerase da información necesaria para definir os perfís dos postos de traballo e, en consecuencia, poder aplicar un sistema de predición para a provisión deses postos por parte das persoas que acrediten mellores competencias.
35. Nos corpos de funcionarios ao servizo da Administración de xustiza deberíase introducir, tamén como instrumento de ordenación, a “agrupación de postos de traballo” (artigo 73.3 do EBEP), mediante a cal se creasen áreas funcionais para efectos de poder ordenar a selección, a formación, a mobilidade e os itinerarios da carreira profesional. A área funcional é un instrumento de organización e racionalización do emprego público que debería ser tido en conta en todo caso nos procesos de provisión de postos de traballo como un dos elementos de valoración.
36. Como instrumentos complementarios de ordenación hai que facer mención aquí á planificación, á oferta de emprego público e ao rexistro de persoal. A Comunidade Autónoma de Galicia debe poñer en marcha instrumentos de planificación de recursos humanos na Administración de xustiza, sen prexuízo da dificultade que entraña aplicarlos nun contexto institucional caracterizado por unha fragmentación de responsabilidades que non fomenta precisamente a gobernabilidade do modelo.
37. Á oferta de emprego público, un instrumento de ordenación típico dos recursos humanos, non é competencia da comunidade autónoma, senón do Ministerio de Xustiza, que debe integrar de forma diferenciada as necesidades de recursos que lle foran determinadas polas CC.AA. En calquera Administración pública a oferta de emprego público é un instrumento de xestión de persoas que é competencia do goberno. Deberíase apostar decididamente por que a oferta de emprego público sexa competencia propia da comunidade autónoma.
38. O rexistro de persoal debería ser, así mesmo, un instrumento de xestión de recursos humanos na Administración de xustiza. Sen dúbida debe ter unha dimensión de garantía, pero débese acentuar o seu carácter de instrumento ou de ferramenta de xestión integrada dos recursos humanos na Administración de xustiza. O rexistro de persoal ao servizo da Administración de xustiza debería ser autonómico, sen prexuízo de que mediante convenio na conferencia sectorial de xustiza se establezan contidos mínimos comúns e criterios para o intercambio homoxéneo da información entre administracións, con respecto á lexislación de protección de datos.
39. Dado que a oferta pública é única e que o Ministerio de Xustiza a elabora e aproba formalmente, de aí deriva con facilidade que as convocatorias dos



procesos selectivos dos corpos de persoal ao servizo da Administración de xustiza son realizadas e resoltas polo Ministerio de Xustiza. Previuse, non obstante, unha tenue descentralización desas probas selectivas ao prever que se poidan levar a cabo de forma territorializada nos distintos ámbitos en que se agrupasen as vacantes. Isto non impide, no entanto, que a convocatoria e as súas bases sexan únicas, que os temarios sexan así mesmo únicos (cunhas excepcións moi pouco efectivas) e que se crease igualmente unha comisión de persoal como “órgano mixto” entre o Ministerio de Xustiza e (a representación dalgunhas) comunidades autónomas que teñen importantes atribucións nesta materia. Pola súa banda, os tribunais cualificadores existentes en cada ámbito territorial dispoñerán dunha maioría de membros designados polo propio Ministerio de Xustiza.

40. Certamente non existe no noso sistema administrativo un modelo tan rebuscado e complexo de estruturar para un proceso selectivo, o que transforma calquera convocatoria nunha tarefa de complexidade incalculable e que mostra a todas as luces as súas disfuncionalidades. Nin sequera os funcionarios con habilitación de carácter estatal nas entidades locais dispoñen xa dun sistema tan arcaico e inoperativo, que ademais patentiza unha enorme e evidente desconfianza cara ao exercicio das súas propias competencias polas CC.AA.
41. Non cabe dúbida de que se debe reivindicar con forza que as competencias de convocatoria, desenvolvemento e resolución dos procesos selectivos para o acceso á condición de persoal ao servizo da Administración de xustiza lle deben ser atribuídas en exclusiva á Comunidade Autónoma de Galicia, sen intervención de ningún tipo do Ministerio de Xustiza. Deberíasele recoñecer á comunidade autónoma, polo tanto, a competencia plena en relación con este persoal, a risco, de non facelo así, de condenar o modelo de xestión de persoas a unha esclerose crecente da que xa se deron boas mostras no pasado.
42. No campo da formación do persoal ao servizo da Administración de xustiza hai que desenvolver un programa de formación directamente vinculado coa estrutura de postos de traballo e coas funcións atribuídas a cada posto ou ámbito de postos. A comunidade autónoma debería dispoñer como competencia propia da formación como parte do proceso selectivo, e desenvolver programas de formación en carreira e de formación para a promoción interna.
- 43.- En materia de provisión de postos de traballo as comunidades autónomas teñen recoñecida inicialmente unha maior capacidade de xestión, pero que se ve escurecida polo deseño dun modelo “concorrente” en virtude do cal as bases de convocatoria se acordan conxuntamente co MXU e, así mesmo, as convocatorias son simultáneas. Os procedementos de provisión son de feitura tradicional (concurso para postos xenéricos, específicos e de libre designación), pero aínda o é máis a valoración de méritos, que segue a xirar sobre a antigüidade como factor dominante, un aspecto que xa foi

eliminado da lexislación básica da función pública (artigo 79 do EBEP), pois a antigüidade non é un mérito, xa que o único que acredita é que un funcionario permaneceu un determinado tempo no seu posto, pero non acredita cal foi o seu desenvolvemento profesional.

44. Tampouco a normativa actual establece, malia o estipulado no pacto de Estado, un modelo cabal de carreira profesional dos funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, o que conduce en boa medida a introducir elementos de desmotivación no cumprimento das súas funcións. Débese incorporar un sistema de carreira profesional horizontal que recoñeza a implicación e afondamento profesionais no posto de traballo mediante a valoración da traxectoria profesional, dos coñecementos, da formación adquirida e da avaliación do desempeño.
45. A introdución da avaliación do desempeño na Administración de xustiza é unha ferramenta imprescindible na mellora da xestión das persoas. Debe ser unha introdución gradual e prudente, pero que teña por obxectivo medir o rendemento dos funcionarios públicos e valorar a súa conduta profesional por medio da implantación dun sistema de avaliación obxectivo e imparcial, cuns efectos en principio limitados a identificar necesidades formativas e de mellora da xestión, para máis adiante (unha vez que o instrumento estea rodado) estendelos ao ámbito da provisión de postos, carreira profesional, sistema de retribucións e, se fose o caso, remoción do posto de traballo.
46. Na Administración de xustiza en Galicia un 60% do cadro de persoal aproximadamente ten idades comprendidas entre os 25 e os 40 anos, polo que lles queda un longo treito de vida profesional. Así pois, resulta necesario levar a cabo planificacións de carreiras profesionais co fin de poder motivar un persoal ao que aínda lle quedan entre 25 e 40 anos de vida profesional activa. No plano dos sexos, a Administración de xustiza en Galicia ten unha ampla presenza porcentual de mulleres (o 67%), o que debería ter o conseqüente reflexo nos postos de responsabilidade.
47. A estrutura do persoal ao servizo da Administración de xustiza amosa un alto grao de presenza de funcionarios de carreira no corpo de xestión (654, fronte a 74 interinos), presenza que se fai máis relativa no corpo de tramitación (1014 sobre 198); pola súa banda, no corpo de auxilio xa se fai evidente un notable incremento do persoal interino (385 interinos fronte a 501 funcionarios de carreira). Neste punto hai que referirse á selección de funcionarios interinos. Os procedementos de selección de interinos deben ser áxiles, garantir a publicidade e libre concorrência e ser convocados por áreas funcionais mediante procesos nos que se deba acreditar un mínimo de competencias profesionais, con procesos formativos complementarios e esixindo, nos casos en que proceda, o coñecemento da lingua propia da comunidade autónoma. O departamento competente da Administración autonómica debería ensaiar un sistema permanente de acreditación de competencias que permitise dispoñer de listas de candidatos actualizadas e con duración limitada.

48. Detéctanse, a xuízo dos redactores do relatorio, unha escasa flexibilidade da organización e unhas resistencias ao cambio entre este tipo de persoal debidas, principalmente, á existencia de normas, regras, códigos e, especialmente, pautas de conduta que se foron asentando nunha organización onde a fragmentación de responsabilidades conduce en moitas ocasións ao imperio da impunidade.
49. Así mesmo, ponse de relevo o déficit de secretarios xudiciais titulares, sobre todo en determinados tipos de xulgados, o que introduce factores de distorsión na xestión das respectivas oficinas xudiciais. Por outro lado indícase, igualmente, que os secretarios xudiciais non foron formados para dirixiren persoas, o que supón un estilo de dirección da oficina xudicial moi dependente das persoas e das habilidades innatas que neste campo poidan ter. Habería que levar a cabo un esforzo considerable por mellorar as competencias directivas dese persoal, sobre todo no que afecta á dirección de equipos e xestión de persoas en organizacións.
50. E, en fin, propóñense unha serie de aspectos nos que se debe mellorar, que sucintamente serían os seguintes:
  - a) En materia de procesos selectivos avógase decididamente por que sexa a comunidade autónoma a que convoque e resolva as correspondentes probas selectivas.
  - b) Proponse a elaboración dun plan de formación que sexa a suma dos programas formativos impartidos pola Escola Galega de Administración Pública e pola consellería, pero que necesariamente debería ir vinculado á estrutura e ao sistema de carreira profesional que finalmente se implante.
  - c) Débense profesionalizar as funcións directivas na Administración de xustiza, e neste punto debería camiñar cara á introdución dun modelo de dirección pública profesionalizado no que habería que inserir determinados cadros de responsabilidade unha vez que acrediten as competencias correspondentes.
  - d) Hai que implantar un sistema obxectivo de avaliación do desempeño, así como un novo modelo de carreira profesional, tras a simplificación dos corpos ata a data existentes.
  - e) E hai que optar por definir os postos de traballo, así como por establecer un modelo de RPT que sexa máis flexible, en liña co recoñecido actualmente na lexislación básica da función pública.

## Médicos forenses

1. A medicina legal ou forense é unha disciplina médica que comprende todo o corpo de doutrina referente á aplicación de coñecementos biomédicos á resolución de conflitos xudiciais. É unha disciplina de gran tradición nos países occidentais, particularmente no ámbito europeo continental.

No mundo anglosaxón adóitase utilizar máis o concepto de ciencias forenses, que integra non só as disciplinas de natureza biomédica, senón calquera ciencia que se utilice de forma rutineira polos xuíces, e inclúe materias como balística, pegadas dixitais, explosivos, ciencias da imaxe, informática ou calquera aplicación da física, química ou enxeñería, entre outras ciencias, que en Europa son realizadas basicamente por unidades especializadas das forzas e corpos de seguridade e por outros peritos.

2. As tarefas que a xustiza require da medicina legal abarca diferentes ramas ou especialidades, entre elas as máis importantes son:

- a) Patoloxía forense. O seu obxectivo é a investigación das mortes violentas e sospeitosas de criminalidade, que se concreta na determinación das causas da morte e das súas circunstancias, e segue un método de traballo anatomopatolóxico.
- b) Clínica forense. Contempla un grupo de actividades clínicas no suxeito vivo, que van desde a valoración e seguimento de lesións, ou o estudo dos delitos sexuais ou a psiquiatría forense (internamentos e incapacidades no ámbito civil, valoración da imputabilidade no ámbito penal), ao estudo das vítimas de violencia doméstica, entre outras actividades.

No ámbito da clínica forense adóitase realizar unha actividade xeneralista pero tamén en ocasións, e particularmente en psiquiatría, un labor moi especializado.

c) Xenética e toxicoloxía forenses, normalmente integradas en institutos de medicina legal, aínda que algúns países, como Suecia, posúen laboratorios centrais.

3. O Instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA) é un órgano da Administración de Xustiza en Galicia, que ten por misión prestar asistencia técnica aos tribunais e fiscalías en materia de medicina forense.

Esta organización, integrada por médicos forenses, psicólogos e persoal técnico e auxiliar, ten a súa sede en Santiago de Compostela e, ademais, ten centros de traballo situados na Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra e Vigo.

O IMELGA estrutúrase nestas sete subdireccións territoriais, cada unha delas coas súas respectivas áreas de patoloxía forense e de clínica médico-legal.

Posúe unha dirección con sede en Santiago (asociada á subdirección do centro de Santiago), con labores de organización, planificación e control do funcionamento dos sete centros de traballo, e un Consello de Dirección (integrado polo/a director/a, os subdirectores territoriais, os xefes de servizo e representantes do persoal), ao que lle corresponde aprobar as directrices técnicas e os protocolos xerais de actuación dos servizos.

4. En 1988 creouse oficialmente o Instituto de Medicina Legal, onde realizaban o seu traballo de patoloxía forense os médicos forenses adscritos aos xulgados de Santiago, Arzúa, Ribeira, Negreira, Noia, Ordes, A Estrada, Lalín, Muros e Padrón. O servizo complementábase

cunha sección de histopatoloxía e finalmente creouse tamén unha incipiente sección de clínica médico-legal, dedicada principalmente á responsabilidade profesional e á valoración do dano corporal, aínda que o groso da actividade de clínica médico-legal se seguiu facendo nos xulgados respectivos.

O Instituto Universitario de Medicina Legal funcionou desde entón a través dun convenio entre a Universidade de Santiago e a Consellería de Xustiza (hoxe Presidencia).

As seccións de toxicoloxía e xenética desenvolvéronse espectacularmente, en particular esta última, cun ámbito de actuación nacional, ao ser durante moitos anos, xunto con Granada, os únicos centros existentes.

O Instituto Universitario de Medicina Legal ten actualmente unha sección de toxicoloxía forense, outra de xenética forense e outra pequena sección de clínica forense, e non presta servizos, actualmente, no ámbito da patoloxía forense aínda que realiza actividades de investigación nesta área.

5. A gran maioría da actividade da Medicina Legal en Galicia é de pericia oficial, e hai relativamente pouca actividade en pericia privada. Esta última céntrase principalmente en aspectos de clínica médico-legal, particularmente na valoración do dano corporal, nalgunhas pericias de tipo psicolóxico e psiquiátrico, e nalgunhas probas de laboratorio de toxicoloxía e xenética, principalmente en probas de investigación biolóxica da paternidade.

Ao non estar regulada a figura do perito, nin as condicións para exercer esta práctica privada, non se adoitaba esixir, en xeral, o título de especialista en Medicina Legal, nin se solicitaba acreditación da formación requirida para exercer a función pericial, aínda que pouco a pouco esta situación está mudando, particularmente no referente á valoración do dano.

Como non existen listas de peritos acreditados a través dos colexios médicos, con certa frecuencia o Colexio Oficial de Médicos é requirido para que presente nomes de peritos, ou para que el mesmo emita informes, o que se denomina pericia institucional. En xeral existen listas nos colexios nas que se rexistran os profesionais (ou ben o colexio os adscribe directamente entre a súa lista de especialistas), pero non existe ningún control da capacitación requirida para exercer a función de perito, e isto é algo que debería mellorar, utilizándose nalgunhas ocasións o modelo da Lei de axuízamento civil de seguir unha lista consecutiva de peritos que se adscriben voluntariamente.

Ocasionalmente, a nivel institucional, o Colexio Oficial de Médicos é requirido especialmente para casos de intrusión profesional e, igualmente, a Real Academia de Medicina é requirida para casos de responsabilidade profesional. Consideramos que, especialmente para este tipo de casos, estas institucións poderían ter un papel máis activo.

6. A situación actual no desempeño das distintas áreas da medicina legal na Comunidade Autónoma de Galicia é a seguinte:
  - a) A patoloxía forense é realizada de forma exclusiva no IMELGA.
  - b) A clínica forense é unha actividade que na súa maior parte se leva a cabo con eficacia no IMELGA e para a cal, nunha práctica xeneralista, os médicos forenses se atopan axeitadamente preparados, particularmente no referente á valoración do dano corporal e ao control da evolución de lesionados. Non obstante, hai aspectos máis especializados da clínica forense que obrigarían a unha reflexión e a un esforzo de organización, como sucedeu coa iniciativa dos médicos forenses en materia de agresións sexuais que desenvolveu un protocolo de intervención para a asistencia inmediata ás vítimas nos servizos de urxencia xinecolóxicos, conxugando a asistencia clínica co labor pericial, facendo unha valoración inmediata e global da vítima e recollendo todas as probas e mostras necesarias. Pola súa banda, a psiquiatría forense é unha área na que o traballo máis xeneralista pode ser realizado perfectamente polo médico forense, pero que nalgúns casos esixe a intervención de psiquiatras especializados.
  - c) Nas áreas de xenética e toxicoloxía forenses é difícil estimar a porcentaxe de actividade que se realiza no Instituto Nacional de Toxicoloxía e no Instituto Universitario de Medicina Legal, xa que os médicos forenses do IMELGA recorren a ambas as dúas institucións. Tanto no Instituto Nacional de Toxicoloxía como no Instituto Universitario de Medicina Legal a calidade da pericia é boa, se ben en áreas de pericia especializada o Instituto de Medicina Legal desenvolveu métodos e posúe tecnoloxía da que carece o Instituto Nacional de Toxicoloxía.
  - d) É unha necesidade organizar un equipo de identificación de vítimas en grandes catástrofes (IVD) e un plan de actuación para a eventual resposta rápida e eficaz nunha gran catástrofe.  
Neste sentido o IMELGA dispón dun grupo de antropoloxía forense de bo nivel que debería coordinar un grupo de IVD co Servizo de Xenética Forense do Instituto Universitario de Medicina Legal; nesta coordinación estanse a dar os primeiros pasos na identificación das vítimas da Guerra Civil española en aplicación da Lei de memoria histórica.  
No que se refire a grandes catástrofes, os aspectos relacionados coa identificación son unha parte do proceso, polo que convén que se articulen axeitadamente e se establezan os protocolos adecuados dentro dun marco de actuación a maior escala como pode ser protección civil.
7. A convivencia do IMELGA co Instituto de Medicina Legal debería facerse máis frutífera. Un cambio estrutural esencial e vital para unha práctica da medicina legal de calidade pasa pola coordinación máis estreita das institucións de medicina legal existentes. A idea dunha medicina legal integrada que desde 1976 ata o ano 2001 se realizou en Galicia foi a clave do éxito da medicina legal nesta Comunidade Autónoma, mesmo a nivel mundial, que dificilmente se manterá se a situación actual non se

reconduce. Non ten sentido que exista un divorcio entre as dúas institucións, pois esta é unha situación que compromete a calidade e, particularmente, a docencia e a investigación, e que ademais no resto do país empeza a ser superada.

8. En relación coa patoloxía forense, a necesaria integración da patoloxía macroscópica coa histopatoloxía poderíase efectuar mediante a aproximación da autopsia médico-legal ás estruturas hospitalarias, de xeito que se poida realizar esta actividade nos servizos de anatomía patolóxica respectivos. No caso de que, pola situación dalgunhas das subsedes do IMELGA, esta actividade non poida ser desempeñada nun ámbito sanitario próximo, deberían darse facilidades de histopatoloxía e probas moleculares complementarias desde unha estrutura central, para o que, nese caso, habería que proporcionar os recursos necesarios. Isto tería vantaxes non só de custo-eficacia, senón dunha implicación da medicina forense coa práctica clínica que non se debeu perder nunca.
9. A clínica forense ten actualmente un marco de actuación axeitado no IMELGA, e debe complementarse co esforzo que a Consellería de Sanidade está a facer en materia de psiquiatría forense tanto na orde práctica como formativa, o que con seguridade mellorará a calidade da pericia nesta área.
10. A pericia en materia de toxicoloxía e xenética tería que ser realizada preferentemente polo Instituto Universitario de Medicina Legal, por motivos de eficacia e practicidade, igual que se está decidindo ou se decidiu nalgúns novos institutos de medicina legal onde non existe unha sede física próxima ao Instituto Nacional de Toxicoloxía, como é o caso de Valencia ou de Navarra.
11. Como resulta evidente, é fundamental buscar solucións administrativas que faciliten a coordinación e cooperación de forma estreita entre o IMELGA (Consellería de Presidencia), as estruturas sanitarias (Consellería de Sanidade) e o Instituto Universitario de Medicina Legal (Universidade de Santiago), que, mantendo a identidade das institucións, permitan unha xestión unificada dos procesos e superen o marco dos convenios actualmente existentes, que son insuficientes e se demostraron ineficaces para unha interrelación real entre institucións.
12. Para a mellor coordinación e colaboración do IMELGA e do Instituto de Medicina Legal, a creación dunha sede central que aproxime ou aglutine fisicamente os dous institutos existentes parécenos unha prioridade en infraestruturas. Nesta sede debe prestar o seu servizo persoal das diferentes institucións, de modo que se poidan interrelacionar adecuadamente. Tamén se deberían potenciar e dotar de recursos de forma axeitada todas as subsedes do IMELGA que o requiran.  
En calquera caso, tanto a sede central como as subsedes teñen que se achegar fisicamente ás estruturas hospitalarias ou integrárense nelas.
13. A patoloxía forense debe integrar a anatomía macroscópica, a histopatoloxía e o diagnóstico molecular dentro do mesmo proceso, e isto pódese facilitar

mediante o achegamento ás institucións hospitalarias, independentemente de que se cren facilidades centrais en caso necesario.

A clínica forense ten actualmente un marco de actuación adecuado no IMELGA, e o desenvolvemento de protocolos conxuntos con especialistas do sistema de saúde, como se fixo en materia de agresións sexuais, débese estender a outras áreas, como é o caso da psiquiatría forense.

A toxicoloxía e xenética forense deberíanse realizar de forma exclusiva no Instituto Universitario de Medicina Legal, no marco da estrutura coordinada que se propón, o que melloraría sen dúbida a calidade da proba ao realizarse de forma integrada.

14. A pericia, investigación e docencia téñense que organizar a todos os niveis de maneira coordinada. Os médicos forenses débense incorporar á docencia universitaria, tal e como se fai con outros especialistas médicos das máis variadas disciplinas.

Galicia debe realizar unha oferta de formación de especialistas nas diversas áreas médico-legais a nivel nacional e internacional.

15. Hai que recoñecer que un dos problemas máis graves que lastra a práctica da pericia médico-legal no noso país é o formativo e o dos mecanismos de selección do persoal. Só cun cambio no sistema formativo do persoal que vaia realizar pericia médico-legal se poderá conseguir unha medicina legal de calidade.

É preciso reivindicar unha formación regulada, inserida no sistema MIR con programas específicos para médicos forenses xeneralistas e para cada unha das subespecialidades médico-legais (psiquiatría forense, toxicoloxía, xenética etc.), tendo en conta que moitas destas especialidades terían que provir dunha troncal (anatomía patolóxica, psiquiatría etc.) á que se lle engada un complemento de formación específica médico-legal.

16. A actividade de pericia médico-legal privada débese regular en coordinación cos colexios médicos, e potenciar o seu papel e o doutras institucións en tipos especiais de pericias, así como establecer unhas normas para garantir a calidade destas.
17. Aínda que é discutible que a actividade de psicología forense referida ao ámbito social deba quedar integrada nunha estrutura médico-legal (en Europa adoitan ser sempre organismos de apoio social ou da esfera médico-social), débese proporcionar a esta actividade os medios necesarios dado o aumento do traballo existente, sobre todo tras a entrada en vigor da Lei orgánica 1/2004. Tamén habería que realizar accións urxentes para a especialización e formación continuada destes profesionais.
18. Cómpre crear unha unidade de identificación de vítimas de desastres (IVD) e prever un plan de acción que permita unha resposta rápida para identificación en grandes catástrofes integrada en protocolos de actuación autonómicos a maior escala.



Do mesmo modo débese contemplar, mediante a interrelación continua cos usuarios (xuíces, fiscais etc.), a posible creación doutras unidades (por exemplo responsabilidade profesional médica, medicina legal hospitalaria etc.), dependendo da demanda e da necesidade de especialización en cada caso.

## Xustiza de paz

1. Os xulgados de paz constitúen o primeiro chanzo da estrutura xudicial do Estado, e aparecen configurados na Lei orgánica do poder xudicial como órganos servidos por xuízas e xuíces leigos, non profesionais, que levan a cabo funcións xurisdicionais e, mentres desempeñan o seu cargo, se integran no poder xudicial, gozando de inamobilidade temporal.
2. Os xulgados de paz constitúense en todas os municipios de Galicia e onde non exista ningún Xulgado de Primeira Instancia e Instrución.  
En Galicia existen 270 xulgados de paz (de acordo coas cifras do CXPX, A xustiza dato a dato. 2007), por detrás de Castela e León, Cataluña, Castela A Mancha, Aragón, Andalucía, Valencia e Estremadura, e por diante de Navarra (en onde hai 267 xulgados) e do resto de comunidades autónomas.
3. Os/As titulares dos xulgados de paz son elixidos/as para un período de catro anos polo Pleno do Concello por maioría absoluta, e nomeados pola Sala de Goberno do Tribunal Superior de Xustiza.  
Para ser nomeado/a xuíz/a de paz teranse que reunir os requisitos para o ingreso na carreira xudicial, agás a licenciatura en dereito, e non estar incurso/a en ningunha das causas de incapacidade ou de incompatibilidade previstas para o desempeño das funcións xudiciais, a excepción do exercicio de actividades profesionais ou mercantís.
4. A elección municipal dos xuíces de paz debería desprenderse de connotacións políticas –circunstancia que lamentablemente se observa nun bo número de casos–, de xeito que se elixan efectivamente os que gocen de estima, aprecio e consideración entre os seus concidadáns e ofrezan unha mellor preparación e formación, o que lle proporcionaríaa á súa figura a importancia que debe ter na comunidade.
5. Debe reclamárselles aos poderes públicos con competencia en materia de xustiza que elaboren, publiquen e manteñan actualizado un manual que comprenda todas as actuacións propias dos xulgados de paz –como xa fixera o Consello Xeral do Poder Xudicial en 1996–, cunha explicación sinxela e cos oportunos formularios, como instrumento de consulta básico para a actividade do xulgado, posto que a condición de leigos en dereito dos xuíces de paz supón unha enorme dificultade no desempeño das súas tarefas.

6. Deberíanse ofrecer aos xuíces de paz titorías e cursos de formación eminentemente prácticos, cunha proxección territorializada, por conta do Consello Xeral do Poder Xudicial ou da comunidade autónoma, que fosen impartidos preferiblemente polos xuíces de 1ª Instancia e Instrución do partido ou partidos xudiciais lindeiros, coa finalidade de atender á realidade máis próxima e seguir criterios uniformes.
7. Tería que establecerse unha canle de comunicación rápida e efectiva entre os xuíces de paz e os de 1ª Instancia, co fin de tramitar as consultas, responder ás cuestións que formulen e resolver os problemas dos xuíces de paz, salvagardando o principio de independencia xudicial. Mesmo se deberían manter reunións periódicas para intercambiar opinións, expoñer criterios e delimitar as posicións de ambos os dous.
8. Os xulgados de paz teñen competencia en materia civil contenciosa, en asuntos que se deban resolver polas vías do xuízo verbal segundo a contía, sempre que esta non exceda de 90 €, así como a execución das resolucións xudiciais que se ditan nesa instancia.  
Tamén coñecen dos actos de conciliación que se deban celebrar no municipio.
9. En materia penal os xulgados de paz son competentes para o axuizamento de certas faltas cometidas no termo municipal, tales como a comisión de actos incívicos contra bens públicos, o abandono de xiringas ou instrumentos perigosos, o maltrato cruel de animais, ou a perturbación da orde en audiencias, actos públicos ou espectáculos, así como as faltas de ameazas, agás que a persoa ofendida teña unha especial relación de parentesco ou afectividade.  
Así mesmo, os xulgados de paz son competentes, en caso de delito, para realizar actuacións de prevención ou por delegación do xuíz de instrución.
10. Unha das materias claves na actividade dos xulgados de paz é a de prestar auxilio a outros órganos xudiciais. As actuacións de auxilio xudicial con frecuencia requiren coñecementos técnico procesuais, que non sempre están ao alcance dos xulgados de paz, polo que en tales casos debería acudir ao auxilio destes órganos con carácter restritivo, máxime para as actuacións xudiciais que se realicen no ámbito territorial do órgano actuante pero fóra do seu termo municipal.  
Non xeran especiais dificultades técnicas a práctica de actos procesuais de comunicación. En todo caso, o auxilio xudicial que se obteña dos xulgados de paz terá que realizarse de forma prudente e moderada, tendo en conta a natureza da dilixencia solicitada e a dispoñibilidade de medios do xulgado de paz destinatario.
11. Outra das funcións relevantes que lles compete aos xulgados de paz é a relativa a levar o rexistro civil na súa condición de rexistros delegados, que deberán practicar as inscricións ordinarias de nacemento, defunción

- e matrimonio, así como as notas marxinais que non sexan de rectificación ou cancelación; tramitar os expedientes de fe de vida e os de matrimonio civil; recibir as solicitudes e a prestación do auxilio xudicial nas actuacións requiridas polo xuíz de 1ª Instancia encargado do Rexistro Civil principal. O Rexistro Civil español está a traballar cun sistema totalmente obsoleto e resulta imprescindible a súa informatización para lograr amais a súa interconexión co sistema principal co fin de optimizar a función rexistral.
12. Con este propósito debe terse en conta a pretendida desxudicialización dos rexistros civís, en cuxo caso a competencia sobre estes rexistros lle correspondería á Administración local.
  13. En todo caso, nos últimos tempos produciuse un incremento notable das actuacións de rexistro civil por mor dos movementos migratorios. Especificamente nesta materia sería moi conveniente que, por parte da Dirección Xeral dos Rexistros e do Notariado ou polo Consello Xeral do poder Xudicial, se dotase a estes rexistros cun manual de boas prácticas, complementado con cursos de formación continuada, tanto dos xuíces e secretarios como do persoal funcionario que presta os seus servizos nesta área.
  14. Con independencia desta formación específica e do manual antes referido, cómpre instituír un plan de formación continuada para os xuíces de paz e organizar cursos e xornadas de formación sobre todas as materias da súa competencia, con obrigada participación neles.
  15. Nos últimos tempos irrompeu con forza a mediación como sistema ou método alternativo máis axeitado para a resolución dos conflitos xurídicos que as tradicionais vías xudiciais formalizadas. Co carácter voluntario da mediación, e tendo en conta que os xuíces de paz son os que nese papel independente se atopan máis próximos aos veciños, podería tentarse algunha formación específica nestas técnicas de solución de conflitos para eles.
  16. É moi importante o labor de atención á cidadanía que desempeñan os xuíces de paz, desde o seu coñecemento da realidade social, ao intervir pola vía pacificadora e conciliadora en múltiples problemas cidadáns –incluso algúns moi complexos– outorgándolles a pertinente solución pola vía da experiencia e da prudencia, a partir da autoridade moral de que se lles dota ao acceder ao cargo.
  17. Na organización da oficina habería que promover a constitución obrigatoria de agrupacións de secretarías dos xulgados de paz, reunindo as secretarías de pequenos municipios limítrofes e mantendo os actuais secretarios idóneos en cada xulgado de paz, como auxiliares do secretario da agrupación.
  18. No tocante ás instalacións dos xulgados de paz, cómpre intentar a súa dignificación, coa mellora da conservación e da accesibilidade dos edificios, que deberían situarse en locais fóra dos concellos e independentes das oficinas

municipais e de calquera dos seus servizos, de xeito que os cidadáns teñan conciencia de se atopar nunha sede xudicial.

19. En materia de equipamentos é xusto reivindicar mobiliario e útiles suficientes nos xulgados de paz, tanto para o desenvolvemento das tarefas xurisdicionais como para a axeitada atención aos cidadáns. Todos os xulgados de paz deberían contar con fotocopiadoras, teléfono, fax e cos ordenadores, impresoras e aplicacións informáticas específicas para o correcto desempeño do seu labor, así como dispoñer da bibliografía básica para o exercicio da función xurisdicional.  
É necesario, ademais, establecer unhas condicións suficientes de seguridade e mantemento dos libros do Rexistro Civil, de maneira que estean debidamente encadernados e protexidos.
20. Debería analizarse o problema da dignificación das retribucións dos xuíces de paz e mais dos secretarios, análise que debería ir acompañada da fixación dun horario de atención ao público para o cumprimento das funcións legalmente encomendadas.
21. É discutible que se deba manter o actual sistema de vincular os concellos ao financiamento dos xulgados de paz, desentendéndose a comunidade autónoma da provisión dos medios persoais e materiais.
22. Na actualidade, é evidente que falta en España un modelo claro de xustiza de paz, sen que o lexislador tomara posición sobre o futuro dos xulgados de paz. Porén, hoxe aínda é indiscutible que o xuíz de paz se perciba como unha persoa boa e respectada na súa vila, quen de poñer fin a disputas ou litixios de índole menor na súa calidade de símbolo da autoridade da xustiza.

## Medios e novas tecnoloxías

1. A duración excesiva dos procedementos pode deberse, en parte, a que a oferta é insuficiente en relación á demanda ou ao número de litixios que acceden aos órganos xudiciais. Esa insuficiente oferta pode ser consecuencia da escaseza ou insuficiencia de medios, aspecto que tratamos a seguir, ou de deficiencias no sistema de organización e xestión, cuestión que analizaremos despois xunto ao tema das TIC. Dispoñer de medios suficientes é unha condición necesaria para que a xustiza cumpra as outras condicións que se lle esixen, ademais de ser pronta, como que a calidade ou a eficacia das resolucións sexan apropiadas ou asegurar o acceso da cidadanía á xustiza.
2. Como **información de conxunto**, no ano 2007 o orzamento público destinado á xustiza (tribunais e fiscalía) foi en España de 3.184 millóns de euros. A isto súmase o gasto en xustiza gratuíta (190 millóns de

euros), co que o total ascendeu a 3.184 millóns. A asistencia xurídica gratuíta (AXG) representa unha pequena parte do gasto total, apenas o 6%. Unha análise algo máis fina debe incluír ao Tribunal Constitucional, cuxo orzamento ese ano foi de 25,3 millóns de euros. Por habitante, sen incluír o Tribunal Constitucional, dedicáronse 66 € a tribunais e fiscalía e 4 € a xustiza gratuíta. En proporción ao PIB, o gasto en tribunais e fiscalía representou o 0,28% e o de xustiza gratuíta o 0,02, o que fai un total do 0,3%. Hai que subliñar que levamos case dez anos con esa mesma porcentaxe. En termos nominais, o gasto duplicouse entre 2000 e 2007, un crecemento superior ao de todo o decenio 1990-2000. En termos reais, o aumento do gasto foi de case un 70% entre 2000 e 2007, fronte a algo menos do 40% no decenio 1990-2000. Pola súa banda, o gasto en institucións penais foi en 2007 de 1.019 millóns de euros na Administración central. Isto representa o 0,12% do PIB e equivale a 28 € por habitante. O gasto en seguridade –que é especialmente relevante para o sistema da xustiza penal–, que comprende a actividade das distintas policía, Garda Civil e outros corpos de seguridade, foi de 4.808 millóns o ano 2000 e equivaleu ao 1,9% do PIB e a 119 euros por habitante.

3. A entidade do gasto en xustiza é mínima **en comparación con outros programas de gasto**, como a sanidade ou educación. Así, en España, en 2002 o gasto por habitante en sanidade foi duns 1.000 € e o de educación, uns 800 €, cifras ben superiores aos 60 € dedicados á xustiza ese ano. É certo que a taxa de crecemento no período 1991-2002 foi superior en xustiza, 6,3%, fronte ao 2,4% en sanidade e o 2,6% en educación. En comparación co PIB tamén resulta moi inferior o gasto en xustiza, que, lémbrese, foi en 2007 do 0,3%, fronte a un 7% en sanidade ou o 5% en educación. Xa que logo, un incremento do gasto en xustiza apenas ten impacto substancial nas cifras do gasto total.
4. As CC.AA. achegan o 54% do orzamento para tribunais e fiscalía. Con todo, ese non é o caso na xustiza gratuíta, na cal as CC.AA. contribúen co 84% do orzamento total. En realidade tanto o Ministerio como as CC.AA. achegan un total lixeiramente superior porque non están incluídos os custos indirectos dos servizos centrais que dedican unha parte dos seus recursos á xustiza. A **distribución territorial** mostra que as diferenzas entre CC.AA. son salientables. Así, en relación coa poboación, as CC.AA. con maior dotación en tribunais son Canarias e País Vasco, que, no caso de Canarias, dedica dúas veces e media a dotación da comunidade que menos gasta, Galicia. No caso da xustiza gratuíta, as comunidades que máis gastan son Canarias e Cataluña, que equivale a máis do duplo do asignado por Galicia. En proporción ao PIB os resultados son similares. En conxunto, as comunidades que máis gastan en xustiza son Canarias e Andalucía, e as que menos, Galicia, Navarra e Madrid.

Datos e cocientes básicos sobre o gasto en xustiza en 2007												
	Orzamento en xustiza (millóns de €)						Gasto por habitante			Gasto en relación co PIB		
	Tribunais e Fiscalía	Xustiza gratuita	Total	% de Tribunais e Fiscalía	% de Xustiza gratuita	Tribunais	Xustiza gratuita	Total	Tribunais	Xustiza gratuita	Total	
Andalucía	368	30	398	12,3	15,7	46	4	49	0,25	0,02	0,27	
Canarias	150	14	164	5	7,3	74	7	81	0,35	0,03	0,39	
Cataluña	381	49	430	12,7	25,7	53	7	60	0,19	0,02	0,22	
Comunidade Valenciana	199	18	217	6,6	9,4	41	4	44	0,19	0,02	0,21	
Galicia	79	8	87	2,6	4,2	28	3	31	0,14	0,01	0,16	
Madrid	280	29	309	9,4	15,2	46	5	51	0,15	0,02	0,17	
Navarra	27	2	29	0,9	1	45	3	48	0,15	0,01	0,16	
País Vasco	134	10	144	4,5	5,2	63	5	67	0,2	0,02	0,22	
<b>Total C.C.A.A.</b>	<b>1.618</b>	<b>160</b>	<b>1.778</b>	<b>54,1</b>	<b>83,8</b>							
Consello Xeral do Poder Xudicial	69		69									
Ministerio Xustiza	1.305	32	1337	43,6	16,8							
<b>Total España</b>	<b>2.993</b>	<b>191</b>	<b>3.184</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>66</b>	<b>4</b>	<b>70</b>	<b>0,28</b>	<b>0,02</b>	<b>0,3</b>	

Fonte: elaborado a partir de datos do CXPX ("Xustiza Dato a Dato 2007", e este dos orzamentos das direccións de relación coa Administración de xustiza), do INE e da IGAE. Nota: a cifra de total non coincide exactamente coa suma debido ao redondeo. O total nacional inclúe o gasto do Ministerio de Xustiza. Os orzamentos de xustiza gratuita que aparecen son os inicialmente aprobados, pero, ao ser unha partida ampliable, o gasto finalmente realizado adoita ser considerablemente superior ao crédito inicial.

5. A comparación do gasto en xustiza non está exenta de problemas debido a que o orzamento das direccións xerais non inclúe os mesmos conceptos. Cando isto se fai, por exemplo en Galicia e País Vasco, resulta que Galicia estaría gastando en tribunais 94,6 millóns, en lugar de 79, isto é, case un 20% máis, e o País Vasco 121,6 millóns en lugar de 134, un 9% menos que a cifra que publica o CXPX. Axustadas estas cifras, o gasto por asunto resolto en Galicia é un dos máis baixos das CC.AA. con competencia transferida (226 ) fronte a unha media de 254 , onde o gasto máximo se dá no País Vasco (454 ) e o mínimo na Comunidade Valenciana (198 ). O gasto en comunicacións (postais, telemáticas, etc.) representa a maior parte do gasto corrente; no caso de Galicia, o 41%. Outro compoñente de gasto importante é o transporte. O gasto por usuario en investimentos previsto en Galicia para 2009 ascende a 587 , sendo o menor das CC.AA. con competencia transferida. (País Vasco, 4.058 ; Cataluña, 3.834 ; Canarias, 1.067 , Comunidade Valenciana, 940 ). Ao gasto ordinario de persoal hai que engadir o correspondente aos plans de reforzo e urxencia, que supón importes non menores. Así, no ano 2007 adoptáronse 1.033 medidas de apoio. En todo caso, é imprescindible medir de forma precisa o gasto en xustiza.
6. As **comparacións internacionais** en materia de gasto que realiza a Comisión Europea para a Eficiencia da Xustiza (CEPEX) mostran que España está entre os países que máis gasto destina á xustiza en termos de PIB, gasto público e salario medio, só por detrás de Alemaña e Portugal (e como porcentaxe de gasto, tamén detrás de Inglaterra e Gales). É unha cifra similar á que destinan os Países Baixos ou Italia, pero máis ca Francia, Finlandia ou Noruega. Estes datos causan certa perplexidade e, salvo o gasto por habitante, chocan coas percepcións existentes. Desde logo, cabe a posibilidade de que haxa erros na medición na orixe ou que non se estean a computar os mesmos conceptos, pero esas son as estimacións da CEPEX a partir dos datos proporcionados polos organismos públicos de cada país do Consello de Europa. No entanto, en gasto por habitante, España está entre os países que menos gasta. En tribunais, España destinaba unha proporción superior á media dos países da UE 15 en relación co PIB, co salario bruto e co gasto público, pero menos que a media en gasto por habitante. Tamén gastamos menos en xustiza gratuíta e fiscalía. Hai certos patróns nos sistemas de xustiza. Por exemplo, o británico dedica o groso dos seus recursos á xustiza gratuíta (58 por habitante) e apenas a tribunais (8 ). O contrario sucede en Bélxica, Alemaña ou Austria, cuxos datos de gasto total inclúen a fiscalía. As **retribucións dos nosos xuíces** son relativamente menores en España no momento de entrada pero similares no caso da máxima xerarquía xudicial. Logo de axustar eses datos, verbo do salario os/as nosos/as xuíces/as están nunha situación algo inferior á media e superior á mediana (isto é, son máis os países onde os/as xuíces/as cobran menos ca en España).

7. No ano 2007 contabamos con 4.543 xuíces/zas e maxistrados/as, que supuña 10 por cada cen mil habitantes. Por comunidades, Asturias, Cantabria e Baleares eran as que máis tiñan, e Castela A Mancha, Murcia e a Comunidade Valenciana, as que menos. Doutro xeito, como media, cada xuíz/a atendía a unha poboación de 9.950 habitantes, cun extremo superior en Castela A Mancha (12.136) e inferior en Asturias (7.734). En todo caso, unha adecuada avaliación desa dotación de medios persoais ten que poñerse en relación coa litixiosidade e carga de traballo, cuestións que agora están fóra do alcance deste estudo. Ese mesmo ano Galicia contaba con 10,8 xuíces por 100.000 habitantes, ou, o que é o mesmo, cada xuíz/a tiña que atender a 9.242 habitantes. A dotación de xuíces é lixeiramente superior á media (10,1 xuíces por 100.000 habitantes). Se nos referimos ás xurisdicións contencioso-administrativa e social, en 2007 Galicia tiña 1,05 xuíces por cen mil habitantes, na contencioso-administrativa, inferior á media española (1,1), e 1,41 na xurisdición social, superior á media (1,12).
8. Por outra parte, en 2007 o sector da xustiza empregaba en España 50.504 persoas (112 por cen mil habitantes). Alén disto, había 116.000 avogados e avogadas en exercicio (258 por cen mil habitantes) e 9.157 procuradores e procuradoras (20 por cen mil habitantes). Na distribución da dotación de medios persoais por comunidades destaca unha maior dotación de persoal colaborador en Castela-León e menor en Extremadura. A comunidade con máis avogados é Madrid, e con menos, Extremadura. En canto a Galicia, así como a súa dotación en xuíces, fiscais e secretarios está na media ou lixeiramente por riba, ese non é o caso en canto ao persoal colaborador. O cociente de xuíces por fiscal e secretario e de avogado por procurador mostra que, no ano 2007, Galicia estaba lixeiramente por riba da media na primeira e por baixo nas outras dúas.

### Medios persoais por cen mil habitantes

	Xuíces	Fiscais	Secretarios	Médicos forenses	Xestión procesual	Tramitación procesual	Auxilio xudicial	Subtotal colaboradores	Total xustiza	Avogados	Procuradores
<b>Galicia</b>	11	5	10	2	24	37	18	91	106	202	24
<b>Total</b>	10	4	9	2	26	42	19	97	112	258	20

### Cocientes

	Xuíces por fiscal	Xuíces por secretario	Avogados por procurador
<b>Galicia</b>	2,4	1,11	8,41
<b>España</b>	2,3	1,14	12,71



9. **As comparacións internacionais en materia de medios persoais** mostran que, en relación coa poboación, España conta con menos xuíces e menos fiscais que os países da nosa contorna, pero moitos máis funcionarios xudiciais. Tamén contamos con menos funcionarios da fiscalía. O cociente de xuíces por fiscal é similar á media, pero o cociente entre funcionarios xudiciais e da fiscalía é moi superior ao cociente entre xuíces e fiscais. Estes trazos, que persisten desde hai lustros, indican que a xustiza española descansou en boa parte no papel dos funcionarios, algo que reforza o modelo burocrático da nosa xustiza. Varios países teñen máis do dobre de xuíces que España, é o caso de Alemaña, Austria ou Bélxica. De feito, España é o país con menos xuíces por habitante, fóra de Dinamarca, Inglaterra e Gales, pero este país apoiouse tradicionalmente nun sistema de xuíces non profesionais (maxistrals), polo que non é comparable con España. A cifra española era, no entanto, próxima á de Francia, Italia ou Noruega. Convén recordar que a imaxe da xustiza está moi asociada aos medios persoais e en especial ao número de xuíces con que conta; e precisamente os países nórdicos e xermánicos son os que contan con mellor imaxe; e seguramente non só imaxe, senón mellor funcionamento real. A aparentemente excesiva dotación de colaboradores xudiciais non implica que esteamos ben. De feito, unha das demandas dos xuíces radica en contar non tanto con máis funcionarios senón con perfís que se axusten máis ás necesidades actuais, por exemplo, documentalistas ou persoal de apoio ao labor xudicial.
10. Os 5.829 **avogados e avogadas** que había en Galicia en 2008 representaban un 5% do total de avogados de España e equivalían a 210 avogados por cen mil habitantes, cifra lixeiramente inferior á do conxunto de España (262). Dentro desa visión de conxunto, o cociente de avogados por habitante é marcadamente elevado na provincia da Coruña (241) e relativamente baixo en Lugo (139). O total de **procuradores e procuradoras** colexiados de Galicia en 2008 representaba o 7,3% do total de España, un peso superior ao que corresponde en comparación co peso da poboación. A evolución dos últimos 20 anos mostra que a procuradoría aumentou máis notablemente na década de 1988 a 1998 (46%) ca na década de 1998 a 2008 (19%). En conxunto, durante estas dúas décadas aumentou un 73%. Outro cambio importante consiste na composición por razón de xénero. Se en 1998 só o 22% dos procuradores eran mulleres, en 1998 xa era o 50% e en 2008 representaban o 61%.
11. Como datos de conxunto, tomando como referencia os de 2007 e, en canto ao denominador, o número de xuíces desagregado entre civil e penal como un único grupo –debido a que non se proporciona información de cada tipo de xuíz desas ordes–, e, por separado, do contencioso e social, os datos referidos a 2007 indican que, salvo a orde social, na que a produción foi similar, nas demais ordes a cifra de asuntos resoltos por órgano foi en Galicia inferior á media do conxunto de CC.AA. A fonte, en todos os casos é a estatística do

Sentenzas e autos por órgano. Ano 2007								
	Galicia				España			
	Sentenzas por órgano	Autos por órgano	Total	% de sentenzas	Sentenzas por órgano	Autos por órgano	Total	% de sentenzas
Xdos. 1ª Instancia	236	703	939	25,1	250	898	1148	21,8
Xdos. do Mercantil	104	158	262	39,7	125	203	328	38,1
Xdos. de Violencia contra a muller	6	5	11	54,5	13	12	25	52,0
Xdos. Familia	749	803	1552	48,3	750	569	1319	56,9
Xdos. 1ª Instª. e Instr.	139	302	441	31,5	151	383	534	28,3
Xdos. de Menores	13	231	244	5,3	35	285	320	10,9
Xdos. Instrución	373	4036	4409	8,5	481	5389	5870	8,2
Xdos. 1ª Instª. e Instr.	142	961	1103	12,9	178	1523	1701	10,5
Xdos. de Violencia contra a muller	13	51	64	20,3	41	148	189	21,7
Xdos. de Menores	199	184	383	52,0	270	191	461	58,6
Xdos. do Penal	394	14	408	96,6	430	23	453	94,9
Xdos. Cont.-Admvo.	331	142	473	70,0	429	353	782	54,9
Xdos. do Social	597		597	100,0	487		487	100,0

CXPX. Se en lugar de tomar como referencia a desagregación anterior, tomásemos o total de xuíces, as cifras de asuntos resoltos serían maiores pero o patrón é similar. Se o denominador fose o número de persoas ocupadas en xustiza, o cociente sería inferior pero o patrón sería similar. Máis interesante, e precisa, é a comparación entre o distintos tipos de órganos de cada orde. Limitámonos aos órganos unipersoais, onde as comparacións son máis factíbeles. Os resultados mostran que na orde civil a cifra de sentenzas por órgano é, polo xeral, inferior en Galicia. E iso mesmo sucede nos órganos da orde penal e do contencioso, pero non do social, porque nesta orde os xulgados de Galicia ditaron máis sentenzas que no conxunto de España. En canto aos autos, aínda que o perfil é similar, as excepcións están nos xulgados de familia, nos cales a cifra de sentenzas por órgano era superior en Galicia (803 autos fronte a 569).

- Os xulgados de paz desempeñan importantes labores en Galicia e están sendo obxecto de acción prioritaria, o que implica un maior grao de informatización. O exame da súa actividade pon de manifesto que, tendo en conta a media, a súa produción é superior en Galicia en relación co

conxunto do Estado en toda gama de asuntos que resolve, tanto en materia civil como penal, pero en especial en materia civil.

13. É necesario mellorar nas áreas centrais da xestión pública no ámbito da xustiza, isto é, en:
  - Xestión procesual, entendida como xestión dos casos e do fluxo que leva a súa tramitación, desde o seu inicio ata que conclúen.
  - Política de recursos humanos, bloque en que se incardinan os temas de definición de postos de traballo, fluxos de responsabilidade, estrutura de incentivos pecuniarios ou doutro tipo, mecanismos de control e formación e adestramento, etc.
  - Recursos, financiamento, orzamentos, contabilidade, execución e control.
  - Sistemas e tecnoloxías da información, que comprenden os sistemas ou aplicacións informáticas de xestión procesual e calquera outra aplicación, así como a estatística xudicial.
  - Planificación estratéxica, área que inclúe tamén a comunicación interna da organización –dentro de cada órgano e da organización no seu conxunto– e a comunicación co exterior, isto é, coa comunidade onde está enraizado cada órgano e cos clientes inmediatos ou mediatos (avogados e litigantes, potenciais persoas usuarias, representantes da comunidade, asociacións, etc.). Dentro deste área adoitan incluírse tamén os mecanismos de control e supervisión.
14. A xestión e tramitación dos casos e o seu fluxo desde o inicio ata a súa terminación constitúen o labor central da oficina xudicial. Establecer un bo sistema de xestión do fluxo de casos é un requisito previo para aproveitar logo as melloras que engade a súa informatización (doutro xeito petrificanse os erros e amplifícanse os efectos nocivos). Nalgúns países, os sistemas informáticos permitiron levar a cabo cambios radicais na xestión dos procesos. Así, en lugar da característica “apropiación” que tiña lugar antes, onde cada empregado público levaba os seus expedientes de principio a fin (ás veces cun colorido variado para distinguir cada tipo de procedemento ou materia), distintos empregados encárganse de diferentes fases do proceso, de xeito que se gaña en flexibilidade. Esta mellora na xestión dos procesos permitiu, ademais, identificar un número elevado de trámites ociosos que non facían máis ca consumir tempo e recursos e constituír factores que fomentaban a dilación ou morosidade. Alguén pode contrapoñer, con todo, que isto pode levar a unha excesiva separación entre os xuíces e os casos do xulgado, de forma que os xuíces poidan adoptar medidas ou tramitar de forma diferente consonte a natureza dos casos. Esas obxeccións, plausibles ao noso entender, poden paliarse cunha énfase adecuada na coordinación entre os responsables de cada labor, incluídos os xuíces. E, en todo caso, eses sacrificios terán que contrapoñerse cos desatinos aos que está asociada a atomización da xestión dos casos con toda sorte de diferenzas atribuídas á “singularidade” máis dos xuíces ca dos casos.

15. *Recompensas vinculadas ao desempeño.* É necesario vincular o desempeño de cada empregado público –e de cada organización– a un sistema de recompensas; estas poden ser monetarias, de promoción ou de recoñecemento público, ou ter outro carácter motivador. Obviamente, para establecer tal sistema de recompensa precísase definir claramente as variables de que depende, e para facer iso é imprescindible (*sic*) dispoñer dun bo sistema de medición e información.
16. *Rotación do persoal, interinidade e vacantes no posto de traballo.* A rotación é un mal case endémico. Non é infrecuente que nun territorio cambie máis do 30% do cadro do persoal non xudicial, atraídos os que marcharon por postos mellor remunerados ou de menor presión. Esta rotación e falta de persoal danan substancialmente o ritmo de actividade e a calidade do traballo dos órganos xudiciais. A mobilidade pode ter lugar entre comunidades ou dentro dunha comunidade, ou mesmo tamén dentro dunha mesma cidade, e afecta non só a xuíces senón a todo o persoal. Este problema de rotación, no que concirne ao cambio entre comunidades, é menor en Galicia ca no País Vasco ou en Cataluña.
17. *Formación e adestramento.* Ademais de investir nos plans de formación no momento de acceso, cómpre reforzar a formación continua de xuíces e demais persoal. En canto aos xuíces, é recomendable mellorar os coñecementos prácticos en materias coas que os xuristas están pouco familiarizados, tales como a valoración de danos, o funcionamento dos mercados, a administración da empresa e outros temas, mais sen que isto implique o absurdo de facer dos xuíces “expertos en todo”.
18. *Cumprimento da xornada laboral.* En non poucos países o incumprimento da xornada laboral parece ser un problema grave e pouco menos que de imposible solución, a xulgar polos anos e intentos realizados para corrixilo. En España, segundo estimacións do Consello do Poder Xudicial, cumprir a xornada equivalería a dotar de persoal 350 órganos, algo máis do dez por cento dos que había en 1998.
19. *Mellor uso da capacidade dos profesionais.* A miúdo a capacidade do persoal non xudicial está sendo infrautilizada. Moitos dos profesionais realizan labores que poderían ser perfectamente acometidos por persoas con menor capacitación, feito este que posibilitaría que aquelas persoas que presentan unha maior capacitación se puidesen dedicar a outras funcións. No caso dalgúns profesionais, coma no dos secretarios xudiciais, a súa formación xurídica permitiría que realizasen algunhas funcións agora atribuídas aos xuíces, ou que deviñesen en letrados do xulgado ou tribunal, ao estilo doutros letrados públicos existentes en numerosos países. Alternativamente, algúns deles poderían desempeñar o papel de administradores da corte unha vez adquirida a formación axeitada (cun programa especializado intensivo e de curta duración). Outros poderían asumir a responsabilidade plena da execución das sentenzas. Estas e outras opcións levarían consigo unha dignificación da función, unha maior

- capacitación e produtividade e a correspondente retribución, que non ten por que ser substancialmente inferior á dos xuíces.
20. É difícil esaxerar sobre a importancia da estatística xudicial, como parte que é do sistema de información. Por sinxela que sexa a información, case sempre se precisa unha breve presentación ou descrición e unha mínima análise. Hai que evitar presentar os datos tal e como están ou fornecer unha gran cantidade deles, xa que a reacción probable dos destinatarios será sentirse abafados e prescindir da información. De feito, parte do desinterese pola estatística xudicial radica en que o lector, e mesmo o responsable da política xudicial, se sente desbordado por unha infinidade de datos brutos cuxo significado se ve incapaz de desentrañar. Ese labor de análise e explicación é imprescindible, e en función do tipo de información deberán levalo a cabo os responsables dos departamentos de estatística dos poderes xudiciais, os analistas, os expertos ou calquera outro tipo de verdadeiro coñecedor da materia.
  21. *Avaliación do desempeño e impacto da xustiza.* Os sistemas de información –os estatísticos, entre outros– permiten elaborar un conxunto de indicadores do desempeño dos xuíces e demais empregados públicos e do conxunto do sistema xudicial, ademais de realizar un bo control da marcha do sistema. Os grupos de indicadores máis comúns –que se desagregan nun amplo subconxunto de elementos de información– refírense a: (a) Insumos, dotación e grao de utilización. (b) Litixiosidade e carga de traballo. (c) Acceso á xustiza. (d) Produción, produtividade e tipo de produto. (e) Eficiencia en custos. (f) Duración-dilación. (g) Calidade. (h) Execución. (i) Indicadores adicionais sobre o sistema de xustiza penal, que inclúe policía, fiscalía, defensoría, tribunais e institucións penitenciarias.
  22. *Rendición de contas.* Polo propio interese dos que traballan e gobernan a xustiza, e porque é un dereito dos cidadáns, debe realizarse periodicamente unha rendición de contas que permita a avaliación do que a xustiza fixo nun determinado período. Como parte desa dación de contas é esixible polo menos un informe anual de actividade. Este tipo de documento informa sobre a actividade realizada, define o estado e necesidades da xustiza e fixa plans xerais de actuación. Deles debe extraerse o relativo ás estatísticas xudiciais, cuxo lugar axeitado é o anuario estatístico correspondente, limitándose aquí á inclusión duns poucos gráficos e de apenas cadros. Tamén debe extraerse moita información de detalle, como sentenzas (se cadra tamén sería bo presentar unha breve descrición, e se fose o caso análise, das modificacións xurisprudenciais, cando estas sexan importantes e de carácter xeral). Do mesmo xeito, os distintos órganos deben dar conta do que fixeron periodicamente. Por exemplo, mediante informes de xestión tramitados ante os órganos de goberno da xustiza acerca do labor realizado por cada órgano e a súa comparanza co labor realizado por órganos similares. Pola súa banda, o Parlamento debe proceder a un

exame axeitado do funcionamento da xustiza, e unha ocasión propicia –inda que non única– é o momento da presentación da memoria anual do Consello ante o Parlamento e de cada tribunal superior ante o seu correspondente órgano de representación popular.

23. *Ponderación da complexidade da carga de traballo e produción dos órganos xudiciais.* Ao medir a carga de traballo e a produción dos órganos xudiciais cómpre ter en conta que non todos os casos son igualmente complexos. Ponderalas de acordo con esa complexidade é unha tarefa que están a acometer varios sistemas xudiciais non só para valorar a produtividade dos órganos xudiciais, senón tamén para poder reasignar mellor os medios dispoñibles a fin de proporcionar elementos de xuízo obxectivo sobre as necesidades de creación de novos órganos ou de ampliación de dotacións para os xa existentes.
24. A informatización debe acometerse con máis seriedade, con apoio permanente e directo ás oficinas xudiciais, cuestión esta da que depende moito o avance da súa implantación. A informatización ten máis facetas ou áreas ca a referida á xestión dos procesos, e con razón se fala de sistemas integrais de informatización.
25. Un axeitado sistema informático –e non pensamos no mundo do Nirvana– debe facilitar o impulso e xestión procesuais, controlar a marcha do órgano xudicial, determinar a axenda do xulgado e os intervinientes nos procesos, facilitar o acceso remoto dos profesionais aos casos en que estean a intervir, elaborar a estatística, realizar inventarios periódicos e extraer información valiosa sobre o funcionamento do sistema xudicial e do sistema xurídico. A avaliación preliminar das aplicacións e a utilización que dela fan os usuarios indican que practicamente poucas permiten realizar a maioría destes labores.
26. Unha das razóns polas que as aplicacións informáticas deixan bastante que desexar débese a que os usuarios apenas introducen información nos sistemas. Cóbrese unha parte mínima dos campos previstos, e este é un dos problemas comúns a todas as aplicacións. No conxunto das existentes nas distintas comunidades con competencia na materia en España en 2002, cubríase entre o 5% e o 30% da información prevista, dependendo do grao de implantación en que se atopaban nese momento e do compromiso dos responsables políticos e dos xestores destas materias. Por que sucede isto? Os usuarios aducen que para eles –para a súa xestión procesual– trátase de campos non relevantes, aínda que recoñecen que se podería tratar de información de interese para outro tipo de usuarios. Noutros casos fan referencia a que, aínda recoñecendo a súa posible utilidade para eles mesmos, o custo e a demora que comporta introducir máis información é moi grande comparado coa utilidade que lles proporcionaría. Que facer, daquela? Non hai unha solución única, senón que hai que actuar en varias direccións. Unha delas consiste en motivar o persoal (política de recursos humanos) de xeito tal que estean interesados en cubrir a totalidade dos

- campos, ou cando menos parte deles, e facelo ben. Noutros casos isto esixe ademais unha maior proximidade do persoal informático de apoio ao posto de traballo, isto é, a axuda técnica directa aos usuarios.
27. As aplicacións informáticas actuais non son idóneas para proporcionar aquela información que prevén rexistrar, información moi valiosa sobre o funcionamento deste servizo público e para cuxo coñecemento constitúe unha fonte única. Non se trata de culpar as aplicacións, porque en realidade a informatización dos órganos xudiciais non se previu para isto inicialmente. Esa vella concepción, non obstante, é algo que cambiou rapidamente nos últimos tempos, no sentido de definir as aplicacións de forma que sexa factible explotar con relativa facilidade estas e outras moitas posibilidades, como fonte de información e ferramenta para a xestión e supervisión e mais como utensilio definitivo para a política xudicial e a política xurídica.
  28. *Que facer?* Para que esta ferramenta sirva para realizar ben as súas funcións básicas que agora, segundo os distintos usuarios, non desempeña axeitadamente, é necesario configurar, actualizar e redefinir as aplicacións de xeito que: (a) se incorporen todos os campos relevantes, e só os relevantes; (b) se eviten ambigüidades na denominación dalgúns campos; (c) aqueles campos que sexan indispensables deban ser definidos como tales, e feito isto o usuario non debe poder pasar a outro campo sen cubrir o anterior; (d) sexa factible extraer dunha forma rápida e doada a información prevista; (e) se consiga que as aplicacións funcionen con máis axilidade e menos interrupcións. As recentes decisións sobre fitos e táboas de documentos constitúen un paso na boa dirección a seguir.
  29. A comparación internacional da razón de xuíces por habitante indica que en España hai menos xuíces por habitante ca nos países do seu ámbito. Tamén hai menos fiscais por habitante, aínda que a discrepancia é menor ca no caso do número de xuíces. Polo que atinxe ao gasto público, as comparacións con países da nosa contorna en canto ao gasto en xustiza en relación co PIB e co gasto público paradoxalmente non deixan tan mal como un esperaría a xustiza española. Isto pódese deber, en parte, a que estas comparacións son susceptibles dunha apreciable marxe de erro, e en parte a que unha porción importante do gasto se destina a persoal colaborador (polo tanto, non a xuíces nin a fiscais).
  30. Dito como trazo groso ou en liñas xerais, porque a análise empírica detallada mostra que nalgúns casos non é así, a xustiza española, e a galega en particular, padece un problema de *escaseza de medios*. Este fenómeno é particularmente agudo nos últimos anos debido á aplicación de leis de enorme envergadura orzamentaria sen que viñesen acompañadas da correspondente dotación. A proposta de orzamento para o ano 2009, coma a de anos anteriores, se ben que reflicte unha dotación para xustiza maior ca para outros programas de gasto, non é abonda para atacar o déficit que lle afecta. Xa que logo, é necesario dedicar máis medios.

31. No caso dos *xuíces*, o déficit actual pode estar entre o 30% e o 40%, o que esixiría pasar dos actuais 10 xuíces por cen mil habitantes a uns 13 ou 14. Isto pódese conseguir entre seis e sete anos, dado que a incorporación de novos xuíces é algo que non se pode materializar da noite para o día. A curto prazo pódese paliar esa escaseza mediante a incorporación de xuíces pola cuarta quenda ou con *xuíces substitutos*, se ben que neste último caso habería que asegurarse de que a súa formación é axeitada. Porque a apelación xeneralizada ao expediente de xuíces substitutos non é un bo sistema. Dende hai décadas os desaxustes entre as necesidades e a dispoñibilidade de xuíces viñéronse paliando con este tipo de xuíces, e nestes momentos polo menos 1 de cada 10 xuíces é substituto ou suplente. Moitos órganos están cubertos de forma permanente por substitutos, problema que é especialmente agudo, aínda que por distintas razóns, no País Vasco e Cataluña, de onde algúns xuíces adoitan trasladarse en canto conseguen méritos suficientes. Este problema é máis grave de que parecen indicar as cifras de conxunto cando se observa a *rotación excesiva* destes xuíces e o tipo de lugares e asuntos que vulgan. Tal como revelaba a prensa a finais do mes de outubro de 2008, eran varios os xuíces substitutos que pasaran por xulgados e casos especialmente sensibles, onde duraban pouco tempo. A xustiza interina, expresión que se refire á participación de persoas que non forman parte da carreira xudicial, ascendía no territorio nacional a 36 millóns de euros en 2006.
32. Debe subliñarse que o aumento de medios debe ser *selectivo, non indiscriminado*; que debe ir parar a algúns órganos, xurisdicións e instancias (non a todos); e que debe ir encamiñado a aumentar máis o número de xuíces ca de persoal colaborador, así como a algúns labores. Como é lóxico, hai que proceder á realización dun exame particularizado de cada xulgado, pero neste momento os órganos máis necesitados son os xulgados encargados da violencia doméstica e sobre a muller, os xulgados do contencioso e os xulgados do mercantil, e, en termos xerais, máis os dos grandes municipios, onde hai unha notable conxestión. No caso de Galicia quizais este sexa tamén o caso da Sala do Contencioso do TSX e dos xulgados do social.
33. Aínda que España, e Galicia en particular, sexa dos países con menos xuíces por habitante, é o país con máis persoal colaborador xudicial por habitante. Así pois, non parece que teñamos un problema neste sentido, aínda que a implantación da nova oficina xudicial pode cambiar este parecer. En todo caso, tanto no modelo actual coma no futuro precísase dun tipo particular de persoal de apoio á decisión xudicial, de documentalistas e doutros perfís específicos, e menos persoal colaborador de formación xenérica. Por outra banda, a formación dos colaboradores interinos é escasa.
34. Aínda que, como xa indicamos, haxa necesidade de lle acrecentar medios á xustiza, as limitacións das políticas de “máis do mesmo” son claras e para seren eficaces requiren a adopción de medidas noutras direccións,



como as que se examinan en distintos capítulos deste libro. A formación dos secretarios nas importantes e novas competencias que se lles asignaron na Lei 19/2003 é insuficiente; requirirían formación en organización e xestión, en traballo en equipo, en liderado, no uso das tecnoloxías da información e comunicación e noutras materias afíns, e isto reclama un novo papel do Centro de Estudos Xurídicos e unha maior colaboración das CC.AA. nesta materia.

35. Á vista dos datos, non parece que os órganos xudiciais de Galicia *produzan* máis ca os da media de España. De xeito xeral, que sexan necesarios máis medios é algo compatible con afirmar que o funcionamento da xustiza é dunha notable ineficiencia e que, con algúns cambios de certa envergadura, *cos mesmos medios se podería producir máis e mellor xustiza*. No conxunto de España non é esaxerado dicir que, cos recursos de que se dispón, varios sectores da xustiza poderían producir bastante máis – polo menos unha cuarta parte máis – se se empregasen medidas de xestión xudicial coma as que aquí se comentan. Por outra banda, pódese constatar que o incremento das dotacións orzamentarias non se ve seguido dun aumento equivalente da produción. Entre os anos 1990 e 2000, por exemplo, o orzamento aumentou nun 61% (en valores constantes), mentres que o número de sentenzas en que houbo oposición do demandado unicamente se incrementou nun 50%. A eficiencia da oferta ou produción sería notablemente superior se se reducise a excesiva xudicialización dos conflitos existente ou a ineficiencia de demanda.
36. A mellora da **organización e xestión** constitúe o mecanismo máis importante para contar con máis e mellor xustiza dun xeito eficiente sen incrementar o gasto público (ou, ao menos, sen aumentalo moito). En tal sentido actúa sobre a oferta de servizos xudiciais. Pero tamén é unha ferramenta importante para racionalizar a demanda, pois permite, de entrada, coñecer cales son as súas características e a que responden as súas variacións. Ademais, actúa sobre outra dimensión importante, como é a estrutura de incentivos dos operadores (xuíces, avogados, fiscais, etc.) e dos procesos xudiciais, que representan un foco de importantes disfuncións potenciais. Con eses eixes de acción incide na dilación dos procesos e noutras características dunha boa xustiza, como é o acceso, a independencia ou a calidade. Trátase, sobre todo, de medidas que cambiaron a organización e incorporaron elementos propios da xestión pública, introduciron aplicacións informáticas para a xestión dos procesos, desenvolveron sistemas de información –en particular de tipo estatístico–, estableceron un marco de incentivos máis axeitado e modificaron dalgunha forma a situación do persoal, tanto xudicial coma non xudicial. Aínda que algunhas destas medidas comportaron un importante desembolso, moitas outras teñen escaso impacto orzamentario e supoñen máis ben aproveitar mellor os recursos dispoñibles. O cambio da organización e xestión debe comezar xa coa tan demorada implantación da

nova oficina xudicial, que segue bloqueada dende o ano 2004. Isto faise cada día máis urxente, dado, ademais, que é previsible que o desaxuste entre medios e necesidades se prolongue un tempo máis.

37. A acción de goberno debera concentrarse na aprobación dun plan funcional de necesidades en materia de edificios xudiciais e nunha reordenación e racionalización do gasto que coloque nuns termos máis razoables os agora excesivos gastos de comunicacións e de transportes de persoas.
38. Unha parte central do sistema de organización e xestión afecta ás *aplicacións informáticas* (sistemas informáticos de xestión procesual), que aínda funcionan de forma mellorable, en gran parte porque aínda non proporcionan todas as prestacións que deberían. Nesta materia requirense maiores investimentos, e sobre todo que as aplicacións estean mellor xestionadas, que na súa definición e desenvolvemento participen activamente representantes do sector xustiza (xuíces, fiscais, secretarios, persoal colaborador e avogados), en particular cunha presenza moito máis potente das direccións xerais de xustiza ou niveis equivalentes, e que se faga un maior e mellor uso de aplicacións.
39. Precísase dunha mellora no financiamento para colocala ao nivel das demais CC.AA. con competencia en xustiza, o impulso do desenvolvemento e implantación das aplicacións con tecnoloxía “multilinguaxe” e a construción dunha solución tecnolóxica para informatizar os postos de traballo de xuíces e maxistrados. Do mesmo xeito habería que fomentar a integración e interoperabilidade dos sistemas coas demais CC.AA., priorizar os proxectos de informatización dos xulgados de paz, implementar sistemas de transporte telemático de documentos procesuais entre xulgados e tribunais e coa comunidade xurídica en xeral, desenvolver liñas de dixitalización de expedientes e implantar a sinatura electrónica e a integración multimedia, orientadas á construción dun expediente electrónico xudicial. Tamén sería recomendable crear un sitio web da xustiza galega dende o que prestar servizos dixitais a profesionais e á cidadanía, desenvolver campañas de difusión e de concienciación do conxunto dos operadores xurídicos (funcionarios, profesionais, etc.) sobre a utilidade e importancia do correcto uso das aplicacións informáticas, introducir un sistema de auditoría periódica sobre o grao de utilización das aplicacións informáticas e cumprir o código de conduta de usuarios. Finalmente, hai que reforzar os servizos de administración, soporte e atención ao usuario das TIC xudiciais galegas e crear un cadro de *monitores informáticos* procedentes dos corpos ao servizo da Administración de xustiza.
40. Para que os cambios sexan efectivos, para o seu axeitado proveito *requírese, ademais*, ligar os cambios organizativos e de xestión aos obxectivos da reforma xurídica e xudicial de cada momento, así como contar cunha axeitada planificación e seguimento e cunha boa integración das distintas pezas do cambio (por exemplo, entre as leis procesuais, os sistemas

informáticos para a xestión procesual, a definición de tarefas dos distintos tipos de empregados, etc.). Ademais é necesario o compromiso político dos actores e o liderado dos responsables públicos.

- 41.- Como en calquera outro campo, sexa público ou privado, é importante identificar, en cada caso, quen son os gañadores e perdedores potenciais e reais e cal é a capacidade que uns e outros teñen para formar grupos de presión ou de interese a favor ou en contra das melloras, e é fundamental atraer aqueles grupos que máis poidan apoiar o proceso de cambio (neste caso os usuarios e os seus representantes legais, e, nalgunhas medidas, os propios xuíces e funcionarios). As melloras deben beneficiar dalgunha forma a todos ou á maioría dos operadores centrais, e deben ser visibles a curto ou medio prazo.

## Avogados

1. O presente *Libro branco sobre a xustiza en Galicia* incorpora, ademais desta sección dedicada aos avogados, outra que se ocupa especificamente da asistencia xurídica gratuíta, como dimensión máis prestacional vinculada co dereito de defensa e coa función da avogacía, polo que aquela cuestión é examinada noutro lugar.
2. Convén incidir en que a importancia da función da avogacía se revela no seu tratamento constitucional. En efecto, a Constitución española (CE) de 1978 refírese directamente á avogacía (á parte da referencia á asistencia xurídica gratuíta do artigo 119 da CE), en dous momentos moi precisos. O primeiro, no artigo 17.3, ao fío da regulación do dereito de liberdade persoal e seguridade, cando fai mención á garantía de asistencia de avogado ao detido nas dilixencias policiais e xudiciais nos termos que a lei estableza. E o segundo no artigo 24.2, cando se refire ás garantías que deben rodear o proceso e, en concreto, cando se fala do dereito de defensa e de asistencia letrada. Estas previsións reflicten, sen dúbida, a importancia que o propio constituínte lle atribuíu á avogacía como función anoada ao exercicio de determinados dereitos fundamentais.
3. A asistencia ao detido é, en efecto, unha función de primeira importancia na salvagarda dun dereito fundamental tan prezado como é o da liberdade persoal, e proxéctase explicitamente sobre o artigo 520 da Lei de axuízamento criminal, que regula esa asistencia letrada ao detido.
4. O dereito de asistencia letrada é, posiblemente, a manifestación máis forte a través da cal o papel ou a función da avogacía se vincula coa defensa dos dereitos fundamentais. O dereito de defensa atópase así mesmo no corazón das garantías básicas que deben rodear o proceso xusto ou equitativo. Trátase dun dereito fundamental de contido absoluto que forma parte do núcleo irrenunciábel á dignidade humana.

5. O dereito de defensa foi recoñecido en numerosos textos internacionais. O Tribunal Europeo de Dereitos Humanos estableceu en reiterada xurisprudencia que o dereito de defensa implica o dereito que toda persoa (o acusado) ten a se defender por si mesmo ou a ser defendido por un avogado da súa elección. Así mesmo, este tribunal sinala os tribunais de xustiza como os garantes de que ese dereito de defensa se manifeste de forma efectiva, co fin de que se salvagarde o carácter equitativo do proceso, a súa natureza contraditoria e, en definitiva, a igualdade de armas daqueles que interveñen nun proceso.
6. Aínda que o dereito de defensa se manifesta tamén na posibilidade que ten toda persoa de se defender por si mesma, o certo é que a manifestación máis intensa dese dereito, dada a complexidade do noso sistema xurídico, é a defensa a través dun letrado. E ese dereito á asistencia letrada implica para a persoa o dereito a elixir un letrado da súa confianza.
7. Pero resulta obvio sinalar que a plenitude e garantía do dereito de defensa non se esgotan tampouco no simple dato da defensa exercida por un técnico letrado, senón que para que sexa efectivo ese dereito require que a dirección técnica se leve a cabo en condicións de dedicación e coa necesaria calidade. Dito doutro xeito: a dirección técnica ou letrada ten que ser “profesional” en todas as súas manifestacións e sentidos.
8. O avogado, polo tanto, ten unha posición central para garantir a efectividade dese dereito de defensa, pero dispón á súa vez dunha responsabilidade profesional que supón dotar o cliente dunha prestación ou servizo profesional de calidade contrastada e coa necesaria dedicación. Pois así como é certo que o dereito de defensa pode verse menoscabado pola actuación dos órganos xudiciais, tamén o é que unha conduta pouco dilixente, irregular ou improcedente do letrado defensor poden, así mesmo, vulnerar os dereitos fundamentais do cidadán. E o grave é que contra esa vulneración do dereito fundamental o noso sistema constitucional non outorga reparación ningunha en clave de restitución do dereito fundamental vulnerado.
9. Ao estaren en xogo dereitos fundamentais tan relevantes como a liberdade persoal, a tutela xudicial efectiva, as garantías do proceso etc., e ao dirimírense ante os tribunais controversias ou litixios de diferente calado e dimensións co fin de salvagardar os intereses lexítimos de cada parte, é obvio que o profesional da avogacía debe dispoñer dunha formación sólida e actualizada co fin de fornecer os cidadáns duns servizos de asistencia letrada de máxima calidade.
10. A función da avogacía, en consecuencia, ten unha dimensión constitucional moi vinculada co exercicio dos dereitos fundamentais e, sobre todo, co respecto destes por parte dos poderes públicos. Sen dúbida, a Constitución tamén se ocupa indirectamente desa función cando trata no artigo 119 da asistencia xurídica gratuíta.

11. A función da avogacía está conectada cos dereitos fundamentais, pero sobre todo é unha actividade profesional cuxo correcto exercicio require dispoñer de determinadas competencias profesionais (coñecementos, destrezas, habilidades e aptitudes), así como dun código de conduta ou deontolóxico que non se pode descoidar en ningún momento.
12. A Lei orgánica do poder xudicial recolle no título II (“Dos avogados e procuradores”) do libro VII (“Do Ministerio Fiscal e demais persoas e institucións que cooperan coa Administración de xustiza”) unha serie de regras relativas á actividade dos avogados. E a primeira idea xorde cando se reserva en exclusiva a denominación e función de avogado a aqueles licenciados en Dereito “que exerzan profesionalmente a dirección e defensa das partes en toda clase de procesos, ou do asesoramento e consello xurídico”.
13. En calquera caso, a nota fundamental que impregna as relacións do avogado cos seus clientes (os cidadáns ou as persoas xurídicas ou institucións) é a confianza. Unha confianza persoal, pero tamén técnica ou especializada. A LOPX distingue, tal como se viu, dúas funcións típicas da avogacía, unha privada que é a de asesoramento ou consello xurídico, que ten por obxecto previr ou evitar problemas xurídicos, e mesmo resolvelos a través de técnicas de mediación ou de transacción (unha actividade que non é exercida en exclusiva –xa que sobre esta se proxectan de forma concorrente outras profesións–, pero que, dadas as súas conexións coa segunda, é razoable que sexa exercida de xeito preferente polos avogados).
14. A outra función típica da avogacía, e a que marca a súa propia identidade profesional, é a de defensa ante os xulgados e tribunais. Esta función realízana os avogados de forma libre e independente, suxéitase ao principio de boa fe, e no seu exercicio os avogados gozarán dos dereitos inherentes á dignidade da súa función e serán amparados no exercicio da súa liberdade de expresión e defensa. Os poderes públicos deben garantir ese dereito de defensa e asistencia exercidos polos avogados.
15. A profesión de avogado régúlase así mesmo polo Estatuto xeral da avogacía de 2001. Alí recoñécese a vinculación da actividade profesional dos avogados co exercicio de dereitos fundamentais dos cidadáns, cualifícase a actividade profesional como libre e independente e cuxo obxectivo é prestarlle un servizo á sociedade en interese público. Recoñécese igualmente o importante papel dos colexios profesionais e os seus propios fins (ordenar o exercicio da profesión, a formación dos colexiados, o control deontolóxico, a defensa dos dereitos humanos e a colaboración coa Administración de xustiza).
16. En Galicia esas funcións cúmprenas os colexios de avogados, que son sete na actualidade, e particularmente o Consello da Avogacía Galega, que integra a tales colexios e que está regulado polo Decreto 130/1993, do 3 de xuño.

17. En todo caso, deste superficial repaso ás funcións da avogacía e ao seu recoñecemento constitucional, normativo e institucional, ben se pode concluír que a intervención dos avogados é imperativamente esixida na práctica totalidade dos procedementos, con singulares excepcións moi contadas, e que os avogados son unha figura institucional central para o correcto funcionamento da Administración de xustiza, dado que se configuran como colaboradores fundamentais daquela, pero sobre todo porque teñen o seu amparo (a diferenza do resto de profesións non-funcionarias que actúan no sistema xudicial) no propio texto constitucional.
18. O propio *Libro branco da xustiza* xa recoñeceu que a regra xeral tería que ser a preceptiva intervención dun letrado debidamente habilitado en todos os procedementos, agás nos procedementos de menor entidade, xa que mal se lles pode esixir aos cidadáns a asunción duns gastos de defensa superiores a aqueles beneficios que lles puidese reportar a lexítima satisfacción das súas pretensións.
19. O Pacto de Estado para a Reforma da Xustiza recollía no seu punto 20 que se establecerán fórmulas homologables cos países membros da Unión Europea para garantir a preparación no exercicio da profesión, así como tamén se falaba, entre outras medidas, da regulación do exercicio da profesión en despachos colectivos e multiprofesionais, do impulso axeitado á quenda de oficio e de propiciar a especialización progresiva.
20. Tradicionalmente existiu unha confusión en España entre licenciatura en Dereito e exercicio da profesión de avogado, asentada no dato de que o único requisito material (non formal) para o acceso ao exercicio da profesión de avogado era dispoñer da titulación de licenciado en Dereito.
21. Esta confusión provocou outra adicional: pensábase –sen razón ningunha– que a formación impartida na licenciatura en Dereito habilitaba (non só formalmente, senón materialmente) para o exercicio da actividade profesional de avogado. As facultades de Dereito, polo tanto, presumíase (e en certa medida presúmese aínda) que “formaban avogados”.
22. Mais estes presupostos de partida son radicalmente falsos. As facultades de Dereito non forman avogados –nin é esta a súa función–, senón xuristas, ou, para sermos máis precisos, imparten unha titulación que habilita para o acceso ás profesións xurídicas. Non obstante, o acceso a esas profesións xurídicas require (ou debería requirir) a realización de determinadas probas de acceso que determinen que as persoas que pretenden exercelas acreditan as competencias profesionais esixidas para o seu desempeño.
23. Isto é así, efectivamente, no que afecta ás profesións xurídicas que se encadran en “corpos funcionariais” (nun sentido lato), cuxa característica adicional, ademais, é que se convocan procesos competitivos (coñecidos entre nós como “oposicións”) e cun número de prazas limitadas. Así, para o ingreso en determinados corpos de funcionarios requírese exclusivamente a posesión da licenciatura en Dereito (xuíces, fiscais,

secretarios xudiciais, avogados do Estado, letrados de comunidades autónomas, letrados consistoriais, rexistradores da propiedade etc.).

24. A característica fundamental desas profesións xurídicas é que se encadran dentro da categoría xenérica de “funcionarios públicos” e que para acceder a elas non abonda con dispoñer da titulación universitaria de licenciado en Dereito (ou de grao, nun futuro inmediato), senón que ademais se require superar unhas probas selectivas de coñecementos que se cualifican como “oposicións”.
25. A diferenza destes sistemas de acceso a esas profesións xurídicas de contido funcional, a avogacía non veu esixindo ningún requisito adicional de acceso para o exercicio de tal actividade profesional. Neste punto confundíronse os planos, xa que, aínda que efectivamente a avogacía sexa unha “profesión liberal” (unha noción que cada vez se está deixando máis de lado coa implantación no sector das grandes firmas ou grandes despachos), non é menos certo que é unha actividade profesional para cuxo exercicio é evidentemente insuficiente dispoñer dun título de licenciado en Dereito. O título de licenciado en Dereito, como sucede noutras moitas profesións xurídicas, é requisito ou presuposto para o acceso á actividade profesional, pero en ningún caso debería ser o único requisito material (como o é aínda hoxe) para acceder ao exercicio profesional.
26. E iso porque a avogacía, por moito que se queira insistir na súa dimensión de actividade profesional liberal, ten unhas implicacións directas na salvagarda dos dereitos fundamentais das persoas e, ademais, un contido prestacional innegable naqueles casos en que os cidadáns teñan insuficiencia de recursos para litigar.
27. É competencia dos poderes públicos regular o acceso e a expedición de títulos académicos e profesionais (máis en concreto, establécese como competencia estatal no artigo 149.1.30 da CE), e en consecuencia tamén o é velar por que o acceso á avogacía se leve a cabo de tal xeito que se garanta a cualificación profesional mínima dos seus membros para o exercicio de funcións tan importantes como as que o ordenamento constitucional e o propio ordenamento xurídico lles asignan.
28. Non interesa agora deterse na variedade de modelos existentes no acceso á avogacía na Unión Europea e nas diferentes solucións institucionais proporcionadas, pero sirva como constatación que ningún país tiña un sistema de acceso á avogacía tan “poroso” e tan fácil como o noso.
29. Así, non cabe sorprenderse do número de avogados que actualmente están inscritos nos colexios profesionais. A nómina de avogados españois é posiblemente, en relación coa poboación, a máis alta da Unión Europea.
30. Os avogados fórmanse, na actualidade, a través de tres vías principalmente:
  - a) Por medio das escolas de práctica xurídica ou os másters ou cursos de posgrao que poidan impartir as diferentes universidades.

- b) Por medio das “pasantías”, unha institución que tivo moito arraigamento no pasado pero que agora –nun mundo moito máis mercantilizado– ten algunhas manifestacións tradicionais que se combinan con novos esquemas que introduciron os grandes despachos (a figura do “júnior” ou do avogado en formación).
  - c) Por medio do sistema de (auto)formación, xeralmente moi pouco transitado, e que consiste en que o avogado vai aprendendo puntualmente co estudo dos diferentes casos que lle van chegando.
31. Evidentemente, á situación descrita xa se lle puxo fin de forma definitiva. En efecto, a Lei 34/2006, do 30 de outubro, sobre o acceso ás profesións de avogado e procurador dos tribunais, introduce un sistema de acceso á avogacía que pretende homologar a España co resto de países da Unión Europea poñendo o acento na importancia que ten a formación práctica e conxugando “a idoneidade formativa das universidades co acervo de experiencia dos colexios profesionais”.
  32. Na Lei 34/2006, do 30 de outubro, regúlanse as condicións de obtención do título profesional de avogado. Xa non servirá, polo tanto, a mera obtención do título de licenciado en Dereito e o cumprimento dunha serie de requisitos formais para exercer tan importante función. A dignificación da profesión de avogado ha pasar necesariamente non só pola dignificación polo exercicio, senón tamén (e con carácter previo) pola dignificación no acceso.
  33. Así, esa posición de asimetría que claramente se observa entre acceso ao resto das profesións xurídicas (quitado a de procurador) e o acceso á avogacía verase rota de vez. Pero estas esixencias son sobre todo consecuencia de que os poderes públicos non poden desatender os importantes dereitos dos cidadáns que están en xogo no desempeño desta actividade profesional.
  34. Certo é que a profesión de avogado vai mudar, en canto ao acceso a esta se refire, coa entrada en vigor da citada Lei 34/2006, cuxa *vacatio legis* é moi ampla (5 anos). A partir dese momento deberán estar “rodados” os novos sistemas de acceso á profesión, que parten dos seguintes criterios:
    - a) O acceso á profesión de avogado será posible a través da obtención do título de licenciado en Dereito ou de grao, da acreditación da superación da correspondente formación profesional e, en fin, da superación da avaliación regulada na lei.
    - b) O primeiro elemento novo do modelo é a obtención da capacitación profesional, que require a realización de cursos de formación que organicen e impartan as universidades públicas ou privadas e as escolas de práctica xurídica, así como a realización das prácticas externas en actividades propias do exercicio cos requisitos que se determinen regulamentariamente. A formación universitaria impartirase dentro do ciclo de posgrao (un ano) e deberá ser acreditada conxuntamente polo Ministerio de Educación e polo de Xustiza. As escolas de práctica



- xurídica dos colexios profesionais de avogados poderán impartir esa formación, pero deberán asinar un convenio “cunha universidade pública ou privada” e deberán ser obxecto, así mesmo, de acreditación.
- c) O segundo elemento novo é a acreditación da capacitación profesional por medio da avaliación da aptitude profesional, que ten por obxecto acreditar, de modo obxectivo, unha formación práctica suficiente para o exercicio da profesión de avogado, así como o coñecemento das normas deontolóxicas e profesionais. Establécense unhas regras sobre a composición das comisións de avaliación, prevese que esas comisións se constitúan por comunidades autónomas e, en fin, “que teñan un contido único para todo o territorio español en cada convocatoria”. Prevese, igualmente, que os programas contemplarán tamén materias relativas ao dereito propio das comunidades autónomas. Non obstante, será o regulamento que desenvolva a lei o que prevexa cuestións máis concretas sobre as citadas avaliacións.
35. Optouse, en consecuencia, por unha formación previa que complementa o grao, articulada a través dun posgrao universitario, que debería ter un contido eminentemente práctico, para non repetir a formación académica impartida no grao. Cabe dudar do actual sistema universitario para ofrecer por si só (e sen a intervención dos colexios de avogados) esa formación práctica esixida.
  36. Permítese que esa formación sexa impartida polas escolas de práctica xurídica, mediante convenio cunha universidade pública ou privada. Posiblemente, se as escolas de práctica xurídica establecen unha boa alianza e impoñen, en certa medida, o seu modelo formativo práctico, poden mellorar a calidade dos produtos ofrecidos polo sistema universitario. Cabe criticar que o convenio se teña que realizar cunha soa universidade e non con varias. No caso de Galicia o razoable sería un convenio entre o Consello da Avogacía e as universidades galegas.
  37. Está por resolver o problema de se para acceder ao resto de profesións xurídicas abondará co grao ou se se esixirá un posgrao, pois poden crearse non poucas asimetrías e algúns paradoxos (vaise esixir agora un posgrao para exercer de avogado cando para acceder a xuíz ou fiscal só será requisito o grao?).
  38. Cabe presumir que as probas de avaliación serán prácticas, e que se fuxirá de esixir a acreditación memorística de coñecementos. Dado que non hai un *numerus clausus*, senón que é unha proba de acreditación ou de habilitación para o acceso á avogacía, o razoable é que se trate de probas de moi distinta factura á das tradicionais oposicións.
  39. Débese obxectar que o sistema de acceso, tal e como se configurou legalmente, se asenta baixo as premisas de que é de competencia estatal tanto a acreditación dos posgraos e cursos de formación como da execución do proceso de acreditación a través das avaliacións. Así mesmo, a Lei 34/2006 deixa innumerables cuestións abertas ao desenvolvemento regulamentario.

40. Cabe obxectarlle, polo tanto, á citada lei e mais ao procedemento de acceso que se establece nela o papel secundario e evidentemente adxectivo das comunidades autónomas en todo o sistema deseñado. Nin sequer en competencias de natureza claramente executiva como son a acreditación de posgraos e cursos se lles recoñece ningunha intervención ás comunidades autónomas. Máis polémico é o caso de que “se o número de aspirantes así o aconsella”, se poida constituír unha única comisión avaliadora para os cursos realizados no territorio de varias comunidades autónomas. A realización das probas de acceso á avogacía en cada unha das comunidades autónomas non debería ser obxecto de excepción ningunha.
41. En consecuencia, cabería propoñer unha reforma da Lei 34/2006 mediante a cal se establecese unha intervención máis activa de institucións autonómicas no proceso de acceso á avogacía, tanto nos procesos de convocatoria e desenvolvemento do sistema de acceso como na acreditación dos posgraos e demais cursos requiridos para o acceso.
42. Tampouco se entende cabalmente que a avaliación para o acceso á avogacía teña un “contido único” e, deseguido, se indique que “os programas” “contemplarán” tamén materias relativas ao Dereito propio das comunidades autónomas. Polo tanto, dificilmente o “contido pode ser único”, posto que variará –e presúmese que de forma evidente– en función do dereito civil foral ou especial que exista en cada Comunidade Autónoma e do propio dereito público que se fose aprobado por cada unha delas no uso das súas potestades de autogoberno. Deberíase garantir, polo tanto, que no acceso á avogacía se valore o coñecemento do dereito civil foral ou especial de cada Comunidade Autónoma, así como o dereito público. Igualmente, deberíase valorar o coñecemento da lingua, e admitir, en todo caso, que a lingua propia da Comunidade Autónoma sexa utilizada nas probas selectivas.
43. Habería que ter en conta todas as anteriores consideracións para ir preparando a entrada en escena do novo sistema de acceso á avogacía, co fin de que os colexios profesionais de avogados de Galicia (ou mellor o Consello da Avogacía Galega) e as propias universidades vaian deseñando o futuro dos sistemas de capacitación profesional. Deberíase camiñar cara a un sistema galego de capacitación profesional de avogados que procure ser o máis homoxéneo posible e evite os riscos de dispersión e fragmentación que se poden producir se as universidades ou os propios colexios de avogados actúan autonomamente.
44. No que afecta ao exercicio da función de avogado, o Consello da Avogacía Galega faise eco dunha reivindicación moi sentida no colectivo profesional afectado, como é que tanto os cidadáns como os propios colexiados sexan tratados con respecto por parte dos diferentes actores que interveñen no sistema xudicial. En canto colaboradores necesarios da Administración de Xustiza, e dado o trato formal que adoptan fronte á autoridade xudicial, demandan un trato igual ou recíproco, que polo xeral é perfectamente

cumprido polos xuíces e polo persoal ao servizo da Administración de Xustiza, salvo excepcións puntuais que cumpriría erradicar.

45. Relacionado co punto anterior, cabe indicar que no exercicio do dereito de defensa por parte dos letrados se debe reforzar a súa liberdade de expresión, de acordo cunha reiterada xurisprudencia do Tribunal Constitucional nesta materia. Certo que non cabe dentro desa liberdade de expresión o insulto ou a descualificación, pero tamén o é que, dados os intereses persoais en xogo en determinados procesos, a defensa poida ser enérxica, tendo en conta que o ben tutelado é o respecto debido ao poder xudicial. Neste punto cabe poñer en dúbida –malia a existencia dunha xurisprudencia constitucional sobre o particular– que a imposición de cheo de sancións aos letrados por parte dos órganos xurisdiccionais nos que presumiblemente se cometeu a infracción respecte o principio de imparcialidade.
46. A formación continua dos avogados, ademais da súa necesaria especialización, é un dos grandes retos que teñen os colexios de avogados en xeral e o Consello da Avogacía en particular. Débese camiñar cara a modelos de formación abertos ás diferentes profesións xurídicas que actúan no seo do sistema xudicial, con relatorios de contraste e como espazo de socialización das diferentes profesións xurídicas. A práctica dos convenios entre as diferentes institucións debería ser a norma nun proceso de sinerxías colectivas para cambiar os formatos tradicionais de formación, facelos máis apegados ás realidades e necesidades do sistema xudicial e para acabar coas propostas formativas endogámicas ou autistas, sen prexuízo do mantemento de determinados cursos específicos, polo seu contido, para os avogados de forma exclusiva.

## Procuradores dos tribunais

1. Partindo das distintas normas referentes aos procuradores dos tribunais, así como das reflexións comprendidas no Libro Branco da Xustiza de 1997 e no Pacto de estado para a reforma da xustiza de 28 de maio de 2001, obsérvase como se aposta e, en certa medida, produciuse un proceso de ampliación das competencias ou funcións dos procuradores que culminan no Proxecto de lei de reforma procesual para a implantación da oficina xudicial en canto á reforma do artigo 26 da LAC (Lei de axuizamento civil).
2. Na procura distínguese, actualmente: a) unha función privada, que é a tradicional de representación procesual das partes; e b) unha función pública, de colaboración coa Administración de Xustiza, cuxo contido se incrementou ao compás das novas normas e traballos que desembocaron

nun novo deseño da profesión de procurador/a, introducindo en España fórmulas utilizadas no Dereito europeo que provocan unha maior axilidade, claridade e eficacia do proceso. Colaboración que tamén desempeñan no curso do proceso xudicial os colexios de procuradores.

3. O Libro Branco da Xustiza xa recoñecía que, á marxe de que a figura do/da procurador/a como profesión diferenciada do/da avogado/a non era moi frecuente no noso contorno comparado, o contido da súa actividade resultaba útil, sen prexuízo da actualización e revisión das súas formas de actuación. Alí, á marxe de manter a figura do/da procurador/a como representante dos cidadáns ante os tribunais, suxeríase que este asumira outros cometidos de colaboración cos órganos xurisdicionais, concretamente nos actos de comunicación procesual nas fases de proba e execución. Facíase así mesmo fincapé no perfeccionamento permanente dos sistemas informáticos e electrónicos que esixirían unha colaboración estreita con estes profesionais.
4. O Pacto de estado para a xustiza prevía no seu punto 20 que se procedería a aprobar un novo Estatuto de procuradores, así como que se potenciarían “as funcións dos colexios de procuradores no campo dos actos de notificación fomentando a utilización das novas tecnoloxías”. Certamente, non se refería aos procuradores en singular, senón aos colexios, aínda que esa referencia cabía facela extensiva tamén ás propias funcións daqueles.
5. Así, tras a entrada en vigor do novo Estatuto xeral de procuradores, que regula esta función pública e sitúa ao mesmo nivel a idea de representación das partes – función privada – que a de cooperación coa Administración de Xustiza, a reforma da LOPX (Lei orgánica do poder xudicial) de 2003 concreta por primeira vez a devandita competencia pública: a posibilidade dos procuradores de realizar no proceso os actos de comunicación coas partes que a lei lles autorice; actos de comunicación especificados na propia lei mediante unha modificación puntual da LAC do 2000: “Nas actuacións realizadas no ámbito desta disposición adicional, os/as procuradores/as das partes poderán practicar, se así o solicitan e á custa da parte que representen, as notificacións, citacións, emprazamentos e requirimentos, por calquera dos medios admitidos con carácter xeral nesta lei”, regulando seguidamente como se terán por válidos os devanditos actos de comunicación.
6. E no Proxecto de lei de reforma procesual para a implantación da nova oficina xudicial (BOCX, Congreso dos Deputados, de 19 de decembro de 2008, núm. 17-I, IX Lexislatura), prevese expresamente que o/a procurador/a poida realizar os actos de comunicación e outros actos de cooperación coa Administración de Xustiza que o seu representante lle solicite, de conformidade co previsto nas leis procesuais”.
7. En consecuencia, a reforma da LOPX de 2003 incluíu, xunto á tradicional función de representación das partes en todo tipo de procesos, a función

específica de que poderán realizar os actos de comunicación ás partes do proceso que as leis autoricen. Trátase, non obstante, dun novo perfil da función do/da procurador/a que para a súa concreción deberá ter un pleno reflexo na lexislación procesual, pasando da declaración de principios á súa concreción puntual. Se así se confirma, poderase dicir que a función dos procuradores é certamente poliédrica.

8. No que afecta á formación e cualificación requiridas para o acceso á profesión de procurador/a dos tribunais, hai que estar ás previsións da Lei 34/2006, de 30 de outubro, que xa se analizou en detalle no apartado relativo aos avogados e alí cabe remitirse. En todo caso, ata a súa entrada en vigor, 31 de outubro de 2011, o sistema de acceso á función da procura segue a ofrecer os mesmos flancos á crítica que os existentes no caso da avogacía. A inexistencia doutros requisitos que non sexan os simplemente formais supoñen unha configuración institucional moi débil da profesión de procurador en relación coas restantes profesións xurídicas que actúan no sistema xudicial.
9. A mellora do sistema de acceso, polo menos a partir de 2011, virá moi unida ao deseño do sistema que finalmente se adopte. En todo caso é un paso adiante, que significa a culminación dun empeño por mellorar a calidade do exercicio da profesión e que, á súa vez, beneficiará á Administración de Xustiza, garantíndolle unha mellor capacidade técnica dos devanditos profesionais e con ela unha mellora na efectividade da tutela xudicial como dereito fundamental.
10. A deontoloxía profesional pode ser definida como un conxunto de deberes que conforman un código de actuación que se suman aos estritamente previstos na lei, cumprindo así unha función social. As normas deontolóxicas están recollidas no Estatuto xeral dos procuradores, nos estatutos dos consellos de colexios da Comunidade Autónoma e nos estatutos de cada colexio. Na definición do código deontolóxico teñen un relevante papel os colexios de procuradores, que exercen un control e supervisión do exercicio da profesión dos colexiados, para garantir a formación e cualificación antes citadas.
11. A profesión de procurador dos tribunais ten o seu fundamento no principio de intermediación xudicial e de asistencia continuada aos xulgados e tribunais. Iso implica, por un lado, unha dimensión privada, que se plasma nunha asidua acción presencial e directa do/da procurador/a na oficina xudicial por se o órgano xudicial emite algún tipo de notificación determinante para a marcha do proceso. E, por outro, unha dimensión pública, para a realización dos actos de impulso procesual e material dos procedementos xurisdiccionais, cun espazo concreto, no que afecta a notificacións e traslados de copias de escritos e de documentos. Pero esta dimensión –como se vén sinalando– está pendente dunha concreción nas propias leis.
12. A figura da procura é incompatible co exercicio da avogacía, coa actividade profesional de xestor administrativo e coa de graduado social,

pola imposibilidade de conciliar as exigencias de intermediación e asiduidade aos órganos xurisdicionais, en que se basea o exercicio da profesión de procurador, nun ámbito territorial limitado, co de representación dos xestores administrativos ante os órganos das administracións públicas, graduados sociais nos procedementos laborais ou de seguridade social, ou defensa dos avogados, cuxos estatutos non comprenden tal exigencia de limitación territorial.

13. En relación coa incompatibilidade para exercer a actividade profesional da avogacía, tal restrición encontra o seu fundamento na diferente natureza e posición xurídica no proceso, ao reservarse ao/á avogado/a a función de dirección e defensa das partes en toda clase de procesos e o asesoramento ou consello xurídico. O/A letrado/a asume unha posición “de parte” no proceso, defende os seus intereses. Mentres que no/na procurador/a rexe a necesidade de obrar con abstracción da causa, colaborando coa Administración de Xustiza; é dicir, cada un, avogado e procurador, teñen un interese profesional distinto.
14. Os/As procuradores/as perciben a súa retribución mediante: a) Arancel, que cumpre una función social que se pode comprobar nos chamados “custos indirectos da Xustiza”, dispoñendo o Consello Xeral de Procuradores dalgúns datos económicos estimativos do custo da súa intervención respecto aos custos directos dos demais profesionais liberais no proceso; b) Percepcións non arancelarias, que teñen un papel residual respecto ao arancel e son dereitos polos demais traballos e xestións que practiquen referentes aos contratos de mandato e de arrendamento de servizos, respectivamente. Percepcións que se refiren a asuntos de distinta índole, rexéndose por un principio de liberdade de pactos.
15. Dentro da denominada “postulación procesual”, e co fin de garantir aos/ás cidadáns/ás o dereito fundamental comprendido os dereitos fundamentais de natureza procesual, áchanse dúas institucións: a avogacía, que asesora á parte, e a procuraduría que a representa, como colaboradores, á súa vez da Administración de Xustiza. A regra xeral é, polo tanto, a “postulación procesual”, pero ten unha serie de excepcións e estas poden ser ampliadas por decisión do/da lexislador/a.
16. A lexislación procesual actual establece que cando o receptor do acto de comunicación xudicial se negue a recibir a copia da resolución ou cédula, a dilixencia acreditativa da entrega, ou non se atopase no lugar onde deba practicarse o acto, o/a procurador/a seguirá as regras previstas no artigo 161 da LAC, no que resulte aplicable – tal precepto na súa redacción actual refírese en todo momento a actos de comunicación xudicial efectuados polo secretario xudicial ou funcionario actuante, acreditándoo mediante o auxilio de dúas testemuñas ou de calquera outro medio “*ad hoc*”.

17. Esta medida que hai que adoptar, á vista da dificultade e demora que soporta, non é moi adecuada para axilizar convenientemente os actos de comunicación, á parte de colocar ao/á procurador/a en ocasións nunha difícil tesitura.
18. A execución das resolucións xudiciais –facultade atribuída con carácter exclusivo e excluínte aos xuíces polo art. 117.3 da C.E.- é un dos aspectos do proceso que xera maior inquietude e lentitude da Administración de Xustiza. A nova LAC 1/2000 veu a solucionar algo este problema ao implantar a concentración e o predomínio da oralidade sobre a escritura, pero debido a isto o/a xuíz/a dispón de menos tempo para ditar sentenzas e executalas.
19. Algunha vía de solución, sequera sexa transitoria mentres se mellora institucionalmente todo o sistema de execución, podería estar na profesionalización da execución. Aquí, talvez, os profesionais da procura poderían ter un espazo institucional de intervención en colaboración co labor que en materia de execución levan a cabo os secretarios e secretarías xudiciais desde o propio órgano xurisdiccional, pero sempre baixo o estrito control xurisdiccional. Hai exemplos similares no dereito comparado.
20. Significar que coa nova lei de acceso para a profesión de procurador, o sistema de selección, o control deontolóxico e disciplinario, ademais das responsabilidades cívís, penais e corporativas ás que se atopan sometidos, os procuradores dos tribunais están habilitados para unha futura delegación de facultades de execución no proceso civil, semellante á das figuras existentes nos países da Unión Europea.

## Outros profesionais

1. Ademais dos funcionarios e profesionais do dereito (avogados/as e procuradores/as) e os médicos forenses, existe un conxunto de profesionais que están ligados, máis ou menos directamente, coa Administración de Xustiza, sexa na función de peritos (arquitectos, psicólogos, médicos, economistas, etc.) sexa na de apoio directo ao desempeño da xurisdición, dentro da propia Administración de Xustiza, como persoal laboral, dentro dos denominados equipos técnicos (psicólogos, traballadores sociais, educadores, algúns peritos xudiciais, algúns tradutores intérpretes, persoal auxiliar de autopsias, etc.)

Con eles, outros interveñen tamén nos procedementos xudiciais exercendo cometidos de grande importancia, entre os que destacan os/as graduados sociais (ou diplomados en relacións laborais), peritos xudiciais e os/as intérpretes tradutores xudiciais.

## Os graduados sociais

2. Os/As **graduados sociais** son profesionais ligados ao mundo das relacións laborais e da Seguridade Social, que poden intervir na representación técnica das partes ante os xulgados do social. Na súa regulación introduciuse unha precisión no alcance da súa intervención como representante, pois dispónse na lei que se trata dunha “representación técnica”, co que parece apuntarse a unha intervención cun compoñente xurídico máis aló dun labor simplemente material de representación, aínda que é evidente que a lei non expresou unha facultade de asesoramento técnico nin, menos, unha función de dirección técnica do procedemento.
3. É coñecida a polémica existente entre os graduados sociais e os avogados e procuradores en torno ás capacidades dos primeiros para intervir ante a Administración de Xustiza, e os límites desa intervención. Deixando sentadas estas dispares posicións, o certo é que na actualidade o que hai é un recoñecemento legal á “representación técnica” dos graduados sociais.

Con todo, non se poden esquecer dúas circunstancias que teñen que ver coa formación duns e doutros profesionais. Por unha banda, que mentres os graduados só precisan superar o primeiro ciclo dos estudos universitarios actuais, a diplomatura en relacións laborais, os/as avogados/as e procuradores/as tiveron que obter a licenciatura en dereito. Doutra banda, no novo sistema de ensinanza universitaria que se está a implantar, estruturado en grao e postgrao, equipararanse todos eles no primeiro nivel; porén, a lei de acceso ás profesións de avogado e procurador, que entrará en vigor no 2011, esixe que se curse un máster e que se faga un exame nacional posterior para acceder á avogacía ou á profesión de procurador dos tribunais.

4. Como facilmente se comproba, sería necesaria unha precisa clarificación normativa sobre o contido, ámbito de actuación e facultades dos avogados, procuradores e graduados sociais ante a Administración de Xustiza.
5. De acordo coas previsións legais, os/as graduados/as sociais non se limitan a actuar en nome e representación da parte nun proceso laboral ou de Seguridade Social, senón tamén poderán brindarlle os seus coñecementos en dereito do traballo e da seguridade social para, nese ámbito procesual, axudarlle a que as súas pretensións se vexan satisfeitas. Porén, a súa intervención redúcese por ministerio da lei á primeira instancia, sen que resulte autorizado para representar tecnicamente á parte no recurso extraordinario.
6. Ademais, nos procesos concursais, onde se impón a representación e defensa técnicas por procurador/a e avogado/a, excepciónase o previsto para a representación e defensa dos traballadores na Lei de procedemento laboral, incluídas as facultades atribuídas aos graduados sociais.



7. Habida conta da súa capacidade de representación en primeira instancia nos procesos laborais e de Seguridade Social, fórmulase a conveniencia de establecer unha quenda de oficio de graduados sociais para asistir aos litigantes sen recursos económicos.

## Os peritos

8. A complexidade das relacións económicas e sociais, a diversidade de saberes especializados, van esixindo cada vez máis frecuentemente o auxilio dun técnico que nos permita entender unha determinada situación ou relación. Estes profesionais, que teñen os coñecementos científicos, artísticos ou prácticos, alleos á ciencia do Dereito, e que presentan o seu ditame ante a autoridade xudicial denomínanse **peritos**.  
O/A perito é, por elo, unha peza imprescindible na actividade diaria dos distintos órganos xudiciais. Ademais, aínda que non se exprese así legalmente, os ditames periciais adquiriron unha transcendencia enorme sobre as decisións xudiciais, pois tratándose dunha cuestión que sexa allea ao Dereito, e que deba ser apreciada conforme ás regras ou criterios especializados, a desvinculación do/da xuíz/a da opinión do/da perito resulta difícil, aínda que poida valorar os ditames periciais libremente e de acordo ás regras da crítica sa.
9. Hai unha evidente insuficiencia da regulamentación actual acerca dos peritos, polo que debera reclamarse non só unha normativa máis intensa, senón tamén máis exixente, en aras da seguridade xurídica.  
En calquera caso, e malia que o/a perito xudicial é un operador xurídico de grande importancia, carece dun referente propio, pois non foron considerados nin polo Ministerio de Xustiza nin polas distintas Administracións competentes en materia de Xustiza, de xeito que non existe unha regulación do seu status procesual nin da súa actuación coma un conxunto específico de profesionais libres.
10. Probablemente o problema proveña da variedade de profesións que se reclaman e poden intervir nun proceso como perito, dado os seus especializados coñecementos, e sen dúbida as actuais profesións medrarán en número co paso dos anos.
11. É certo que debe esixirse un maior rigor normativo que poña coto ás corrupcións ou ás corruptelas periciais, máis aló do dereito de cada parte de procurarse á súa tenza a intervención do/da mellor profesional que, con total imparcialidade e independencia, presente no xuízo o seu criterio.
12. Non é fácil aprobar un estatuto xeral dos peritos xudiciais, que descoñeza a existencia das organizacións profesionais existentes, como sucede cos colexios profesionais.  
Con todo, hai numerosas profesións que carecen dun colexio profesional que os ampare, sinaladamente os peritos calígrafos, que porén han de

intervir con certa frecuencia ante os tribunais. En tales casos, deberían ditarse as disposicións necesarias para dar seguridade xurídica aos peritos de especialidades que non teñan respaldo colexial.

13. Agora ben, un título profesional de perito xudicial, que responda a unha adecuada formación académica e práctica, que garanta unha cualificación profesional idónea, permitiría conformar unha profesión liberal e independente que contribuiría ao fortalecemento e funcionamento da Administración de Xustiza.
14. Debera esixirse para actuar como perito ante os tribunais unha experiencia profesional mínima, de xeito que non se permita o ditame de peritos inexpertos, que non tiveron ocasión de integrarse no mundo laboral que fai un ditame afastado da realidade, pero que por resultar designado pola sorte, remata por resultar máis crible para o/a xulgador/a.
15. Bótanse en falta eficaces mecanismos de control na selección dos peritos, sen deixar exclusivamente en mans dos colexios profesionais a decisión dos que deben integrar as listas de posibles peritos. Neste sentido, a intervención da Comunidade Autónoma de Galicia, creando unha lista de peritos, pode ser un factor de control de calidade dos que vaian ser nomeados.  
Polo mesmo, debería evitarse a designación de certos peritos “de confianza do xulgado”, o que apuntaría tamén á conveniencia dunha intervención da Comunidade Autónoma.
16. A posibilidade de converter en funcionarios aos peritos xudiciais foi un dos cabalos de batalla tradicionais; esta solución apuntouse historicamente cos médicos do Rexistro Civil ou os arquitectos forenses, pero ao cabo a clave está na demanda xudicial duns específicos profesionais, que xustifique –como ocorre cos forenses– unha implicación do poder público e a asunción da necesidade dese corpo de funcionarios específicos.

## Intérpretes e tradutores

17. Trátase de profesionais cuxa intervención resulta absolutamente imprescindible cando algunha das partes ou dos que interveñen no procedemento descoñecen a lingua oficial, de xeito que se imposibilita a comunicación entre os suxeitos e, polo tanto, aféctase o dereito á tutela xudicial efectiva.
18. Coñécense basicamente dous sistemas para incorporar os intérpretes ou tradutores nos procedementos xudiciais polas Administracións Públicas competentes en materia de xustiza: ben integralos como persoal laboral, a través dos procesos selectivos correspondentes, ou ben se opta por licitar e contratar os servizos de tradución e interpretación a empresas privadas, para abarcar dese xeito as distintas linguas e dialectos.

19. Cando se decide licitar e contratar externamente a prestación deste servizo asúmese que haberá unha empresa intermediaria entre o tradutor intérprete e o xulgado, con ánimo de lucro, o que pode derivar na intervención no proceso de persoas sen a suficiente cualificación.
20. O intérprete tradutor xudicial non só debería falar idiomas, senón que debe ser un profesional con competencias comunicativas e coñecementos profundos das claves socioculturais dos interlocutores, polo que a súa preparación é un tema crucial.
21. De todos os xeitos, parece conveniente aprobar unha regulación dos requisitos básicos para actuar como tradutor e intérprete en sede xudicial, esencialmente no relativo á formación.
22. Sería tamén conveniente a constitución dun rexistro público de tradutores e intérpretes autónomos, para cubrir as necesidades da Administración de Xustiza.  
No entanto, dada a enorme diversidade de linguas e dialectos aos que por necesidade ou interese se recorre, podería acudirse ás propias asociacións inscritas nun rexistro oficial de estranxeiros para cubrir esta necesidade.

## **Cidadanía e sistema xudicial.**

### **A configuración da xustiza como servizo público ao servizo dos cidadáns e das cidadás**

1. As relacións entre cidadanía, poder xudicial e Administración de Xustiza, ou se se prefire, entre a cidadanía e o sistema xudicial, non son un ámbito especialmente explorado. Trátase, en cambio, dun tema complexo, con múltiples arestas e, así mesmo, descoitado nas diferentes análises que se levaron a cabo en España sobre a Xustiza. Non obstante, moitos dos temas que se abordan nesta alínea están directamente conectados con outros epígrafes examinados no presente Libro branco, polo que aquí só serán tratados de forma epidérmica.
2. O obxectivo desta alínea é, en suma, analizar en que medida a Xustiza, ou máis exactamente, o “sistema xudicial” (poder xudicial e Administración de Xustiza), é receptivo ás demandas dos cidadáns e das cidadás no que afecta á prestación do servizo público da Xustiza. Os cidadáns son os destinatarios principais e “reais” do servizo público da Administración de Xustiza, pois en definitiva son eles os titulares do dereito á tutela xudicial efectiva sen indefensión; un dereito fundamental directamente conectado coa dignidade humana (artigo 10.1 da CE). Aínda que non convén esquecer que a Constitución emprega a expresión “todos” para definir o círculo de titulares do dereito á tutela xudicial efectiva sen indefensión.

3. A perspectiva do “cidadán” é unha dimensión practicamente ausente na nosa bibliografía sobre temas xudiciais. Cabe preguntarse cales son os motivos desa carencia de reflexión, e pode afirmarse que o poder xudicial e a Administración de Xustiza viñeron tradicionalmente prestando maior atención aos seus problemas endóxeos que ás súas relacións específicas coa cidadanía.
4. Dá a impresión, polo tanto, de que os problemas da Xustiza non son realmente os problemas dos cidadáns e das cidadás. E co fin de superar esa imaxe hai que levar a cabo un exercicio de reflexión moi fondo co obxecto de colocar a cidadanía no epicentro de calquera análise que se faga da Xustiza como servizo público.
5. O *Libro branco da Xustiza* [CGPJ, Madrid, 1997], esquivou por completo o exame do papel do cidadán no seo da Administración de Xustiza, aínda que unha das súas ideas-forza era precisamente a configuración da Xustiza como servizo público. No citado libro branco tan só había algunhas referencias incidentais aos cidadáns e ás cidadás no tratamento do “acceso á Xustiza” ou cando se abordaban, moi tanxencialmente por certo, os problemas relativos á lingua.
6. Tampouco o **Pacto de Estado para a reforma de Xustiza (2001)** se caracterizou por unha especial sensibilidade cara a esta materia. Unicamente recollía un sucinto epígrafe 13, que dicía o seguinte: “Unha ‘Carta de Dereitos dos Cidadáns’ ante a Xustiza, que atenda aos principios de transparencia, información e atención axeitada, establecerá os dereitos dos usuarios da Xustiza”. Era toda referencia aos cidadáns, salvo as alusións no preámbulo a que o sistema xudicial tiña como función constitucional garantir os dereitos dos cidadáns.
7. A *Carta de dereitos dos cidadáns ante a Xustiza*, que foi aprobada por unanimidade no Pleno do Congreso dos Deputados do 22 de abril de 2002, ofrece, en cambio, elementos de interese, aínda que o seu contido quedou a día de hoxe (2009) un tanto desfasado. O primeiro epígrafe desa carta de dereitos aposta por unha xustiza transparente, comprensible, atenta e responsable co cidadán, áxil e tecnoloxicamente avanzada. No que afecta á transparencia, a súa proxección centrouse máis nos programas de modernización que directamente nos propios cidadáns e cidadás.
8. Así mesmo, no ámbito da “xustiza comprensible” os pasos que se deron, así mesmo, son tamén mornos e insuficientes. E, pola súa banda, a alínea dunha “Xustiza atenta co cidadán” está ateigada de boas intencións e, na práctica, pódese afirmar que a día de hoxe o seu incumprimento é practicamente manifesto en boa parte dos seus enunciados.
9. No caso dunha “xustiza responsable aos cidadáns”, déronse unha serie de tímidos pasos coa creación da “Oficinas de Atención ao Cidadán”. E dos datos recollidos cabe poñer de manifesto como é no “trato recibido” onde se acumulan boa parte das queixas da cidadanía sobre o funcionamento do servizo público da Xustiza.

10. As referencias recollidas na Carta a “unha xustiza áxil e tecnoloxicamente avanzada” son, nestes momentos, unha das debilidades institucionais máis fortes do sistema xudicial. De feito, a “tardanza en resolver os litixios” é o ítem que recibe maior número de queixas dos cidadáns e das cidadás, tal como acreditan os propios datos do Consello Xeral do Poder Xudicial.
11. E, en fin, a reiterada *Carta de dereitos dos cidadáns ante a Xustiza* dispón, así mesmo, de dous epígrafes máis. Un dedicado a “Unha Xustiza que protexe os máis febles”, e outro que se ocupa de abordar a relación de confianza entre os avogados e procuradores e os propios cidadáns. Neste sentido, é moi importante, no ámbito da prestación dos servizos profesionais que realizan tanto avogados como procuradores, o dereito que ampara os cidadáns de coñecer anticipadamente o custo aproximado (a través dun presuposto previo formalizado) da intervención destes profesionais e a forma de pagamento.
12. A *Lei orgánica do poder xudicial*, así como as diferentes leis procesuais, debido talvez a que o seu obxecto é a organización, constitución e funcionamento dos tribunais, mostran unha total indiferenza cara á cidadanía. Na literatura xurídica estendeuse, ademais, a denominación de “xusticiable”, expresión que non describe razoablemente a posición dos cidadáns e das cidadás ante o sistema xudicial. O Pacto da Xustiza facía uso da expresión “usuario” e Carta de dereitos, en termos máis correctos, utiliza a noción de “cidadán”. Non é algo menor, en calquera caso, como se defina o cidadán nas súas relacións coa Administración de Xustiza.
13. Ante esa reiterada ausencia dos cidadáns e das cidadás do sistema legal e institucional da Xustiza, o paradoxo está servido, pois a xustiza “emana do pobo”, titular da soberanía. Pero no proceso de impartir xustiza, o sistema xudicial afástase da cidadanía, quen asiste habitualmente muda a unha escenificación da que é protagonista, pero cuxo papel en escena é practicamente irrelevante. Como se recoñeceu graficamente, a xustiza tradicional está feita para deixar os profesionais do dereito que actúen entre eles.
14. Os cidadáns e as cidadás, o único que pretenden é dispoñer dun sistema xudicial de calidade contrastada, imparcial e eficiente, que poida ser equiparable nos seus resultados a outros servizos públicos e que sexa obxecto de avaliación, tal e como son avaliados nos seus resultados outros moitos servizos públicos. Pero para implantar esas reformas estruturais hai que ser conscientes de que ningunha reforma en profundidade poderá levarse a cabo no sistema xudicial sen fortes presións impulsadas por movementos exteriores á institución. A xustiza, como o resto do Estado, é imposible que poida reformarse ela mesma.
15. Á parte de implantar sistemas de avaliación e de apostar pola calidade dos servizos públicos da xustiza, hase de avaliar, así mesmo, o desempeño de todos os actores institucionais que participan nos procesos xudiciais. Débese implantar un sistema de avaliación que sexa obxectivo e que detecte as

“bolsas de mal funcionamento” ou os “nós de mala administración”, aplicando medidas correctoras de mellora e esixindo as responsabilidades que procedan.

16. Os cidadáns-usuarios do servizo público da xustiza demandan que se reforce “a acollida”, habitualmente fría e distante, ao sistema xudicial, que se lle deixe á cidadanía expresar as súas inquietudes e os seus problemas, e que se lle acompañe psicolóxica e tecnicamente nas decisións xudiciais co fin de amortecer os seus efectos e, en fin, que no momento da reparación e da condena, se dean probas efectivas de humanidade.
17. Apenas moi pouco do exposto se fai no noso sistema xudicial. Queda moito traballo por facer neste terreo. As necesidades do cidadán ante o sistema xudicial proxéctanse en dúas grandes liñas: a) as necesidades do “cidadán/cidadá cliente”, que fan referencia ao funcionamento efectivo do servizo público da xustiza: os horarios de apertura, a acollida nas oficinas xudiciais, a recepción telefónica, os prazos de espera, as condicións materiais de acceso e acollida dos edificios xudiciais, etc.; e b) as necesidades do “cidadán/cidadá” co poder xudicial, que se proxectan sobre unha serie de esixencias: neutralidade, rapidez, transparencia dos actos e decisións, busca de solucións individuais aos problemas concretos, e que se proxectan sobre o funcionamento do proceso.
18. Polo común, os cidadáns e as cidadás non son “visibles” para os diferentes actores do sistema xudicial (salvo, única e exclusivamente, para os avogados, se estes son da súa confianza). Pódese afirmar que os cidadáns están, por paradoxal que resulte, “ausentes formalmente” do proceso, aínda que as súas consecuencias os atenzan, preocupan ou mesmo obsesionan, e son, en todo caso, aos que os afectan principalmente. Así, o avogado é o que “conduce” o cidadán polas complexas sendas do sistema xudicial e actúa, en ocasións, como auténtica “oficina (externa) de información da xustiza”.
19. Esa relación cidadán-cliente e avogado non exixe, en ningún caso, da necesidade de que o sistema xudicial sexa transparente, de que as actuacións xudiciais sexan comprensibles para a cidadanía e de que a atención que esta reciba por parte de xuíces, fiscais, secretarios xudiciais e persoal ao servizo da Administración de Xustiza sexa cordial e atenta, que as instalacións xudiciais sexan espazos amables onde a espera estea minimizada ao máximo e o confort sexa o axeitado, e, en fin, que todo cidadán e toda cidadá reciban información detallada e directa, sexa por medios telemáticos, escritos ou orais, do estado xudicial dos seus asuntos, se así o requiren directamente, sen necesidade de que deban reconducir esa solicitude a través de profesional interposto (avogado ou procurador). Este dereito debe recoñecérselles á cidadanía (e ser efectivo) á marxe do dereito que a esta lle recoñece a *Carta de dereitos dos cidadáns ante a Xustiza* de obter do avogado e do procurador información precisa e detallada sobre o estado do procedemento e das resolucións que se diten.

20. De acordo co establecido no **Ditame número 7 do Consello Consultivo de Xuíces Europeos (CCXE)**, emitido por solicitude do Comité de Ministros do Consello de Europa sobre “Xustiza e Sociedade” e adoptado en novembro de 2005, a experiencia que teñen a maior parte dos cidadáns e das cidadás sobre o seu sistema xudicial límitase á propia participación nun litixio, xa sexa como parte, testemuña ou xurado. Polo tanto, o papel dos medios de comunicación é fundamental na imaxe da xustiza. E, por conseguinte, a inserción da xustiza na sociedade supón que a institución xudicial se abra ao exterior e se dea a coñecer. Non se trata de promover unha “xustiza espectáculo”, senón de contribuír á transparencia da xustiza.
21. No que afecta á accesibilidade, simplificación e claridade da linguaxe utilizada polos tribunais nas súas resolucións xudiciais, é, pois, desexable que a linguaxe xudicial sexa á vez accesible, simple e clara, así como concisa e directa, e, en fin, é necesario que xuíces e xuizas expoñan as súas decisións cunha motivación precisa e completa. Sendo como son importantes e necesarias as formas na Administración de Xustiza, non o é menos que “as distancias” que se adoptaron e o ritualismo que aínda hoxe en día está presente no sistema xudicial, provocan no cidadán non tanto un temor reverencial cara ao descoñecido, senón unha sensación de atoparse nun espazo institucional alleo, incompreensible, pouco accesible e, polo tanto, escasamente imbuído das necesarias pautas de funcionamento democrático que deben presidir as nosas institucións nun estado constitucional.
22. Esta cuestión está directamente ligada co proceso de formación dos nosos xuristas, cos tipos de probas de acceso aos diferentes corpos de funcionariado que prestan servizos no sistema xudicial e coa propia práctica do resto de actores institucionais que actúan ante os xulgados e tribunais. O certo é que a linguaxe xudicial é, polo común, opaca, rebuscada, de mala calidade sintáctica e literaria e cun léxico descoñecido para a maioría. Iso non axuda a aproximar o sistema xudicial á cidadanía. Unha linguaxe, polo tanto, propia de “especialistas” e dirixida a un círculo tamén de “especialistas”. Unha linguaxe, ata certo punto, “autista” e que prescinde polo común de quen é o seu principal destinatario: o cidadán.
23. Trátase, sen dúbida, dun problema cultural e de fondo calado. A formación dos e das xuristas debería dar un xiro radical, pero nin a Universidade está, de momento, en disposición de ofrecer tal xiro, nin se advirte que o novo sistema de acceso ás profesións de avogado e procurador poida mellorar esas carencias, nin tampouco os actuais sistemas de acceso ás carreiras xudicial e fiscal fomentan precisamente un cambio cultural de tal magnitude, posto que na fase de oposición nin sequera se lles valora aos candidatos e ás candidatas cales son as súas ferramentas lingüísticas de expresión escrita e de razoamento, xa que non hai unha proba de tal carácter, sendo, polo demais, unha das destrezas principais que han de manexar tanto xuíces/xuizas como fiscais.

24. Así, non é sorprendente que, aínda hoxe, haxa cidadáns e cidadás que, sinceramente, non entendan de que se está a tratar nunha resolución xudicial: moitas delas son dificilmente inintelixibles para a comprensión media da cidadanía, e mesmo en ocasións os propios xuristas deben ler reiteradas veces algunha resolución xudicial para captar o seu recto sentido.
25. A Xustiza debe ser comprensible e atenta coa cidadanía, áxil e tecnoloxicamente avanzada, que se plasme nunha mellor atención a esta e nunha resolución pronta dos litixios, así como que invista nunha prestación axeitada do servizo público da xustiza, sen prexuízo da garantía de independencia e imparcialidade do sistema xudicial no seu conxunto. Débese auspiciar, polo tanto, un profundo cambio no funcionamento da Administración de Xustiza e do propio poder xudicial, que sitúe o cidadán no centro de todo ese proceso de reformas que se han de emprender.
26. A Xustiza debe ser, en efecto, próxima á cidadanía, pois dela recibe a fonte principal de lexitimidade. En efecto, como recoñeceu reiteradamente o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos, a lexitimidade do poder xudicial nun estado constitucional de dereito depende en boa medida da confianza que os cidadáns e as cidadás teñen no modo e no xeito de actuar dos xuíces e xuízas e maxistrados e maxistradas, pero tamén –cabe engadir– nas respostas que o propio sistema xudicial dá no seu conxunto e da actuación puntual de todos e cada un dos actores institucionais do sistema.
27. Ben é certo que, neste ámbito, a Comunidade Autónoma de Galicia pouco pode facer en termos xerais, pois ese cambio cultural que se predica é competencia, por un lado, da propia Universidade, así como do propio sistema educativo, dos colexios profesionais, do Consello Xeral do Poder Xudicial e do Ministerio de Xustiza, pero por poucas accións que se emprendan ao respecto –sequera sexa a promoción de campañas ou de políticas públicas de fomentar a proximidade da Xustiza á cidadanía– as melloras nesta materia serán perceptibles.

## Asistencia xurídica gratuíta

1. Se se considerou oportuno integrar dentro do relatorio “Cidadáns” esta materia relativa á asistencia xurídica gratuíta, é sen dúbida polas innegables conexións que esta ten co dereito á tutela xudicial efectiva e co dereito a un proceso equitativo ou xusto no marco dun estado social e democrático de dereito. Pero, os perfís do problema, como se verá, transcenden dese estreito plano. En efecto, o sistema de asistencia xurídica gratuíta, se ben persegue garantir instrumentalmente un dereito fundamental, ten ademais unha dimensión ou vertente institucional innegable.



2. A asistencia xurídica gratuíta enmárcase nun proceso máis amplo de acceso efectivo á xustiza que tivo diferentes fitos ou fases nos distintos países. Por outro lado, algúns textos internacionais xa se fixeron eco do dereito á xustiza gratuíta como unha parte do dereito ao proceso xusto e, máis concretamente, como unha manifestación puntual do dereito de defensa.
3. A xurisprudencia do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos (TEDH) foi configurando o alcance dese dereito. Nesa xurisprudencia axiña se recoñeceu que o convenio lle garante ao acusado tres dereitos (a defenderse a si mesmo, a ser asistido por un avogado da súa confianza e, en determinadas condicións, a ser asistido gratuitamente por un avogado de oficio), o cal se encadra dentro do principio xeral do dereito a un proceso xusto ou equitativo enunciado no parágrafo 6.1 do Convenio europeo de dereitos humanos (CEDH).
4. No texto constitucional, este dereito está recollido expresamente no artigo 119 da Constitución Española (CE), que para o efecto indica o seguinte: *A xustiza será gratuíta cando así o dispoña a lei e, en todo caso, respecto dos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar*. Malia atoparse tal dereito extramuros do Título I da CE, pronto o Tribunal Constitucional adheriu o contido dese dereito á tutela xudicial efectiva sen indefensión (artigo 24.1 da CE), así como ao dereito de defensa e á asistencia de letrado (artigo 24.2 da CE).
5. O dereito á asistencia xurídica gratuíta ten un carácter instrumental respecto a unha das dimensións do dereito á tutela xudicial efectiva como é o dereito de acceso á xurisdición, posto que o seu obxectivo é ben preciso: “permitir que aquela persoa que non teña medios económicos suficientes actúe no proceso para exercitar pretensións ou ben combater as contrarias, isto é, trata de asegurar que ninguén quede procesualmente indefenso por estar falto de recursos para litigar”.
6. Este dereito ten natureza prestacional e trátase así mesmo dun dereito de configuración legal, pero a liberdade de configuración do lexislador que deriva do artigo 119 da CE non é absoluta, xa que, como reiteradamente ten recoñecido a xurisprudencia constitucional, ten un contido constitucional indispoñible para o lexislador que obriga a lles recoñecer ineludiblemente o dereito á gratuidade da xustiza ás persoas que xustifiquen a carencia de medios necesarios para preitear. Mais a asistencia xurídica gratuíta é, así mesmo, un instrumento para facer efectiva a igualdade de armas procesuais e a asistencia letrada, tanto ao detido como no propio proceso xudicial.
7. O certo é que a finalidade da xustiza gratuíta non é outra que facilitarles a asistencia de avogado e procurador ás persoas que non poden afrontar os gastos orixinados polo proceso sen deixar de atender ás súas necesidades vitais e ás da familia, co obxecto de que ninguén quede privado do acceso á xustiza por falta de recursos económicos. Dito en palabras do Tribunal Constitucional, deben sufragarse os gastos dos que, de esixírselles ese

pagamento, se verían na alternativa de deixar de litigar ou de poñer en perigo ese mínimo de subsistencia persoal ou familiar.

8. Pero o dereito á asistencia gratuíta non é ilimitado. O importante é ter clara que unha das finalidades da xustiza gratuíta é administrar razoablemente uns recursos escasos. Efectivamente, o fin de todo o sistema de xustiza gratuíta consiste en asegurar que o esforzo social colectivo e solidario que require o gozo de tal beneficio por parte dos cidadáns máis desfavorecidos economicamente non vaia parar á defensa de pretensións que non resulten merecedoras de ser sufragadas con diñeiro público. E para garantir esa finalidade previuse legal e regulamentariamente a figura da “insostibilidade da pretensión”.
9. O dereito á asistencia xurídica gratuíta ten, así mesmo, unhas conexións máis que evidentes coa efectividade do dereito de defensa e coa interdicción constitucional da indefensión. Está, polo tanto, directamente conectado coa calidade da asistencia técnica prestada polo avogado na quenda de oficio. En efecto, polo menos en materia penal, o dereito á asistencia letrada implica non só o nomeamento dun letrado senón tamén a asistencia efectiva deste, impoñéndolle ao xuíz o deber positivo de velar pola efectividade da asistencia letrada.
10. O dereito á asistencia xurídica gratuíta ten, á parte das súas dimensións obvias de dereito fundamental, unhas implicacións institucionais de primeira magnitude. E estas dimensións institucionais proxéctanse, segundo a lexislación vixente, do seguinte xeito:
  - a) A Lei de asistencia xurídica gratuíta (LAXG) inclínase, por unha “desxudicialización” do procedemento, e opta por configurar a devandita función como “unha actividade esencialmente administrativa”.
  - b) Créanse as comisións de asistencia xurídica gratuíta como órganos administrativos encargados do recoñecemento dese dereito, coa participación previa dos colexios profesionais de avogados e, de ser o caso, dos de procuradores.
  - c) Establecer a sede das comisións, fixar o ámbito territorial de actuación e determinar a que membros lles corresponde a presidencia e a secretaría non son funcións que se poidan encadrar dentro do exercicio da función xurisdiccional nin do autogoberno xudicial. En efecto, a relación orgánica e funcional das comisións de asistencia xurídica gratuíta coa función xurisdiccional é tan indirecta e mediata que non pode incluírse no ámbito da Administración de Xustiza.
  - d) O dereito á asistencia xurídica gratuíta configúrase, ademais, como un servizo público dispensado polos colexios de avogados e procuradores, nos que a intervención dos xuíces é subsidiaria contra as decisións adoptadas polas comisións de asistencia xurídica gratuíta.
  - e) En consecuencia, o título competencial que dispón o Estado para regular eses aspectos prestacionais e organizativos é exclusivamente o de “bases do réxime xurídico das administracións públicas” (artigo 149.1.18 da CE).

11. A pesar da equívoca previsión recollida na disposición adicional primeira, tres, da LAXG, que é enormemente confusa e ten difícil encaixe no sistema de distribución de competencias entre o Estado e as comunidades autónomas, pódese concluir que as competencias autonómicas vinculadas coa organización e xestión do sistema de xustiza gratuíta non están encadradas dentro das competencias das CC.AA. derivadas das cláusulas subrogatorias dos estatutos de “administración da Administración de Xustiza”, senón que son competencias que –sen prexuízo das súas conexións innegables coa Administración de Xustiza– atopan principalmente acomodo na materia de “organización administrativa” e, polo tanto, a Comunidade Autónoma debe respectar exclusivamente as bases do réxime xurídico establecido polo Estado nesta materia e, de ser o caso, as condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio do dereito á asistencia xurídica gratuíta.
12. A pesar diso, e como consecuencia posiblemente dunha intelixencia equivocada do alcance desa disposición adicional primeira, todas as comunidades autónoma levaron a cabo un desenvolvemento normativo da LAXG a través de normas de natureza regulamentaria, principalmente decretos, como se se tratase de desenvolver unha lei previa estatal, e non de exercer unha competencia propia coa necesaria marxe de autonomía.
13. Tras unha primeira vaga de aprobación de regulamentos de asistencia xurídica gratuíta, produciuse a aprobación duns regulamentos de “segunda xeración” que incorporan novidades substantivas sobre algunhas materias, e entre eles cabe destacar o recente Decreto 269/2008, do 6 de novembro, polo que se aproba o Regulamento de asistencia xurídica de Galicia (DOG número 242, do 15 de decembro de 2008), que nalgunhas cuestións é sen dúbida o máis avanzado.
14. Ata agora ningunha Comunidade Autónoma elaborou unha normativa sobre a asistencia xurídica gratuíta a través dunha lei do seu propio Parlamento autonómico. Non obstante, pode estar xustificicado intervir ese ámbito a través de normas con rango de lei. Hai diferentes argumentos que así o xustifican (competencias das CC.AA. de desenvolvemento lexislativo das bases do réxime xurídico das administracións públicas, chamada do artigo 119 da CE á lei, o carácter de dereito instrumental á tutela xudicial que ten a asistencia xurídica, a regulación de aspectos relacionados co réxime xurídico dos colexios profesionais e, en fin, a posible incorporación dun réxime disciplinario substitutivo ou complementario ao previsto na LAXG).
15. Polo tanto, cabe salientar que non é descartable que a Comunidade Autónoma de Galicia, en uso das súas propias competencias, podería perfectamente regular por lei autonómica a materia de asistencia xurídica gratuíta. E, é máis, o exercicio desas competencias, sen prexuízo das súas

conexións coa función xurisdiccional, ten unha clara dimensión de organización administrativa, que se advirte con claridade en que a súa regulación quedou completamente fóra da Lei orgánica do poder xudicial (LOPX) e foi regulada na LAXG.

16. Esa lei autonómica do sistema de asistencia xurídica gratuíta podería definir o modelo ou o sistema de prestación do servizo de asistencia xurídica gratuíta; dependendo de cal sexa a opción institucional-organizativa pola que se opte, a regulación legal deberá ser máis ou menos incisiva en determinados puntos; a lei, igualmente, tería que abordar como facer fronte ao complexo problema dos custos económicos da xustiza gratuíta; e, con toda seguridade, algúns dos contidos hoxe en día regulados polos regulamentos deberían ser recollidos na citada lei, no caso de aprobarse.
17. A organización do sistema de asistencia xurídica gratuíta vira, como é sabido, sobre a base de dúas pezas estruturais básicas: por un lado, os colexios de avogados, que son os receptores en primeira instancia das solicitudes de asistencia xurídica gratuíta, e, polo outro, as comisións de asistencia xurídica gratuíta reguladas nos artigos 9 e 10 da LAXG.
18. O importante, non obstante, é salientar que a finalidade do sistema é prover a aqueles cidadáns sen recursos económicos suficientes dun dereito que lles permita litigar en igualdade de condicións (ou de armas) fronte ao resto de cidadáns, e que para satisfacer ese dereito a Constitución esíxelles un deber aos poderes públicos de satisfacelo oportunamente consonte o que estableza a lei. Do artigo 119 da CE non se desprende outra condición que non sexa esa; polo tanto os servizos de asistencia xurídica gratuíta, en principio, poderíanse prover de diferentes xeitos e maneiras sempre que atendesen ao fin constitucional para o que deben estar constituídos.
19. A asistencia xurídica gratuíta configúrase como un servizo público que debe ser garantido pola Administración pública á que lle corresponda a competencia. A Comunidade Autónoma de Galicia non só debe velar polo bo funcionamento dos servizos de asistencia xurídica gratuíta, senón que, como poder público responsable e titular da competencia, debería ser garante desta. A organización administrativa dos servizos de asistencia gratuíta é, polo tanto, unha competencia propia da Comunidade Autónoma.
20. A LAXG di apostar “polas máis modernas pautas” e configura a actividade como esencialmente administrativa, atribuíndolles un papel relevante no procedemento aos propios colexios profesionais, especialmente ao colexio de avogados. Pero a peza correctora do sistema de asistencia xurídica gratuíta é a propia Comisión de Asistencia Xurídica Gratuíta, cuxas funcións, porén, se limitan esencialmente ao recoñecemento do dereito e a todos os trámites vinculados a este, pero

que ata agora non se proxectan máis alá. A composición da comisión, non obstante, tampouco facilita o cumprimento de funcións complementarias que teñan que ver co control e avaliación da prestación do servizo, pois a composición exquisitamente xurídica dos seus compoñentes avoga por un mero desempeño formal das súas funcións.

21. A configuración destas comisións como órganos colexiados mixtos, posiblemente supuxo no seu día un paso adiante, pero talvez rematou por mostrar tamén as súas enormes limitacións. Ao atribuírselles a competencia principal de recoñecer o dereito, automaticamente transfórmase a esas comisións nunhas instancias dedicadas a soportar unha invasión de papel, cuns recursos habitualmente escasos para o desempeño de tales labores. Evidentemente, o soporte administrativo de tales comisións é unha das pezas mestras no bo funcionamento do modelo de xestión, pero o certo é que se o sistema se apoia inicialmente nos colexios de avogados é porque se considera que este filtro evitará (ou debería evitar) que as comisións de asistencia xurídica gratuíta teñan un traballo abafante e, en consecuencia, que os recursos destinados a estas sexan limitados.
22. A solución autonómica que se buscou foi multiplicar as comisións de asistencia xurídica gratuíta, polo menos situar estas onde existen colexios profesionais de avogados. A reorganización pola que optou o Regulamento de asistencia xurídica gratuíta de Galicia (RAXGG) de 2008 supón constituír comisións en sete cidades galegas (artigo 3.1), o que eleva así as comisións de asistencia xurídica de catro a sete, coa “finalidade de distribuír a carga de traballo de forma máis equilibrada, outorga(r) maior operatividade a cada comisión e, en definitiva, mellorar a capacidade de resposta do sistema”. Pero o modelo segue asentándose sobre os mesmos presupostos que o resto dos sistemas, tanto do estatal como dos autonómicos.
23. Creouse, así mesmo, un Consello Asesor de Asistencia Xurídica Gratuíta no que están presentes a Comunidade Autónoma, a Fiscalía, Secretarios Xudiciais, Avogados e Procuradores.
24. A porta de entrada ao sistema de xestión é a organización dos servizos de asistencia xurídica, que se lles encomendan tanto na súa regulación como na súa organización aos colexios de avogados e de procuradores, cunha serie de funcións (directrices) atribuídas ao Consello da Avogacía Galega e ao Consello Galego de Procuradores. A normativa regulamentaria limitase a establecer uns criterios xerais e a determinar, todo o máis, as funcións que tales servizos colexiais e, en particular, os servizos de orientación xurídica deben cumprir. Neste aspecto, cómpre resaltar nesta sede as obrigas que o artigo 27.3 do vixente e recente Regulamento de asistencia xurídica gratuíta de Galicia establece. Nel, tras apostar por unha prestación profesional de calidade levada a cabo

por profesionais cualificados, afírmase que os colexios realizarán as seguintes funcións:

- a) Aprobar protocolos de actuación do Servizo de Orientación Xurídica.
  - b) Organizar, dirixir e inspeccionar o funcionamento do Servizo de Orientación Xurídica.
  - c) Aprobar a implantación de instrumentos de avaliación e sistemas de xestión de calidade.
  - d) E, entre outros, supervisar e controlar o funcionamento das quendas de garda e das quendas e listas previstas no artigo 31 do regulamento.
25. Os colexios de avogados, e especialmente o Consello Xeral da Avogacía, fixeron unha clara aposta pola mellora dun servizo, e proba diso son os informes, tanto de 2006 como de 2007, do Observatorio de Xustiza Gratuíta CGAE-LA LEY. Pero o que é evidente é que o sistema de xestión de asistencia xurídica gratuíta pode mellorarse en moitos aspectos. E nese proceso de mellora as alternativas son varias:
- a) Manter o sistema tal e como está, confiando en que os colexios profesionais melloren a calidade do servizo mediante impulsos internos dos seus decanos ou xuntas de goberno, co apoio institucional da Comunidade Autónoma.
  - b) Levar a cabo os convenios de colaboración entre a consellaría competente en materia de xustiza e os consellos galegos ou os colexios profesionais, previstos no artigo 35.2 do recente RAXGG, co fin de fomentar a introdución de protocolos de actuación como instrumentos eficaces para a mellora e obxectivización da boa práctica profesional, a elaboración de cartas de servizo ou a mellora doutros elementos de xestión de calidade, así como a adopción de sistemas de avaliación do servizo de asistencia xurídica gratuíta que reciben os cidadáns.
  - c) Apostar por un modelo de prestación do servizo (ou de colaboración na prestación do servizo) por parte dos colexios profesionais, xunto cunha redefinición da composición, papel e funcións das comisións de asistencia xurídica gratuíta, pero cunha regulación moito máis incisiva por parte da Comunidade Autónoma en materia de organización e prestación dos servizos, que supoñan unha limitación de determinadas potestades de autorregulación recoñecidas actualmente aos colexios profesionais, polo que deberían ser recollidas necesariamente nunha lei.
  - d) Configurar un novo modelo de sistema de xestión da asistencia xurídica gratuíta que siga descansando nunha peza básica como é a Comisión de Asistencia Xurídica Gratuíta, pero estruturándoa cunha configuración institucional distinta (como axencia ou, de ser o caso, como consorcio) cun contrato programa coa Administración da Comunidade Autónoma, que lle marcaría os obxectivos por alcanzar e lle proporcionaría os recursos necesarios para o cumprimento de tales fins.
27. A axencia, entidade pública ou, de ser o caso, consorcio, podería optar, unha vez descartado o sistema de “defensoría pública” polos deficientes

resultados institucionais que produciu noutros contextos comparados, pola prestación do servizo a través de diferentes mecanismos:

- a) Encargarlles a prestación do servizo (ou a colaboración na prestación) aos colexios de avogados e de procuradores, determinando nos instrumentos pertinentes (convenios, acordos de xestión ou contratos programa) que obxectivos deben cumprirse e con que medios.
  - b) Externalizar a prestación do servizo de asistencia xurídica gratuíta por medio da contratación administrativa entre profesionais da avogacía e procuradores. Trataríase de establecer un sistema de libre concorrència, competitivo e obxectivo, mediante os procedementos propios da contratación pública. Tampouco sería descartable levar a cabo algunha experiencia piloto nun ámbito específico co fin de analizar o seu rendemento institucional (profesional e financeiro). As limitacións á posta en práctica desta solución institucional estarían na lei e, polo tanto, habería que recoller esta alternativa nunha modificación legal.
28. Tamén cómpre sinalar aquí que a quenda de oficio se lles deixa na súa absoluta configuración aos propios colexios profesionais, con algunhas leves correccións que se foron incorporando co paso do tempo nos diferentes regulamentos das CC.AA. É certo, neste caso, que o RAXGG de 2008 é, sen dúbida, un dos máis avanzados neste terreo. Pola súa banda, o réxime de gardas para facer efectivo o dereito de asistencia letrada ao detido e a organización en quendas e libre elección de avogado e procurador prevense nos diferentes regulamentos cun recoñecemento expreso dun amplo poder de autoorganización colexial, posiblemente excesivo á luz dos dereitos que están en xogo e dos intereses públicos e privados que se dirimen nestes casos.
  29. A regulación contida no recente Regulamento de asistencia xurídica de Galicia de 2008, polo que afecta ao réxime de gardas, mellora, en efecto, nalgúns puntos a anterior normativa, pero segue deixándolles un amplo espazo de configuración do servizo aos propios órganos colexiais. Tamén se dá un paso adiante nos casos de prestación do servizo de asistencia letrada ás mulleres vítimas de delitos de violencia de xénero e nos casos de cidades con xulgados de menores, pois se prevén unhas quendas específicas con determinados requisitos adicionais.
  30. O regulamento incorpora, coas limitacións precisas (que non esgoten a súa cota máxima semestral), unha reivindicación propia da sociedade española e dos propios cidadáns, como é a libre elección de avogado nos procesos de familia, nos laborais e nos recursos contencioso-administrativos.
  31. Pola súa banda, unha das queixas tradicionais fronte ao sistema de asistencia xurídica gratuíta consiste na falta de dilixencia que algúns profesionais mostraron nestes casos en comparanza cos “clientes de pago”. Outra queixa, tamén recorrente, consiste en que os avogados que prestan os servizos de asistencia xurídica gratuíta son, polo común, mozos e inexpertos.

32. Con todo, débese constatar aquí que a gran maioría deses profesionais da quenda de oficio desempeña as súas funcións con contrastada dilixencia e dedicación. Pero os datos estatísticos existentes son moi opacos e hai aínda hoxe un escaso (ou nulo) control de calidade sobre o traballo que realizan estes profesionais, que haberá que desenvolver no futuro. En canto á idade dos letrados de oficio, segundo os datos das enquisas que se posúen, a media de anos de exercicio profesional na quenda de oficio en España é de 13 anos e medio, polo que habería que desterrar o mito da xuventude, sobre todo cando máis do 63 por cento supera os 10 anos de exercicio profesional.
33. Certamente, polo menos por agora, é verdade que para accederen a prestar servizos de asistencia xurídica gratuíta os avogados teñen que someterse a unha serie de requisitos xerais mínimos de formación e especialización previstos na Orde do 3 de xuño de 1997 do Ministerio de Xustiza, o que certamente é máis esixente que o acceso á profesión libre.
34. Esas esixencias pódense xustificar na innegable función social que cumpre a asistencia xurídica gratuíta e que, de acordo con esas premisas, debería ser prestada por profesionais acreditados. Non cabe dúbida de que, sen prexuízo dos avances que se están a dar, o obxectivo dista moito de conseguirse aínda. E, en fin, no plano institucional é necesario mellorar moito a coordinación entre os diferentes actores institucionais do sistema.
35. As primeiras melloras do sistema deberían ir dirixidas a solucionar os problemas máis inmediatos que presenta o actual modelo de xestión ou, polo menos, a paliar as disfuncións que existan no recoñecemento do dereito e nas incidencias que xorden arredor deste. Habería que impulsar un “Plan de mellora dos servizos de asistencia xurídica gratuíta en Galicia”. Ese plan de mellora deberíase desagregar por ámbitos territoriais das respectivas comisións, posto que os problemas serán, con toda seguridade, diferentes nuns lugares e noutros.
36. Así mesmo, na liña do disposto no artigo 27.3 do Regulamento de asistencia xurídica gratuíta de Galicia, cabería impulsar un plan de calidade dos servizos de asistencia xurídica gratuíta, polo menos implantar nunha primeira fase un plan piloto de calidade dos servizos no ámbito dunha determinada comisión. Este plan debería estar baseado nos seguintes presupostos:
  - a) Orientación ao cidadán
  - b) Compromiso da comisión (liderado)
  - c) Implicación e participación activa do persoal
  - d) Determinación de obxectivos claros e métodos de traballo axeitados
37. A xestión do sistema de calidade debería comezar polo establecemento dunha carta de servizos, sen prexuízo de que nunha fase máis avanzada se poida camiñar cara a un modelo baseado en procesos (normas ISO 9000) para mellorar os resultados, ou cara a un modelo de autoavaliación



(modelo EFQM de excelencia). Pero convén empezar por obxectivos alcanzables e por unha visión pragmática ou realista, pois o punto de partida é moi baixo. Isto implicaría introducir eses sistemas de calidade tamén nos prestadores iniciais e finais dos servizos de asistencia xurídica gratuíta, como son os colexios profesionais. Así mesmo, cumpriría implantar un sistema de avaliación do desempeño profesional dos diferentes colectivos que interveñen ou actúan nesa prestación (avogados e procuradores).

38. A forma máis cabal de camiñar cara a un modelo de racionalización sería configurar contratos de xestión ou contratos programa propios do modelo de axencias entre a consellería (principal) e os colexios profesionais (axentes) que deben prestar os servizos, nos cales se fixen obxectivos, se determinen os medios que poñerán os colexios profesionais para o desempeño da actividade, se cuantifique a prestación e se fixen indicadores para someter a actividade realizada a un sistema obxectivo de avaliación.
39. E cabería dedicar unha atención específica ao arduo e complexo problema do financiamento dese servizo público. Os servizos de asistencia xurídica gratuíta esixen un desembolso orzamentario cada vez máis elevado e crecente. E ademais, a demanda dos servizos xurídicos gratuítos parece non ter teito, e menos aínda nunha situación de crise económica como na que actualmente estamos inmersos, na que é máis que posible que tal demanda se dispare.
40. O orzamento de asistencia xurídica gratuíta ascendeu en 2008 á contía de 7.700.000 , mentres que en 2009 está presupostado un gasto de 7.931.000 , o que supón, polo tanto, 231.000 máis que o orzamento do ano anterior. O pagamento dos gastos ocasionados polo funcionamento dos servizos de orientación xurídica dos colexios de avogados e do Consello Xeral da Avogacía, tanto nos aspectos de xestión administrativos como de asesoramento, fináncianse efectivamente a través dun pagamento que está regulado na propia LAXG e dun convenio anual.
41. No caso do pagamento regulado na LAXG, trátase dun pagamento a ano vencido que só é posible realizar unha vez coñecidos os datos correspondentes ao último cuadrimestre do ano anterior. O primeiro semestre de cada ano os colexios de avogados tramitan as certificacións e xustificacións coa finalidade de cuantificar a débeda. Unha vez cuantificada a devandita cantidade aplícase a porcentaxe legal do 8 por cento que se lle transfere ao Consello da Avogacía Galega, que é quen distribúe entre o seu propio Consello e os colexios de avogados, actuacións que se realzan no último semestre do ano.
42. Por outro lado, o convenio anual co que Galicia lle achega financiamento adicional ao funcionamento dos servizos de orientación xurídica está suxeito á tramitación anual dun expediente. Unha vez que os colexios presentan os xustificantes requiridos pola intervención reciben os 180.000 correspondentes ao convenio anual.

43. Dado o máis que previsible incremento do gasto nesta materia, conviría analizar a posibilidade de introducir fórmulas de copagamento en función da renda dos cidadáns solicitantes do servizo. En Francia, por exemplo, existen determinadas modulacións en función da renda, cunha exención total ou parcial do pagamento dos honorarios e outros custos derivados do proceso. En todo caso, esta é unha solución que debería adoptar o lexislador estatal, pois o lexislador autonómico só a podería introducir naqueles casos en que se ampliases os beneficiarios da xustiza gratuíta.
44. Os honorarios do sistema de xustiza gratuíta fíxanse mediante baremo, que non son idénticos dunhas CC.AA. a outras. Foi unha reivindicación tradicional da avogacía a actualización de tal baremo, polo menos anualmente para incorporar as subas do IPC. Trataríase de dignificar as percepcións económicas que reciben avogados e procuradores por estes servizos.
45. De acordo cun estudo sociolóxico de ámbito estatal realizado en 2007, para o 18% dos profesionais da avogacía da quenda de oficio tales casos representaban máis da metade de todos os que tiñan ao ano, mentres que para o 35% supoñían unha terceira parte destes, e para o 52% dos avogados era a cuarta parte do total. Non son moitos porcentualmente os avogados que dependen da quenda de oficio, pero aínda así, dado que as percepcións económicas son limitadas, hai un segmento da avogacía que ten unha dependencia media/alta do sistema correspondente de oficio.
46. En todo caso, as percepcións económicas dos avogados na quenda de oficio teríanse que dignificar e, na medida do posible, irse aproximando aos estándares normais de honorarios, pero débese esixir, así mesmo, unha profesionalización no desenvolvemento do servizo público que iguale ou supere o que é unha prestación a un cliente externo. Tamén se debería camiñar cara á libre elección de profesionais polos cidadáns usuarios do servizo público de asistencia xurídica gratuíta. E, en fin, deberíanse mellorar os servizos de orientación xurídica, así como, posiblemente, ampliar as prestacións.
47. A mellora da calidade do servizo debe comezar, así mesmo, por un esixente sistema de acreditacións profesionais que se proxecte por ámbitos de especialización. Polo tanto, tras a implantación do novo sistema de acceso á avogacía derivado da Lei 34/2006, non debería ser suficiente con superar esa proba de acceso para se incorporar ao servizo de asistencia gratuíta, senón que tería que ser necesaria a realización de cursos de formación selectiva ou de probas nas que os profesionais correspondentes acrediten que dispoñen das competencias profesionais requiridas para o desempeño de tales funcións nos diferentes ámbitos xurisdiccionais de especialización.
48. A Comunidade Autónoma de Galicia, como polo común o resto de Comunidades Autónomas, atópase cunha serie de problemas urxentes no que afecta ao sistema de xustiza gratuíta, entre os que destacan o incremento no gasto público que tal prestación supón, o redeseño

institucional do modelo de prestación e xestión da asistencia xurídica gratuíta, así como a construción dun sistema de prestacións asentado na calidade e na eficiencia. Algúns destes retos poderaos afrontar o propio lexislador autonómico galego, pero non é menos certo que outros requirirán unha intervención do lexislador estatal que mellore o sistema deseñado lexislativamente hai xa máis de doce anos e que empeza a mostrar signos evidentes de esgotamento.

## Dereitos lingüísticos na Administración de xustiza en Galicia

1. En 1997 o *Libro branco da xustiza*, elaborado polo Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX), incluía un severo diagnóstico sobre o papel das linguas cooficiais na Administración de xustiza. Así se expresaba o citado *Libro branco*: “[...] a Administración de xustiza permaneceu como un reduto illado pouco permeable á utilización das linguas oficiais distintas do castelán”. E concluía: “[...] é obrigado garantir o dereito dos cidadáns a usar a lingua cooficial no territorio da comunidade autónoma ao abeiro do que establece o artigo 3.2 da Constitución”.
2. En 2009, doce anos despois, a situación descrita mellorou, pero aínda queda un longo treito por percorrer, pois, nesta materia, a Administración de xustiza segue a ofrecer un panorama de evidente atraso en relación co resto de ámbitos que conforman a Administración pública. Non cabe dúbida de que o poder xudicial e a Administración de xustiza deberían amparar plenamente que a cidadanía puidese defender os seus dereitos e intereses lexítimos na súa propia lingua; e o proceso en todas as súas fases debería desenvolverse tamén na lingua elixida polo/a cidadán/á.
3. A Comunidade Autónoma de Galicia está a realizar innumerables esforzos para facer efectiva a normalización lingüística na Administración de xustiza. Pero a cuestión é o suficientemente complexa como para que non se poida simplificar en ningún momento. O obxectivo último, en todo caso, é que a lingua propia da cidadanía sexa plenamente respectada polo sistema xudicial.
4. O artigo 3.1 da Constitución Española (CE) establece que o castelán é a lingua española oficial do Estado e que todos os españois teñen o deber de coñecela e o dereito a usala. Así mesmo, o artigo 3.2 da CE, capital polo que agora interesa, establece que as demais linguas españolas serán tamén oficiais nas respectivas CC.AA. de acordo cos seus estatutos.
5. Unha lingua é oficial cando é recoñecida polos poderes públicos como medio normal de comunicación entre si e na súa relación coa cidadanía,

con plena validez de efectos xurídicos, e con independencia da súa realidade ou peso como fenómeno social.

6. É evidente, xa que logo, que existe unha reserva ao Estatuto de autonomía para regular esta cuestión, por chamada expresa do artigo 3.2 da CE. A Constitución non inclúe a “materia lingüística” dentro das listaxes de competencias. No entanto, pode considerarse que é unha sorte de materia horizontal ou transversal, que neste caso, e cos matices que inmediatamente se dirán, xoga a favor da Comunidade Autónoma e non do Estado.
7. O Estatuto de Autonomía para Galicia establece que a lingua propia de Galicia é o galego, así como que os idiomas galego e castelán son oficiais en Galicia e todos teñen o dereito de coñecelos e usalos. Ademais, no seu artigo 25 prevé o seguinte: “Na resolución dos concursos e oposicións para prover os postos de maxistrados, xuíces, secretarios xudiciais, fiscais e todos os funcionarios ao servizo da Administración de xustiza, será mérito preferente a especialización no dereito galego e o coñecemento do idioma do país”.
8. Certamente, o obxectivo da declaración de oficialidade do galego non é outro que garantir que a lingua propia se consolide como lingua vehicular na comunicación da cidadanía cos poderes públicos, sen prexuízo de que poidan utilizar tamén o castelán na súa condición de lingua cooficial no territorio.
9. O poder xudicial, aínda que é un poder do Estado constitucional, é tamén un poder público que actúa no territorio galego e está, xa que logo, suxeito ás previsións estatutarias que forman parte do bloque da constitucionalidade e, en consecuencia, debe respectar obviamente os dereitos da cidadanía, entre os cales está o dereito a expresarse e ser atendido na súa propia lingua.
10. A “territorialización” do poder xudicial e a súa adecuación ao espazo autonómico, así como a cada vez máis incisiva “interiorización” da Administración de xustiza en clave autonómica, é un proceso irreversible e que supón, pola natureza das cousas, unha impregnación sucesivamente vez máis elevada da lingua propia da Comunidade Autónoma sobre ese poder do Estado constitucional e sobre a Administración de xustiza que lle serve de soporte. É isto é así especialmente porque o poder xudicial ten como mandato constitucional garantir os dereitos da cidadanía fronte ás súas posibles vulneracións ou lesións.
11. A Lei 3/1983, de 15 de xuño, de normalización lingüística, establece que a cidadanía poderá utilizar calquera das dúas linguas oficiais nas súas relacións coa Administración de xustiza, así como –entre outras cousas– que a Xunta de Galicia promoverá, de acordo cos órganos correspondentes, a progresiva normalización do uso do galego nesta Administración. Pola súa banda, a mesma lei prevé que os documentos públicos outorgados en Galicia poderán redactarse en galego ou castelán e, se non existise acordo entre as partes, redactaranse en ambas as dúas linguas.

12. O Tribunal Constitucional cualificou a competencia en materia lingüística como unha “competencia concorrente”, ao considerar que o Estado é competente para regular o uso das linguas no seo da Administración de xustiza dadas as reservas de competencias do artigo 149, puntos 5 e 6, polo que o artigo 231 da Lei orgánica do poder xudicial (LOPX) –concluíu– non invade competencia ningunha reservada ás comunidades autónomas.
13. Sentados así os termos do problema, é, xa que logo, o Estado como poder central o que, a través da LOPX como “lei competencial”, debe adaptar ao poder xudicial as esixencias derivadas da cooficialidade lingüística recoñecida nos diferentes estatutos de autonomía. Así, a reforma da LOPX de 1994 deu unha nova redacción ao artigo 231. Esa adaptación, con todo, presentou numerosas dificultades, que non é oportuno recoller aquí.
14. O artigo 231 da LOPX é o que establece o réxime xurídico das linguas cooficiais ante a Administración de xustiza e, máis concretamente, no desenvolvemento do proceso. Nel establécese como regra xeral que os actores institucionais do sistema xudicial usarán o castelán, lingua oficial do Estado. Esa regra xeral ten unha excepción que se formula en termos potestativos: poderán usar tamén a lingua oficial propia da comunidade autónoma, se ningunha das partes se opuxese, alegando un descoñecemento dela que puidese producir indefensión.
15. Así mesmo, o artigo 231 da LOPX recoñece adecuadamente un dereito de natureza xeral: “As partes, os seus representantes e quen os dirixan, así como as testemuñas e os peritos, poderán utilizar a lingua que sexa tamén oficial na comunidade autónoma en cuxo territorio teñan lugar as actuacións xudiciais, tanto en manifestacións orais como escritas”. O/A xuíz/a, nas actuacións orais, poderá habilitar como intérprete a calquera persoa coñecedora da lingua empregada, logo de tomarlle xuramento ou promesa.
16. Contrasta, por unha banda, o carácter obrigatorio que ten o uso da lingua castelá coa natureza potestativa do uso da lingua propia da comunidade autónoma por parte de xuíces, maxistrados, fiscais e o resto do persoal ao servizo da Administración de xustiza, pois neste caso pártese dun enfoque exclusivamente “funcionarioal” do problema, no que a óptica do cidadán resulta ata certo punto indiferente.
17. Con todo, a óptica do cidadanía está presente no enunciado normativo, posto que se recoñece o dereito a utilizar a propia lingua tanto ás partes (a cidadanía) como aos seus avogados e procuradores. Pero ese uso condicionárase en todo momento á aptitude ou inaptitude do resto do funcionariado que presta o servizo público da Xustiza, comezando polos xuíces e maxistrados (aínda que tamén os fiscais), cuxo descoñecemento da lingua propia dará lugar a un arrevesado (e, ata certo punto, pouco seguro) sistema de tradución que, se non lesiona os dereitos de defensa, contradición e igualdade de armas das partes no proceso, si que afecta ou menoscaba a posición de inmediatez deses cidadáns no proceso. Isto conduce a que en boa

parte dos casos a cidadanía se vexa “reconducida” a empregar o castelán, aínda que as súas prestacións lingüísticas e a súa capacidade de comunicar eficazmente os seus puntos de vista ante o/a xuíz/a ou tribunal sexan considerablemente menores.

18. No entanto, a LOPX recolle algunhas outras referencias puntuais ás linguas propias das comunidades autónomas, xa sexa na provisión de cargos gubernativos, ou na importante previsión do propio artigo 241.2, que establece o seguinte: “Regulamentariamente, determinaranse os criterios de valoración sobre o coñecemento do idioma [...] das referidas CC.AA., como mérito preferente nos concursos para os órganos xurisdiccionais”. Esta regulamentación está recollida no Regulamento do CXPX 1/1995, do 7 de xuño, artigos 108 a 114, segundo a redacción dada polo Acordo do CXPX do 25 de febreiro de 1998. Tamén aparecen determinadas previsións na LOPX respecto da valoración da lingua como mérito e, mesmo, como requisito, en relación cos secretarios e secretarías xudiciais e o resto do persoal ao servizo da Administración de xustiza.
19. É oportuno preguntarse en que medida os distintos actores institucionais que interveñen nun proceso xudicial, desde xuíces e maxistrados a fiscais, avogados ou procuradores, pasando por secretarios xudiciais e persoal ao servizo da Administración de xustiza, dispoñen dos necesarios requirimentos lingüísticos para facer fronte, de ser o caso, ás demandas da cidadanía de ser atendida na súa propia lingua.
20. En relación cos membros da xudicatura, na normativa citada prevese un sistema de valoración de méritos nos concursos de provisión de vacantes correspondentes a órganos xurisdiccionais en territorios daquelas CC.AA. cuxos estatutos de autonomía recoñecen a oficialidade da lingua propia distinta do castelán. Nese caso asígnaselle ao/á xuíz/a ou maxistrado/a, para os únicos efectos do concurso de traslados, o posto na escala que lle correspondería se se engadisen os seguintes períodos de antigüidade á propia da súa situación na escala:
  - a) Nos concursos para a provisión á categoría de xuíz/a: un ano.
  - b) Nos concursos para a provisión de órganos unipersoais coa categoría de maxistrado/a: dous anos.
  - c) Nos concursos para a provisión de órganos colexiados: tres anos.
21. En calquera caso, o sistema deseñado é dunha fragilidade manifesta e apenas se pode supoñer un verdadeiro proceso de normalización lingüística da xudicatura. En efecto, non existe unha esixencia do coñecemento do galego, para o desempeño de determinadas prazas de xuíces e maxistrados en destinos en que a contorna social é claramente monolingüe. Así, en certos partidos xudiciais ou nalgúns prazas concretas deberíase esixir como requisito o coñecemento do galego, o cal implicaría a elaboración de perfís lingüísticos das prazas dos xulgados e tribunais. Esta é unha operación que, por certo, xa esixe a propia LOPX para o persoal ao servizo da Administración de xustiza, polo que non

- debería estrañar a súa extensión tamén aos membros da xudicatura, así como aos secretarios e secretarías xudiciais.
22. Tampouco se esixe o coñecemento do galego como requisito para o acceso á condición de xuíz/a ou maxistrado/a na carreira xudicial. A dificultade de implantación desta medida radica na convocatoria única dos procesos selectivos. Con todo, nalgún caso, por exemplo para a provisión de prazas de maxistrado/a polo artigo 330.4 da LOPX, nada impediría que se esixise o coñecemento do galego como requisito, pois a LOPX xa fai mención expresa a que “teñan especiais coñecementos en dereito civil, foral ou especial propio da comunidade autónoma”.
  23. De todos os xeitos, un sistema de “territorialización” das probas de acceso facilitaría a normalización lingüística e, mesmo, que os candidatos e as candidatas puidesen realizar as probas, ou polo menos algún dos exercicios, en lingua galega, tal como xa se vén esixindo na lexislación de función pública autonómica.
  24. No que atinxe ao Ministerio Fiscal, fronte á nula receptividade da inicial Lei 50/1981, a modificación do Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal operada pola Lei 24/2007, do 9 de outubro, variou notablemente o estado da cuestión. O sistema deseñado pola reforma de 2007 ten certas similitudes co previsto na LOPX para xuíces e maxistrados, pero tamén algunhas diferenzas. Así, para a provisión de prazas nas fiscalías con sede en CC.AA. con idioma cooficial será mérito determinante a acreditación, consonte os criterios que regulamentariamente se establezan, do coñecemento do devandito idioma.
  25. A pesar de que o Estatuto orgánico incorpora a figura do/da fiscal superior de comunidade autónoma, nada di verbo de valorar o coñecemento da lingua oficial distinta do castelán, pero prevé unha comparecencia parlamentaria na que o/a candidato/a proposto/a deberá acreditar os seus méritos e idoneidade, e na que, previsiblemente, dentro deses principios se valorará adecuadamente o coñecemento da lingua galega.
  26. Polo demais, nada se di sobre a valoración da lingua na fase de acceso á carreira fiscal, pois aquí as obxeccións serían as mesmas ca no caso dos xuíces. Tamén no Estatuto orgánico do Ministerio Fiscal se cualifica como “falta leve” a desatención ou desconsideración con cidadáns, institucións, xuíces e maxistrados, ante a petición de intervir nunha lingua cooficial, no caso en que se acreditou un coñecemento adecuado e suficiente como mérito. Un tímido paso, pero un paso a fin de contas.
  27. No caso dos secretarios e secretarías xudiciais prevese un sistema moi similar ao previsto para a carreira xudicial, co cal ao modelo deseñado se lle poden presentar as mesmas obxeccións ca as xa expostas no caso da xudicatura. Non hai, xa que logo, ningunha novidade significativa verbo disto. A normativa é, tal como dicíamos, moi tímida e posiblemente insuficiente de xeito evidente para normalizar a lingua propia da

comunidade autónoma no que atinxe aos secretarios e secretarias xudiciais e, sobre todo, para garantir os dereitos da cidadanía galega a usar a súa lingua propia nas relacións coa Administración de xustiza, que ao cabo debería ser a finalidade última destas medidas.

28. A regulación do persoal ao servizo da Administración de xustiza foi un pouco máis lonxe ca nos supostos anteriores, pero aínda así pode cualificarse como claramente insuficiente para alcanzar ese obxectivo de adecuación da Administración de xustiza á contorna social na que realiza a súa actividade. Así, prevese que a lingua galega sexa valorada como mérito na provisión de postos de traballo, pero ademais reconece a posibilidade de que sexa esixida como requisito, aínda que unicamente “cando da natureza das funcións que se deben desempeñar se derive a devandita esixencia e así se estableza nas relacións de postos de traballo”. Pero este requisito proxéctase só sobre os “postos de traballo de natureza singularizada”.
29. Nin que dicir ten que non deixa de resultar paradoxal que sexa ao persoal ao servizo da Administración de xustiza a quen se lle aplique en exclusiva este tipo de medidas lingüísticas máis avanzadas, mentres que co resto de operadores do sistema xudicial (xuíces/zas, secretarios/as e fiscais), a normativa é moito máis “branda” en esixencias lingüísticas. Este absurdo só encontra explicación cabal nas resistencias que algúns membros destes colectivos veñen mostrando fronte á necesaria adaptación lingüística para atender razoablemente as pretensións e os dereitos da cidadanía que faga uso da súa lingua propia diferente do castelán.
30. En todo caso, sendo estes corpos de funcionarios un tipo de persoal que depende en boa medida da Comunidade Autónoma e estando comunmente descentralizadas as probas de acceso, non se entende como non se esixe tamén como requisito de acceso (polo menos, nun número de prazas para as que sexa necesario o seu coñecemento, segundo as relacións de postos de traballo) o coñecemento da lingua propia. Unha completa asunción polas CC.AA. desa competencia de xestión do persoal ao servizo da Administración de xustiza suporía, dunha vez por todas, a normalización completa dun problema real.
31. Cabe deterse agora nas esixencias lingüísticas nos casos de acceso á avogacía ou á condición de procurador/a dos tribunais. Non cabe dúbida de que, ao tratarse de profesións liberais, non poden os poderes públicos esixir tal coñecemento, pero nada debe impedir que eses poderes públicos fomenten o uso da lingua propia da comunidade autónoma por parte deses profesionais a través dos pertinentes convenios cos consellos de avogados ou de procuradores, así como cos colexios profesionais respectivos.
32. No caso da asistencia xurídica gratuíta, con todo, nada debería impedir que a Comunidade Autónoma esixise que a atención e os servizos profesionais se desenvolvesen na lingua que o cidadán ou a cidadá elixa.



En realidade, neste suposto si que a Comunidade Autónoma podería esixir que nos servizos de orientación xurídica se garantise a atención en galego á cidadanía, así como que nas respectivas quendas de oficio e nos servizos de asistencia ao detido existisen listaxes específicas daqueles avogados e procuradores que dispoñan do dominio de ambas as dúas linguas, coa finalidade de que poidan prestar un mellor servizo á cidadanía demandante dese dereito. Así mesmo, a Comunidade Autónoma podería esixir que tales profesionais acreditasen os coñecementos lingüísticos a través de cursos ou probas específicas. E os colexios profesionais deberían velar porque a actividade profesional se realizase sempre e en todo caso na lingua que elixa o/a cidadán/á.

33. Hai explicacións de tipo sociolóxico que serven nalgunha medida para entender as causas do atraso no proceso de normalización lingüística na Comunidade Autónoma de Galicia, e entre elas poderíamos citar as seguintes:
  - a) Na carreira xudicial, fiscalía e secretariado hai unha relativa mobilidade de funcionarios e funcionarias (nalgúns casos intensa) e, así mesmo, unha porcentaxe deste funcionariado procede doutras partes do territorio estatal.
  - b) As facultades de dereito impartiron habitualmente as súas clases en lingua castelá.
  - c) A lingua de funcionamento ordinario do sistema xudicial español, ata en CC.AA. con lingua propia moi implantada, foi tradicionalmente o castelán.
  - d) Moitos avogados e avogadas, a pesar de dispor de bos coñecementos da lingua propia, prefiren presentar os seus escritos ou levar a cabo as súas actuacións orais en lingua castelá, dado o contexto lingüístico dos tribunais ou porque é a lingua na que están os textos normativos, os formularios, a xurisprudencia e as achegas doutrinarias.
  - e) Así mesmo, non é menos certo que traballar no sistema xudicial noutra lingua que non sexa o castelán é moitas veces unha dificultade engadida, pois con moita frecuencia actuar ou intervir nos procesos xudiciais en galego require un “plus” de dedicación e, xa que logo, un compromiso ou motivación, que habería que fomentar e incentivar de distinta forma.
34. No Rexistro Civil si que está garantido legalmente o dereito da cidadanía a que a resposta da Administración de xustiza se produza en galego, sen prexuízo de que a posta en marcha desa medida está directamente condicionada á informatización dos rexistros civís.
35. Na Xunta de Galicia as competencias lingüísticas están repartidas entre a Presidencia (á que se adscribe a Secretaría de Política Lingüística) e a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza (á que está adscrita a Dirección Xeral de Xustiza). Así, no Decreto 37/2007, do 15 de marzo, atribúeselle á Dirección Xeral de Xustiza. Porén, esta situación descrita pode variar tras a formación do novo goberno logo das eleccións do 1 de marzo de 2009.

36. Como consecuencia desa repartición interna de atribucións, é obvio que ambas as dúas estruturas directivas coadxuvan no complexo proceso de normalización lingüística do galego na Administración de xustiza. E así encontra cabal explicación, por exemplo, o Acordo de colaboración entre a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e a Secretaría Xeral de Política Lingüística sobre normalización lingüística no ámbito da Administración de xustiza na Comunidade Autónoma de Galicia, subscrito o 4 de xuño de 2008.
37. Así mesmo, hai que facer referencia obrigada ao Plan xeral de normalización da lingua galega, aprobado por unanimidade no Parlamento de Galicia o 21 de setembro de 2004. Este Plan contén un ambicioso conxunto de 400 medidas en diferentes ámbitos institucionais, sociais, económicos e culturais da realidade galega. E refírese concretamente á Administración de xustiza.
38. O obxectivo xeral neste ámbito non é outro que “incrementar o uso da lingua galega na Administración de xustiza nas súas relacións internas e garantir a atención aos cidadáns en galego”. E dentro dese obxectivo xeral, o Plan recolle unha serie de obxectivos de área que son os seguintes:
  - a) Conseguir que a todo/a cidadán/á se lle ofrezca a opción de ser atendido/a en galego.
  - b) Garantir capacitación lingüística a todas as persoas que traballan na Administración de xustiza.
  - c) Propiciar o mesmo espírito de respecto á opción lingüística da cidadanía por parte dos membros dos colexios oficiais de notarios e avogados.
39. O Plan xeral recolle un conxunto de medidas entre as que destacan a proposta de elaborar un programa de normalización específico en colaboración co Ministerio de Xustiza, establecer normas xerais e uniformes sobre a capacidade lingüística esixible no acceso, establecer programas de formación, fomentar o uso do galego, implantar o galego nos programas informáticos e formularios, etc.
40. Como ben identifica o Plan xeral, o proceso de normalización lingüística na Administración de xustiza é enormemente complexo, non só pola realidade sociolingüística do sistema xudicial, senón porque se proxecta sobre un poder do Estado constitucional en que boa parte dos seus actores, ademais os máis relevantes en canto a funcións, dependen do Goberno do Estado (Ministerio Fiscal ou secretarios e secretarías xudiciais) ou do Consello Xeral do Poder Xudicial (xuíces/zas e maxistrados/as). O Estado, así mesmo, dispón da competencia exclusiva sobre lexislación procesual e, en todo caso, é competencia estatal a aprobación e modificación da Lei orgánica do poder xudicial (artigo 122 da CE).
41. Dun total de 3.500 efectivos de persoal ao servizo da Administración de xustiza (incluíndo xuíces e fiscais), un 75 por cento acreditan un coñecemento do galego de nivel medio, mentres que un 47 por cento dispón dun coñecemento de nivel superior. Xa que logo, pode afirmarse

- con rotundidade que en termos xerais existe na Administración de xustiza en Galicia unha boa capacitación lingüística dos seus funcionarios.
42. Con todo, este dato contrasta coa situación real do galego na Administración de xustiza, que dista aínda moito de poder considerarse nin sequera como minimamente aceptable. E iso por unha serie de causas institucionais, así como doutras de carácter máis sociolóxico.
  43. Nun plano institucional, o marco normativo non é precisamente unha axuda nese proceso de normalización. As esixencias do coñecemento do galego como requisito ou como mérito no acceso aos diferentes corpos do funcionariado son inexistentes, hai unicamente unha “prima” polo seu coñecemento na provisión de postos de traballo. O coñecemento do galego entre o funcionariado da Administración de xustiza é, como se viu, certamente alto (aínda que non alcanza os estándares do coñecemento existente na sociedade), polo tanto o problema será máis ben outro: por que o seu uso é tan limitado neste ámbito?
  44. Na relación de postos de traballo que se está a negociar nestes momentos recóllense –por esixencias da propia LOPX– unha serie de postos de traballo singularizados para cuxa cobertura é requisito o coñecemento do galego e, ademais, a realización dun curso de linguaxe de nivel medio ou superior. O resultado deste proceso é a existencia de máis de douscentos postos de traballo singularizados que se desdobran, principalmente, en postos de traballo de atención á cidadanía e postos de responsabilidade (chamados de carreira profesional), como son os de xefe/a de sección e xefe/a de equipo. Sobre un colectivo duns 2.300 funcionarios e funcionarias, a existencia deses postos singularizados representa un universo certamente limitado.
  45. O máis razoable sería que os postos de traballo do persoal ao servizo da Administración de xustiza dispuxesen dun determinado perfil lingüístico, non tanto en función do seu carácter singular ou non (que tamén), senón especialmente pola localización do xulgado ou tribunal tendo en conta a presenza maior ou menor do uso do galego nas áreas sociolingüísticas respectivas, isto é, na propia cidadanía. Poderíase ensaiar que a esixencia do coñecemento do galego fose un requisito, polo menos para aqueles postos de traballo singularizados ou con perfil lingüístico preceptivo.
  46. No resto de corpos do funcionariado que presta servizos na Administración de xustiza de Galicia habería que facer presión nas instancias competentes para que fosen moito máis sensibles ao proceso de normalización lingüística, mediante a reforma dos seus respectivos cadros normativos. Así, o Acordo de colaboración entre a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza e a Secretaría de Política Lingüística si que prevé a realización de cursos de linguaxe xurídica galega para os corpos de funcionarios da Administración de xustiza.
  47. Se se quere analizar o uso do galego nos xulgados e tribunais os datos de que dispoñemos son, de xeito evidente, insuficientes para realizar un

diagnóstico pechado do problema. Un requirimento previo para esa utilización é, sen dúbida, que os programas informáticos de xestión e os formularios estean en galego.

48. Cabe preguntarse que xulgados e tribunais realizan boa parte do seu traballo en galego. Hai unicamente datos desagregados e fiables das sentenzas ditadas en galego por parte do Tribunal Superior de Xustiza (TSX) e das audiencias provinciais da Coruña, Lugo e Pontevedra (non dispoñemos de datos da Audiencia Provincial de Ourense) dos anos 2003, 2004 e 2005. Desta información (que se pode consultar no capítulo “Comunidade Autónoma de Galicia”, do *Informe sobre linguas minoritarias*), pódense extraer os seguintes datos:
  - a) Na Sala Civil e Penal do TSX, no ano 2005, todas as sentenzas civís se ditaron en galego (46), fronte a ningunha das sentenzas penais (7).
  - b) Na Sala do Contencioso-administrativo, sobre un total de máis de 4.000 sentenzas no ano 2004, redactáronse en galego 108, e todas elas na Sección Segunda (74) e na Sección Terceira (34).
  - c) Na Sala do Social, sobre un total de 5.824 sentenzas ditadas no ano 2005, ningunha delas se redactou en galego.
  - d) Na Audiencia Provincial da Coruña, sobre un total de 1.860 sentenzas no ano 2005, ningunha se redactou en galego.
  - e) Na Audiencia de Lugo, sobre un total aproximado de 1.700 sentenzas, ditáronse en galego 4.
  - f) E na Audiencia de Pontevedra, sobre un total aproximado de 3.900 sentenzas, non chegaron a 500 as que se ditaron en galego.
49. Os datos achegados son o suficientemente contundentes como para “arrefriar” algúns diagnósticos algo optimistas que se reflectirán inmediatamente sobre o uso do galego na Administración de xustiza. E sendo certo que non recollen información sobre o uso da lingua nos xulgados unipersoais, revelan cando menos un claro desaxuste entre a lingua da contorna social e a lingua dos tribunais. Por moitos esforzos explicativos que se queiran facer, a realidade non é outra que esta.
50. O informe sobre a Administración de xustiza realizado polo Observatorio da Lingua Galega en 2007 dános algunha información complementaria. A mostra analizada por ese informe é, no entanto, pequena e non totalmente representativa (o que producirá necesariamente algúns desaxustes). Unha vez máis, o estudo céntrase exclusivamente no Tribunal Superior de Xustiza e nas audiencias provinciais.
51. Os datos máis relevantes dese informe son os seguintes:
  - a) Os funcionarios e as funcionarias da Administración de xustiza empregan escasamente o galego nas súas comunicacións internas (menos do 20%) e tamén pouco nas súas comunicacións externas (un pouco máis do 30%).
  - b) Máis reducido é o uso do galego nas aplicacións informáticas nesas tribunais (que se reduce a un 4%).

- c) A formación e os cursos de galego considérase que son os recursos máis eficaces de aprendizaxe.
  - d) O informe indica que existe un índice baixo de normalización do galego na Administración de xustiza, que representa o 29,67% (un nivel baixo de normalización en relación con outras administracións públicas), que se manifesta en que:
    - a. Hai unha alta porcentaxe de coñecemento do galego por parte do persoal, que alcanza o 42,46%.
    - b. A sinalización en galego acadou o 32,37%.
    - c. O uso externo do galego supón o 26,33%.
    - d. O uso interno do galego representa o 24,98%. Daquela, o castelán é a lingua de uso habitual na Administración de xustiza.
52. Segundo estes datos, a lingua galega está, polo tanto, lonxe de alcanzar unha boa situación na Administración de xustiza en Galicia ou, polo menos, un emprego que permita garantir unha presenza do galego en igualdade de condicións co castelán. Con todo, a situación obxectiva non presenta un cadro tan negativo, porque o propio informe sinala que existen, en xeral, bos coñecementos da lingua galega por parte do persoal e que, ademais, o funcionariado dispón de boas competencias para poder realizar un labor aceptable nesta lingua. Este é un dato –conclúe– que permite certo optimismo. De todos os xeitos, cómpre crear incentivos para o uso do galego na Administración de xustiza, así como para a introdución do galego nas ferramentas informáticas.
53. As conclusións do citado informe verbo dos dereitos lingüísticos son certas e non cabe senón compartilas nesta sede:
- a) Parece unánime a reivindicación de que a lingua da cidadanía e non a do funcionariado debería ser determinante á hora de desenvolver as diferentes actuacións ante os tribunais. Proponse, xa que logo, unha modificación do actual artigo 231 da LOPX para facer efectivo tal dereito.
  - b) Non hai unha sensación xeneralizada de vulneración dos dereitos lingüísticos na Administración de xustiza, aínda que quen quere exercitar os seus dereitos lingüísticos ten que realizar un maior esforzo. As queixas máis frecuentes son por outros temas, tales como a atención recibida, os atrasos na tramitación dos asuntos, a falta de puntualidade na celebración das vistas e outros actos procesuais, etc.
  - c) Sinálase, así mesmo, que moitas veces son os avogados ou o funcionariado, e non a cidadanía, os que deciden a lingua do procedemento.
  - d) Destácase a carencia dun protocolo de normalización lingüística nas oficinas xudiciais, que podería promover o uso do galego nas mesmas.
  - e) Considérase necesario impulsar incentivos para o uso do galego e constátase que moitas persoas non son conscientes de que teñen dereito utilizar esta lingua ante os tribunais, o que debería ser emendado con algún tipo de instrumento (por exemplo, unha carta de dereitos lingüísticos dos cidadáns galegos ante a Administración de xustiza).

## Tendencias

1. Nos últimos tempos, dentro do ámbito europeo continental, manifestouse con gran forza unha tendencia en alza a favor de solucións extraxudiciais aos conflitos xurídicos, como xa se veu ensaiando con éxito desde hai bastantes anos nos sistemas anglosaxóns, especialmente en EE.UU.  
Trátase de utilizar en certos casos mecanismos como a mediación ou a conciliación como verdadeiros substitutivos da vía xudicial, isto é, acudindo a eles previamente a presentar o conflito ante os tribunais, ben con carácter de medios alternativos, ben como complementarios á xurisdición.
2. Aos mecanismos de solución de conflitos distintos ao proceso xudicial véuselles denominando ADR, siglas de *Alternative Dispute Resolutions*, que engloban distintas vías ou técnicas que, especialmente na sociedade norteamericana e desde o último cuarto do século XX, viñeron sendo habitualmente utilizadas para resolver cuestións que non eran presentadas ante os tribunais de xustiza. Con todo, nestes últimos tempos, a denominación cambiou sen modificar as siglas e fálase agora con máis propiedade de métodos de *Adequate Dispute Resolutions*, substituíndo o termo “alternativas”, que introducía un certo elemento de competencia coa xurisdición, por “adecuadas” ou “complementarias”, en gran medida porque a condición de alternativa non sempre responde á verdadeira natureza da técnica ou medio empregado.
3. Percíbense importantes vantaxes na eficiencia derivadas da utilización destes medios diferentes ao proceso xudicial, tales como:
  - o aforro dos custos sociais de litigar;
  - o aforro dos custos da dilación;
  - a redución da aversión ao risco;
  - a rapidez na resolución;
  - o menor formalismo;
  - a maior eficacia na execución;
  - a reducida impugnación e a escasa estimación das impugnacións;
  - a confidencialidade ou a discreción; e
  - a posibilidade de que axude a resolver unha zona de conflito e non só resolver un caso.
4. Así mesmo, percíbense melloras da equidade, pois debido ao custo facilítase o acceso aos medios de solución a persoas desfavorecidas; así, nas reclamacións de pequena contía, como as de consumo, é certamente a única forma de tutela eficaz coa que contan as persoas agraviadas.  
Ademais, a súa vantaxe transcende os campos da eficiencia e equidade, e representa valores en si mesmos importantes, como o exercicio da autonomía da vontade, xa que, a diferenza do preito, se trata de mecanismos de carácter voluntario.

5. Pero tamén se barallan argumentos en contra destes medios alternativos, tales como a imposibilidade de xerar eventuais precedentes; a opacidade das resolucións, en contrapartida coa confidencialidade ou a discreción que en ocasións precisamente se busca; e adúcese tamén que xeran unha disuasión insuficiente cando finalizan en acordo.
6. De todos os xeitos, a pesar de que as deficiencias da xustiza impulsarían o uso de mecanismos alternativos como a mediación, a arbitraje e a conciliación, a frecuencia dos acordos é relativamente escasa en España. As razóns disto estriban, por unha parte, na inclinación do sistema a favor do debedor demandado e, por outra, no marco de incentivos en que se moven os profesionais do dereito e os xuíces, facilitados pola lexislación procesual.
7. Habería que saír ao paso do uso indebido dos órganos xudiciais, pois cabe manexar como cifra aproximada que non menos da cuarta parte do total de litixios actuais se levan pola vía xudicial indebidamente ou reclaman outra vía máis sinxela e barata. Isto ten relación cos casos de mero trámite; coa utilización dos tribunais para labores administrativos; coa litixiosidade subsidiada; coa elevada porcentaxe de sentenzas sen contradición e de sentenzas estimatorias; co abuso da apelación, da casación e do recurso de amparo; coa inseguridade xurídica polas sentenzas contraditorias; ou cos asuntos de escasa contía, pois aproximadamente unha cuarta parte dos asuntos civís versa sobre contías inferiores a mil euros.

## Mediación

8. Para dispensar un tratamento integral dos conflitos xurdiu a mediación no campo do dereito, como instrumento coñecido desde sempre na resolución de disputas políticas ou en conflitos armados. E preséntase como auxiliar da xustiza para intentar dar unha mellor e máis apta resposta a determinados litixios en que as partes implicadas requiren manter unha relación posterior á resolución do conflito concreto, utilizando para iso unha metodoloxía de diálogo e entendemento da postura da parte contraria.
9. En varios países europeos a mediación está arraigada e estendida en diversos ámbitos para resolver conflitos netamente xurídicos, como sucede en Francia, Alemaña, Portugal, Austria ou Bélxica e, desde logo, en Inglaterra, País de Gales e Escocia.
10. As experiencias comparadas, e as disposicións e recomendacións que xorden no ámbito europeo, permiten avogar pola ampliación das vías de resolución dos conflitos, de modo que as partes poidan acudir á vía xurisdiccional (a través do poder xudicial) ou a outros métodos que non administra o poder xudicial.
11. En desenvolvemento das competencias das comunidades autónomas, en España estendeuse a mediación familiar, por medio de leis das diferentes

comunidades autónomas, tratando de dar cumprimento á Recomendación (98) 1, aprobada polo Comité de Ministros do Consello de Europa, aínda que desde hai moitas décadas xa se instalou no noso país a mediación laboral, que desempeñou un importante papel no seo das relacións de traballo.

12. Na actualidade rexe na Comunidade Autónoma de Galicia a Lei 4/2001, do 31 de maio, reguladora da mediación familiar, cuxa revisión resulta imprescindible por tres ordes, de razóns que teñen que ver tanto coa súa propia actualización como con factores externos que aconsellan un exame xeral do ámbito de aplicación da mediación no dereito privado:
  - a) para incorporar as experiencias de éxito que as sucesivas leis autonómicas viñeron fornecendo, pois a lei galega foi das primeiras que se aprobaron en España (apenas dous meses despois da de Cataluña).
  - b) para ter en conta o cambio normativo que se introduce en 2005 na LAC, que recoñece especificamente a mediación familiar nos procedementos de familia, como un recurso voluntario alternativo de solución dos litixios familiares por vía do mutuo acordo coa intervención dun mediador imparcial e neutral.
  - c) para atender o resultado dos traballos e das normas que se produciron no ámbito europeo: a Recomendación (2002) 10, do Consello de Europa e o *Libro verde sobre as modalidades alternativas de solución de conflitos no ámbito do dereito civil e mercantil* (2002); pero, sobre todo, a Directiva 2008/52/CE do Parlamento Europeo e do Consello do 21 de maio de 2008, sobre certos aspectos da mediación en asuntos civís e mercantís.
13. Actualmente a implantación da mediación en Galicia e o recurso a este sistema de solución de conflitos é case inexistente, e ademais non se implantou no curso dos procesos xudiciais, aínda que vén recoñecida pola Lei de axuizamento civil desde a reforma de 2005.  
 Por iso, parece evidente que os mecanismos utilizados e os incentivos dispensados polos órganos responsables na materia resultaron insuficientes e que, se se acepta a superioridade da mediación na resolución dos conflitos familiares, é preciso arbitrar outras medidas.
14. Debería aprobarse un programa de posta en funcionamento de gabinetes de mediación nos xulgados e tribunais de Galicia –ou vinculados con eles– e, ao abeiro da Lei de mediación familiar e da reforma da Lei de axuizamento civil, polo menos naqueles que coñecen de procesos de familia.  
 Esta medida é necesaria dado que a mediación intraxudicial –a que ten lugar unha vez que se levou por vía xudicial o conflito– non é tanto unha alternativa ao proceso como unha nova forma de actuación nos tribunais de xustiza. A mediación así entendida implica traballar para que, aínda dentro dun proceso contencioso, se lles dea a oportunidade ás partes de chegar a unha solución consensuada por elas coa axuda dun terceiro, ou, polo menos, para que se reduzan as materias en discordia e sirva á pacificación total ou parcial do conflito entre elas. Polo tanto, o acordo non é a única



finalidade que a mediación pretende alcanzar. No proceso xudicial é suficiente na maioría dos casos con que a animadversión diminúa e a comunicación entre as partes se estableza de xeito fluído e construtivo.

15. Na actualidade, desde as instancias europeas avógase por implantar a mediación non só no ámbito das relacións familiares, senón en xeral en asuntos civís e mercantís.  
Nesta orde de cousas, tivo entrada no Parlament de Cataluña, en xuño de 2008, un Proxecto de lei de mediación no ámbito do dereito privado polo que, seguindo os postulados europeos, se amplía o alcance da mediación a determinados conflitos do ámbito civil que se caractericen pola necesidade das partes de manter unha relación viable no futuro.  
As materias ás que se estende este proxecto de lei son dúas:
  - a) os conflitos no ámbito do dereito da persoa e da familia susceptibles de ser formulados xudicialmente, que se contemplan cunha gran amplitude;
  - b) as cuestións ou pretensións en materia de dereito privado que poidan ser obxecto de coñecemento nun proceso xudicial e que se caractericen pola ruptura da comunicación persoal entre as partes cando estas teñan que manter relacións nun futuro. Entre outras, e particularmente, os conflitos xurdidos no ámbito das asociacións e fundacións; os conflitos relacionados co ámbito da propiedade horizontal e a organización da vida ordinaria das urbanizacións; as diferenzas graves no ámbito da convivencia cidadá ou social para evitar a presentación de litixios perante os tribunais; os conflitos derivados dunha diferente interpretación da realidade debida á coexistencia de diversas culturas presentes en Cataluña; calquera outro conflito de carácter privado en que as partes deban manter relacións persoais no futuro, cando, razoablemente, se poida perseguir evitar a interposición dun xuízo ante os tribunais ou favorecer unha transacción no litixio.
16. Galicia ten ante si un importante reto para introducir normativamente a mediación no ámbito do dereito civil e mercantil. Aínda que non poderá establecer a facultade xudicial de remitir obrigatoriamente as partes a unha primeira sesión exploratoria e informativa sobre a mediación, porque escapa das súas competencias a lexislación procesual, nada obsta para organizar un servizo autonómico de mediación, determinando os requisitos e condicións do persoal que o sirva, o custo e, desde logo, a eficacia xurídica das solucións a que se chegue.  
O servizo de mediación pode operar en todo caso cando o conflito non se levou pola vía xudicial, como solución previa ao proceso, pero tamén en paralelo ou á marxe dun proceso civil ou mercantil pendente, para o cal poderían solicitar a suspensión as dúas partes, incluíndo unha ou varias prórrogas.
17. Un dos requisitos máis importantes para o éxito e a propia credibilidade da mediación é a adecuada formación de quen actúa como mediador/a, verdadeiro/a protagonista deste mecanismo de solución de conflitos.

É necesario que existan mediadores e mediadoras con experiencia suficiente, que poidan velar pola calidade do servizo da mediación intraxudicial, dando garantías de independencia, seriedade e confidencialidade, como profesionais cualificados e con acreditadas habilidades para transmitirle á cidadanía as vantaxes do sistema, pois da eficacia e poder de convicción dos mediadores na sesión informativa depende a aceptación para acudir á mediación.

Iso supón erradicar os ben intencionados e os afeccionados, sen que sexa suficiente o voluntariado, xa que está en xogo non só o éxito e o prestixio da propia metodoloxía, senón tamén o do órgano xudicial.

18. Verbo da mediación penal, a Recomendación (99) 19 do Comité de Ministros do Consello de Europa defínea como “todo proceso que lle permite á vítima e ao delincuente participar activamente, se consenten libremente, na solución dos problemas provocados polo delito, coa axuda dun terceiro independente, o mediador”.
19. Nos países da nosa contorna sociopolítica viñéronse recollendo manifestacións deste novo modelo punitivo en que ten unha presenza relevante a mediación. Con todo, na lexislación española actual o proceso de mediación só se recoñece no marco da xustiza penal xuvenil, aínda que a creación dun sistema de mediación penal no ámbito dos procesos contra adultos é unha necesidade do sistema penal e un imperativo a medio prazo no ámbito da Unión Europea. Así vén recoñecido na Decisión marco do Consello da Unión Europea do 15 de marzo (2001/220/JAI), relativa ao estatuto da vítima no proceso penal.
20. Desenvolvéronse experiencias singulares en mediación penal tanto en Cataluña, impulsada pola Direcció General de Mesures Alternatives i Justicia Juvenil, como na Comunidade de Madrid, mediante a firma dun convenio de colaboración por parte do Consello Xeral do Poder Xudicial, a Asociación de Mediación para la Pacificación de Conflictos e a Fiscalía do Tribunal Superior de Xustiza de Madrid. Pero houbo máis experiencias, como o programa piloto de mediación penal de adultos en Valencia en 1993.  
Tamén están tendo lugar experiencias piloto de mediación penal en xulgados do penal, de instrución e de execucións de Madrid, de Pamplona, de Sevilla, de Xaén, de Córdoba, de Calatayud, de San Sebastián, de Bilbao ou de Vitoria.
21. A mediación non aparece nestas experiencias como unha alternativa ao proceso, nin ao axuizamento do conflito, senón como un método de intervención que pode operar no contexto dun proceso aberto, para acadar as finalidades que o proceso penal non logra cumprir en moitos casos.  
Ao mesmo tempo, carécese dun sustento normativo mínimo que incentive e propicie alcanzar mellor os obxectivos da xustiza penal, dando resposta ao conflito entre o responsable e a sociedade, e ao conflito entre o vitimario e a vítima, con proveito para todos os suxeitos aos que concirne.

Por todo iso, faise necesario implantar nos xulgados de Galicia un servizo de mediación dentro do proceso penal, promovido pola propia Administración autonómica, ou que se identifiquen varios órganos xudiciais onde someter a proba ou test o funcionamento da mediación penal, de modo que poida servir de modelo ou de catalizador para que se estenda o exemplo no conxunto do sistema penal de xustiza na Comunidade Autónoma.

## Arbitraje

22. A Lei 60/2003, de arbitraje, é unha lei con pouca aplicación práctica, especialmente en Galicia, a pesar da vontade posta polo lexislador para potenciar esta importante institución. Na lei fúndense os modelos anglosaxón e europeo continental, aollendo moitas novidades para facer máis flexible a práctica da arbitraje, novidades que, con todo, son ignoradas pola maior parte dos potenciais usuarios deste sistema.
23. O campo de aplicación da arbitraje esténdese a todas as materias sobre dereitos dispoñibles: nos arrendamentos urbanos é onde máis coñecida se volveu nos últimos anos, para evitar as demoras dos procedementos xudiciais e para dotar de maior flexibilidade ao mercado de alugueiros, do cal se subtraen un gran número de propietarios temerosos de que en caso de conflito xudicial o seu inmovible termine sendo un problema de longa e custosa solución. Pero o fin da arbitraje debe ir moito máis alá, abríndose a outras relacións xurídicas e sectores onde non exista unha arbitraje máis específica (como a arbitraje de consumo ou a arbitraje laboral que administra a Xunta).
24. Ante as vantaxes da arbitraje faise imprescindible a súa difusión e, para estes efectos, débérase potenciar o Observatorio Galego da Arbitraje, como espazo cidadán, social, rigoroso e plural, para o fomento, difusión, estudo, promoción e práctica da arbitraje. Precisamente este Observatorio naceu como resposta á crecente necesidade social de actuar na problemática xudicial, buscando formas alternativas de resolución de conflitos, promovendo a xustiza, a igualdade e a equidade.

## Execución de penas privativas de liberdade

25. É ben coñecido que as condicións de vida dentro dun cárcere inflúen negativamente na interrelación persoal. O contexto social en que se enmarcan as relacións humanas no recinto carcerario dificulta a adopción de solucións pacíficas aos conflitos violentos que xorden no ámbito dun centro penitenciario.

26. Os internos teñen que convivir obrigatoriamente nun lugar pechado, dentro dun espazo reducido e no que están amoreados. Xa que logo, a perda de liberdade para situarse nun lugar que se considere seguro, ou para buscar persoas de referencia que acheguen seguridade, dificulta unha posible solución pacífica.
- Nun centro penitenciario, as persoas que se enfrontaron deben seguir convivindo, en xeral, no mesmo espazo, salvo en casos de violencia moi grave. Aínda no caso de que unha das partes solicite o illamento como autoprotección, ou a Administración penitenciaria ille ou traslade a unha delas, ou as declare incompatibles, as posibilidades de que volvan atoparse nese cárcere, ou noutro, son elevadas; e a todo isto debemos engadirlle a posibilidade de vinganza a través dunha terceira persoa, que pode actuar por lealdade ou por diñeiro.
27. O problema é que os mecanismos de solución institucionais agudizan o conflito por dous motivos: por unha banda, a dinámica que se crea coa súa aplicación non está encamiñada ao descubrimento “da verdade” a través da sinceridade/honestidade das partes, que posibilite a solución dialogada das situacións conflitivas existentes. Por outra banda, como a imposición da sanción engade maior aflicción, a reacción posterior fronte á parte contraria (ao denunciante) incrementase. Reaparece a vinganza, pero intensificada.
28. Parece necesario e positivo para a solución destes conflitos un xiro cara á xustiza restaurativa, baseada no diálogo desde as necesidades dos suxeitos enfrontados. Trátase, se non hai máis remedio, de posibilitar o diálogo interpersoal, social e institucional, interrompido pola desigualdade e a infracción, para resolver os conflitos en forma de diálogo máis que de dialéctica, devolvendo a responsabilidade ás partes, minimizando a violencia concorrente e reforzando os patróns de conduta que utilicen medios non violentos para facer fronte aos problemas.
- Este instrumento, que pode poñerse en marcha nese momento final do cumprimento das penas de prisión, debe ser a mediación, que se basea no diálogo e que pode ser enormemente eficaz porque permite, entre outras cousas, que os implicados asuman a responsabilidade da súa conduta e o protagonismo da solución do conflito, e que recobren a sensación de paz e de equilibrio emocional previa ao comezo do conflito.
29. A introdución da mediación no sistema penitenciario reverterá nos reclusos de forma concluínte, tanto para resolver e mellorar a súa convivencia dentro do propio centro penitenciario, como para producir un efecto fundamental na resocialización, que se converte en punto central da mediación penal, dado o impacto positivo que causa no comportamento futuro dos que realizan este tipo de formación.
30. Para todo isto cumprirá realizar un estudo da posible aplicación nos cárceres da mediación entre persoas privadas de liberdade que tiveron conflitos interpersoais. Deste xeito, as persoas que estiveron inmersas nun

conflito interpersonal que dea lugar á incoación dun procedemento disciplinario poden profundar no seu conflito de forma dialogada, utilizando actitudes de escoita e respecto e, xa que logo, ademais de asumir a responsabilidade polos feitos, poden restablecer ou pacificar as súas relacións para a prevención de novas agresións.

A conclusión dunha mediación daría lugar entón á suspensión do procedemento disciplinario, ou á suspensión da sanción imposta, de forma similar á que se recolle no Regulamento de execución da Lei de responsabilidade penal do menor.

## Consellos de xustiza

1. A Constitución de 1978 regula no seu artigo 122.2 o Consello Xeral do Poder Xudicial como órgano de goberno do poder xudicial, atribuíndolle unha serie de funcións e reenviando o seu desenvolvemento ao que determine unha lei orgánica.
2. A LOPX dedícalle o libro II ao goberno do poder xudicial e, dentro dese enunciado xenérico, inclúe o Consello Xeral do Poder Xudicial e as salas de goberno do Tribunal Supremo, da Audiencia Nacional e dos tribunais superiores de xustiza. Neste último caso indícase que “exercen as súas competencias no propio tribunal con respecto aos xulgados e tribunais radicados na respectiva comunidade autónoma”.
3. O Libro Branco da Xustiza de 1997 formulou a necesidade de configurar as salas de goberno dos tribunais superiores de xustiza como órganos superiores de dirección da Administración de xustiza no marco territorial da comunidade autónoma. A idea pola que se inclinaba o Libro Branco era ampliar as funcións desas salas de goberno e convertelas “en auténticos órganos xerais do goberno interno do poder xudicial no respectivo territorio (sen prexuízo da posición superior do Consello Xeral do Poder Xudicial), (o que) aconsellaría obviamente unha modificación da súa composición e estrutura en relación coa súa conversión en órganos de xestión verdadeiramente eficaces”.
4. As reformas estatutarias que se levaron a cabo estes últimos anos optaron por prever a creación de consellos de xustiza nas comunidades autónomas, aínda que con diferenzas substantivas no seu deseño institucional. Así, a reforma do Estatuto da Comunidade Valenciana optou por un modelo de consello de xustiza compatible coa existencia das salas de goberno dos tribunais superiores de xustiza.
5. Así, prevíase o seguinte (artigo 33.3): “Créase o Consello de Xustiza da Comunidade Valenciana. Unha lei das Cortes determinará a súa estrutura, composición, nomeamento e funcións dentro do ámbito das competencias da Generalitat en materia de Administración de xustiza nos

termos que establece o presente estatuto e de acordo co disposto na Lei orgánica do poder xudicial”. Este “modelo” de consello de xustiza foi seguido despois, cos matices pertinentes, polas reformas dos estatutos de autonomía de Aragón, Illas Baleares e Castela e León. Ao ser unha lei autonómica a chamada a regulalo dá a impresión de que se trata máis ben dun órgano de participación dos diferentes actores e institucións que actúan no campo das competencias de Administración de xustiza que teñen as comunidades autónomas.

6. Diferente na súa concepción foi o modelo de consello de xustiza recollido na reforma do Estatuto de Autonomía de Cataluña, onde se recolle unha ampla regulación do consello de xustiza no capítulo II do título III (“Do poder xudicial en Cataluña”). Alí establécese que o Consello de Xustiza é o órgano de goberno do poder xudicial en Cataluña e que actúa como órgano desconcentrado do CXPX de acordo co que establece a Lei orgánica do poder xudicial. A opción é, polo tanto, por un modelo de réplica a pequena escala da institución matriz e, en todo caso, imbricada con ela.
7. Nesa regulación recóllese así mesmo cales son as atribucións que lle corresponden a ese consello de xustiza (as que se establecen no estatuto, as que determine a LOPX e as que, se fose caso, lle delegue o CXPX), cal é a súa composición básica (aínda que para a súa concreción remite ao que establece a LOPX) e, en fin, o control dos actos do consello, que serán recorribles en alzada ante o CXPX, salvo aqueles que sexan ditados en exercicio de competencias da comunidade autónoma.
8. O Estatuto de Autonomía de Andalucía inspírase no modelo catalán, pero introduce algunhas variacións que poden chegar a ser substantivas. Así, o artigo 144.1 establece o seguinte: “O Consello de Xustiza de Andalucía é o órgano de goberno da Administración de xustiza en Andalucía, de acordo co previsto na LOPX”. Recolle, así mesmo, uns criterios de composición e unhas atribucións funcionais, pero remítese sempre ao que se establece no seu momento na propia LOPX. Non cabe dúbida de que, nesta orde de cousas, é a LOPX a norma chamada por ambas as dúas regulacións estatutarias para pechar o modelo preconfigurado nos estatutos.
9. A regulación estatutaria catalá está pendente de sentenza do Tribunal Constitucional que declare se é ou non conforme á Constitución o tratamento que do consello de xustiza leva a cabo o respectivo estatuto de autonomía. Polo que, obviamente, o pronunciamento do Tribunal Constitucional será clave para coñecer a viabilidade de tal órgano e, sobre todo, para intentar delimitar cal é a súa natureza.
10. A Comunidade Autónoma de Galicia non procedeu ata a data a modificar o seu estatuto de autonomía, polo que en materia de goberno do poder xudicial non se dispón de ningunha previsión estatutaria que afecte a esta materia. Iso non é óbice, non obstante, para que no seo destas reflexións sobre o Libro Branco se aborde esta temática, posto que nun mínimo exercicio de prospectiva hai que contemplar a súa posible implantación.

Non obstante, hai que ser plenamente conscientes de que a situación actual sobre a posible implantación dos consellos de xustiza non está clara, polo menos no que afecta ao modelo de tales consellos, ás súas funcións e, en fin, á súa composición, aspectos todos eles que deberá definir no seu momento o lexislador orgánico.

11. Á marxe do anterior, resulta obvio sinalar que o goberno do poder xudicial non pode quedar fóra do proceso de construción e desenvolvemento do Estado autonómico. Non cabe dúbida de que as funcións de goberno do poder xudicial teñen necesariamente impacto sobre o propio Estado autonómico. O CXPX, sen prexuízo da situación da Escola Xudicial en Barcelona, do CENDOX en San Sebastián e da Escola de Verán en Mariñán, require adaptarse tamén ao Estado autonómico, pois as vogalías territoriais son unha medida hoxe en día insuficiente.
12. Na pasada lexislatura das Cortes Xerais chegouse a tramitar un proxecto de lei orgánica de modificación da do poder xudicial en materia de xustiza de proximidade e de consellos de xustiza (BOCG, Congreso dos Deputados, Serie A, núm. 71, do 27 de xaneiro de 2006), que, non obstante, decaeu co final da lexislatura.
13. Nese proxecto de lei recollíase, con variacións de matiz, o modelo establecido nos estatutos de autonomía de Cataluña e de Andalucía, configurándose os consellos de xustiza como órganos desconcentrados do CXPX e, en consecuencia, subordinados ou dependentes deste. Pero a idea que interesa resaltar nestes momentos é que tales consellos de xustiza se xeneralizaban a todas as comunidades autónomas. Ben é certo que ese proxecto de lei nin sequera superou o trámite de presentación de emendas, polo que en nada condiciona, en principio, o modelo final que se adopte. Pero é o único “precedente”.
14. Nestes momentos é certo, non obstante, que non hai ningún proxecto de lei desas características en tramitación nas Cortes Xerais, presumiblemente á espera da máis ou menos inmediata sentenza do Tribunal Constitucional sobre o Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero resulta razoable presumir que, unha vez ditada a citada sentenza, o Ministerio de Xustiza procederá a elaborar un proxecto de lei de modificación da LOPX co fin de regular os consellos de xustiza nas comunidades autónomas, posto que así se lles dará resposta obrigada ás previsións estatutarias sobre esta materia.
15. A regulación estatutaria dos consellos de xustiza fai unha chamada expresa á LOPX, polo que será o lexislador orgánico o que leve a cabo esa tarefa de configuración normativa de tales consellos no que afecta á súa natureza, composición e funcións, sen prexuízo do que dispoñan os respectivos estatutos e da interpretación que leve a cabo no seu día o Tribunal Constitucional.
16. En todo caso, o proceso de descentralización da xustiza e a súa adecuación á estrutura territorial do Estado poden aconsellar, efectivamente, a creación

de tales consellos de xustiza e, particularmente, dun consello de xustiza que sexa o órgano de goberno do poder xudicial e da Administración de xustiza en Galicia. Pero as solucións institucionais ao problema exposto (descentralización do goberno do poder xudicial) non terían necesariamente que pasar por esa fórmula. No entanto, o reflexo normativo dos consellos de xustiza nos estatutos de autonomía aprobados ata a data, así como noutro tipo de leis (péñese, por exemplo, na reforma do Estatuto Orgánico do Ministerio Fiscal de 2007), non lle deixarán posiblemente moita marxe de manobra ao lexislador orgánico.

17. Tal órgano debería dispoñer, en primeiro lugar, a risco se non de manter unha estrutura institucional duplicada, das funcións que actualmente ten a Sala de Goberno do Tribunal Superior de Xustiza. Non hai ningunha obxección para que iso sexa así, posto que tales salas de goberno se configuran como órgano de goberno interno de tal tribunal, pero ademais exercen funcións de enorme importancia no que afecta ao goberno do poder xudicial no ámbito da comunidade autónoma. Habería que descartar, polo tanto, aqueles modelos estatutarios que avogan pola convivencia dos consellos de xustiza coas salas de goberno, pois as funcións destas integraríanse naqueles. A opción alternativa, insistimos, situaríase fóra do “goberno do poder xudicial” e sería un órgano de participación ou de colaboración nas competencias que ten a comunidade autónoma en materia de Administración de xustiza.
18. Así mesmo, o Consello de Xustiza de Galicia dispoñería dun ámbito funcional superior ao citado, que debería ser similar ao recoñecido nas regulacións estatutarias andaluza e catalá, pero que tería que ser concretado polo lexislador orgánico tras a preceptiva modificación da LOPX. Igualmente, dispoñería daquelas atribucións que lle delegase, ou se fose o caso desconcentrase, o CXPX.
19. No que afecta á súa composición, as opcións serían varias. As opcións estatutarias inclináronse por establecer unha integración mixta composta de membros “procedentes da maxistratura” e “xuristas de recoñecida competencia”, presididos polo presidente do Tribunal Superior de Xustiza, pero cuxa concreción se reenvía á determinación pola propia LOPX.
20. Neste sentido, o proxecto de modificación da LOPX de 2006 incluía tres círculos de membros (cun terzo cada un deles): os membros natos (presidente do tribunal superior de xustiza, presidentes das salas do TSX e presidentes das audiencias provinciais), un número igual de xuíces e maxistrados elixidos polos membros da xudicatura, e outros tantos xuristas de recoñecido prestixio elixidos polos parlamentos autonómicos.
21. O modelo proposto partía dunha preeminencia dos membros da xudicatura sobre o resto que é mesmo superior á prevista no artigo 122.2 CE para o CXPX. Pero mentres que no CXPX, dadas as funcións que ese órgano constitucional exerce directamente conectadas coa garantía da independencia de xuíces e maxistrados, pode atopar xustificación esa



maior presenza de elementos procedentes da maxistratura, non parece en cambio que nos consellos de xustiza ese incremento de tales membros poida atopar argumentos similares.

22. É máis: debe terse en conta que, se ben que é certo que os consellos de xustiza exercerán algunhas funcións instrumentais ou delegadas que poidan afectar ao estatuto de xuíces e maxistrados, non o é menos que unha parte importante das súas atribucións se proxectarán sobre ámbitos nos que as competencias lle corresponden á comunidade autónoma. Baixo este punto de vista pode estar xustifico que a composición do consello de xustiza sexa paritaria, coa metade de membros procedentes da carreira xudicial e outros tantos dos diferentes colectivos de actores que interveñen na Administración de xustiza. Para tal efecto, a Carta Europea de Consellos Xudiciais recomenda que a súa composición teña unha representación do cincuenta por cento de xuíces e outro cincuenta por cento de membros non xudiciais.
23. A articulación institucional dese consello de xustiza debería partir por admitir unha serie de condicionamentos derivados do marco constitucional:
  - a) O CXPX debe manter as súas funcións principais relacionadas cos tres ámbitos propios de reserva constitucional: estatuto xudicial (sen prexuízo de que facultades instrumentais deste sexan exercidas polos consellos de xustiza), protección e garantía da independencia xudicial, e a súa configuración como órgano constitucional.
  - b) Hai que garantir a preeminencia do CXPX mediante un sistema de recursos administrativos, así como no que afecta ao exercicio da potestade regulamentaria (aínda que caiba analizar a posibilidade dalgún grao de potestade regulamentaria secundaria ou organizativa por parte dos consellos de xustiza).
24. En todo caso, ao igual que existen xustificacións razoables para defender unha diferente estrutura da composición dos consellos de xustiza en relación co CXPX, tamén as hai para avogar por unha estrutura interna e de organización moi diferente á do órgano matriz. En efecto, o funcionamento por “comisións” e “pleno” do CXPX é propio dos órganos colexiados, pero mostrouse evidentemente ineficiente para resolver os problemas da xustiza. O modelo institucional e organizativo do CXPX non se debería trasladar en ningún caso ás comunidades autónomas, pois é un modelo que deu mostras evidentes de esgotamento. Unha translación acrítica do modelo matriz ás CC.AA. supoñería incorporar un elemento adicional de perturbación na gobernabilidade do sistema, producindo posiblemente serias distorsións sobre o funcionamento do sistema xudicial.
25. Habería que procurar que os consellos de xustiza dispoñan de estruturas máis áxiles, con atribucións executivas a órganos monocáticos, cun funcionamento colexiado só para os grandes asuntos ou decisións e, en todo caso, cunha estrutura que funcionase como “gobierno” da institución

- respectiva (comisión de goberno), á marxe de que se analice se se debe manter unha comisión xudicial, como pretendía o proxecto de lei orgánica.
26. É moi importante que os membros destes consellos xudiciais non teñan en ningún caso dedicación exclusiva, senón que participen nas tarefas do órgano mediante un sistema de asistencia puntual aos órganos colexiados ou, se fose o caso, en supostos moi excepcionais cunha dedicación parcial, mantendo sempre as súas funcións xudiciais ou profesionais ordinarias. Non se pode replicar o sistema do CXPX a escala autonómica, pois o impacto sobre o gasto público e sobre a gobernabilidade do sistema serían insostibles.
  27. É certo que os consellos de xustiza deben configurarse como órganos onde atopen acomodo os diferentes actores do sistema xudicial, así como as distintas percepcións que sobre a xustiza existen na sociedade galega. É moi importante que a sociedade civil e os propios cidadáns poidan ter representación nesa institución que participa nas decisións de aspectos importantes que lles afectan.
  28. Dadas as funcións asignadas a esa institución, deben formar parte do órgano plenario dese consello de xustiza como membros natos o presidente do tribunal superior de xustiza, o secretario da sala de goberno, o fiscal superior da comunidade autónoma, o decano do Consello da Avogacía Galega e o decano dos procuradores. E, no que afecta ao resto dos seus compoñentes, o cincuenta por cento deberían ser xuíces e maxistrados e o outro cincuenta por cento membros non xudiciais, “xuristas de recoñecido prestixio” ou profesionais que, sen seren xuristas, dispoñan de experiencia e coñecementos adecuados para mellorar as prestacións do servizo público da xustiza e impulsar a súa modernización.
  29. A paridade, ou polo menos a tendencia á paridade, na presenza de ambos os dous xéneros na composición da institución debería, así mesmo, ter reflexo oportuno, de tal maneira que se debería camiñar cara ao obxectivo de que houberse un mínimo dun corenta por cento de mulleres ou de homes na composición final do órgano, o que certamente non será doado de garantir dependendo de cal sexa a composición final do órgano e, sobre todo, o seu sistema de designación e/ou elección (por exemplo, nos membros natos ou nos designados a través dun procedemento electoral).
  30. O órgano de goberno debería estar formado por un presidente, que sería normalmente o do tribunal superior de xustiza, e un número máximo de cinco membros sen dedicación exclusiva e con responsabilidades asignadas en áreas concretas, erradicando o funcionamento a través de comisións propio do CXPX. Tanto o presidente do consello coma os membros do órgano de goberno deberían comparecer ante a comisión correspondente do parlamento autonómico cando fosen convocados para o efecto.

Reflexiones  
sobre la

# *J*usticia

Una aportación

desde *G*alicia



# Prólogo

## Reflexiones sobre la Justicia: una aportación desde Galicia

Las reflexiones que se contienen en el presente volumen tienen su origen en la decisión que adoptó la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia de la Xunta de Galicia, en junio de 2008, de redactar un libro blanco de la Administración de Justicia en Galicia.

Con esta iniciativa se pretendía trasladar a los responsables de la gestión pública en esta área, un documento que, trascendiendo la problemática del caso concreto en la que generalmente se presentan las cuestiones de la justicia, lograse propiciar un debate de mayor calado del que obtener un diagnóstico sobre la justicia más profundo y más preciso, una necesidad notoria del sector. La Consellería pretendió transformar la complejidad estructural de la justicia en una oportunidad de mejora de una Administración orientada al servicio de la ciudadanía, a través de la redacción de un documento que sirviese como modelo de referencia para el rediseño de las políticas públicas en el área de justicia, en la Comunidad Autónoma de Galicia y, en su caso, fuera de ella.

El reto consistía en reunir un elenco de profesionales lo suficientemente numeroso como para entender representados el conjunto de sectores y sensibilidades actuantes en el ámbito de la justicia, al tiempo que deliberadamente restringido para evitar que el grupo de trabajo deviniera en escasamente operativo. Con tales premisas se dictó la Orden de 20 de junio de 2008 (DOG de 23 y 27 de junio) por la que se constituye la comisión para el estudio y preparación del Libro blanco de la Justicia en Galicia. En su virtud se dispuso que pasasen a formar parte de dicha comisión redactora un total de 42 personas que, aunque identificadas nominalmente, habían sido seleccionadas en razón de la posición que ocupaban en cuanto agentes partícipes en la administración de justicia. Así, además de miembros del equipo directivo de la Consellería, la comisión quedó conformada por responsables institucionales de la judicatura -el colectivo más numeroso-, el Ministerio Fiscal, los Secretarios Judiciales y los funcionarios al servicio de la Administración Justicia, representantes de las asociaciones, y colegios profesionales de abogados y procuradores, justicia de paz y expertos universitarios.

Las sesiones del plenario de la comisión redactora del Libro Blanco fueron solemnemente abiertas por el Sr. Presidente de la Xunta de Galicia, Emilio Pérez Touriño, el 2 de julio de 2008 y los trabajos se prolongaron a lo largo de seis sesiones más, la última de las cuales tuvo lugar el pasado 16 de marzo de 2009. El calendario y la distribución de los trabajos, que se fijó por consenso en la misma sesión inaugural, se organizó en ponencias -dieciséis inicialmente- a cuyo frente se identificó un relator, encargado de redactar un primer borrador de ponencia que, tras ser distribuido y debatido entre los miembros de la comisión por medios electrónicos, fue elevado a la consideración del plenario. Importa dejar constancia en este momento, de la meritoria y desinteresada labor que los miembros de la comisión han desarrollado durante los últimos 9 meses, y en particular, del esfuerzo de quienes, en su condición de relatores de las diferentes ponencias, asumieron la tarea adicional de proponer un primer texto y gestionar posteriormente su debate.

El documento que ahora se presenta es el producto de los trabajos de aquella comisión una vez que los textos originales aprobados por el plenario fueron reelaborados por expertos externos -y miembros de la comisión redactora, los profesores doctores D. Rafael Jiménez Asensio, D. Víctor Moreno Catena y D. Santos Pastor Prieto- bajo la supervisión de la Consellería, dando lugar a una redacción que el Departamento asume como propia. Así, si bien se han gestado del modo descrito anteriormente, las reflexiones que aquí se vierten, en un formato unitario, trascienden aquellos trabajos que tomaron como punto de partida y, por eso mismo, no pueden considerarse sin mayor matización la opinión unánime de quienes integraron la comisión. Por lo mismo, tampoco se puede concluir apriorísticamente que lo que ahora se ofrece a la comunidad jurídica no resulte asumible, al menos en un porcentaje elevado de casos, por aquellos miembros. Las posiciones individuales de éstos han quedado reflejadas en las actas que el plenario ha ido aprobando y siempre resultará posible contrastar aquellos pareceres reflejados en el relato del debate con la redacción finalmente propuesta por la Consellería. Idéntica voluntad de transparencia anima a hacer públicas, junto con el texto final, las ponencias originalmente presentadas al plenario, posibilitando así que, quien tuviere interés en ello, coteje ambos documentos. Semejante operación evidenciará que, salvo supuestos puntuales de los que se dejó constancia en las actas, el documento reelaborado por la Consellería refleja en buena medida las amplias zonas de consenso que se han logrado definir entre quienes tomaron parte en los debates y que, allí donde la coincidencia no ha resultado posible, la Consellería ha adoptado, bajo su exclusiva responsabilidad, la posición que entiende se compadece mejor con el fin último que ha dirigido su gestión en el área de justicia, que no ha sido otro que la búsqueda de las fórmulas más eficientes para hacer de la justicia en Galicia un servicio público prestado con mayores índices de calidad y centrado en el ciudadano.

En definitiva, la iniciativa ha logrado suscitar en Galicia, y fuera de ella a través de los miembros de la comisión procedentes de otras latitudes y de la difusión de los materiales que aquí se disponen para su lectura, un debate del que, como se ha dicho al comienzo, la justicia, tal vez en mayor medida que otras áreas de los poderes públicos, se encuentra muy necesitada.

Es un lugar común en los últimos tiempos en España afirmar que la justicia se encuentra en crisis. El espacio que tradicionalmente venía ocupando en el mundo de la información se ha incrementado de forma exponencial, probablemente como consecuencia de acontecimientos tan puntuales como de extraordinaria gravedad, que han servido de precipitador del aumento de la atención sobre el mundo de la justicia y, por ende, de su cada vez mayor peso en la agenda política de Galicia, de otras Comunidades Autónomas y del conjunto de España. Esta circunstancia puede tener, sin embargo, una consecuencia extraordinariamente positiva, en la medida en que, como toda crisis, la de la justicia también supone la aparición de un momento proteico, propicio para el análisis, provocador de un ambiente favorable para un cambio que trascienda lo puramente estético o nominal, incluso lo meramente cuantitativo, una vez que se concluya, con un mínimo espíritu autocrítico, que las soluciones no van a venir exclusivamente de la mano de la mera multiplicación de órganos o de personal, ni siquiera del incremento sin más reflexión de las dotaciones presupuestarias que tienen por finalidad sufragar los costes de una justicia que nuestra Constitución ha querido que resulte gratuita para los ciudadanos.

Desde la consideración de que la difícil situación en que se encuentra la justicia convierte todo intento de mejora en un reto que se debe estar dispuesto a asumir, el documento que ahora se presenta es la aportación, modesta pero con vocación de trascender, de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza que se brinda a quienes, desde las posiciones más diversas, estén interesados y concernidos en esa tan necesaria como apasionante tarea.

Santiago de Compostela, 16 de marzo de 2009

**José Luis Méndez Romeu**  
Conselleiro de Presidencia,  
Administracións Públicas e Xustiza,  
en funcións

Xunta de Galicia





# Reflexiones sobre la Justicia: una aportación desde Galicia

Consellería de Presidencia,  
Administracións Públicas  
e Xustiza

## Estado actual de la justicia en Galicia

1. Como referencia general, el *peso relativo de Galicia en la economía española* el año 2007 venía dado por el hecho de que representaba el 6,1% de la población y el 5,2% del PIB de España. Su PIB per cápita (19.800 ) estaba por debajo de la media española (23.396 ) y equivalía al 85% de la media. Su ritmo de crecimiento económico en el periodo 1995-2005 fue inferior al del conjunto de España (6% frente al 7%). Por provincias, el peso de la Coruña y Pontevedra equivalía a casi el 76% del PIB regional, y en términos de población, el 75%.
2. Como expresión de la *entidad de la justicia de Galicia en el conjunto de España*, el año 2007 se ingresaron en ella el 5,1% de todos los asuntos. Por jurisdicciones, ese porcentaje era del 6% de los asuntos civiles, el 4,7% de los penales, el 6,7% de los contencioso-administrativos y el 7,9% de los sociales. Como se ve, el volumen total de asuntos guarda una perfecta relación con la población, pero, por jurisdicciones, podemos apuntar que el nivel de los asuntos sociales es apreciablemente superior al que correspondería al peso tanto de su población general como de la población laboral (en 2007 la población activa y ocupada gallega representaba el 5,8% del total de España).
3. El denominado *sector justicia* comprende al menos seis grandes conjuntos institucionales: tribunales, Fiscalía, defensa y representación de quienes carecen de medios (Asistencia Jurídica Gratuita), defensa y representación general (Abogacía y Procura), instituciones penitenciarias y policía o, más genéricamente, cuerpos de inspección (tributaria, de consumo, de tráfico, etc.). Una acepción ligeramente más amplia incluye también como instituciones adicionales los sistemas de fe pública y registro. En este documento, sin embargo, nos limitaremos a las cuatro primeras instituciones, y no haremos consideraciones sobre las demás.
4. El conjunto de instituciones que forman el sector justicia, desempeñan una *función vital*, cual es la de *hacer real el valor del Derecho* que, de otra forma, sería meramente nominal, y de hacerlo al menor coste social. El sistema judicial ha de ser usado sólo cuando no haya otro mecanismo mejor o más

barato —como pueden ser los mecanismos alternativos para la solución de controversias—, de forma que cada uno opere allí donde mayor sea su ventaja comparativa. Más ampliamente, el efectivo disfrute de derechos y libertades y el crecimiento económico que de ello se deriva hacen imprescindible contar con un buen sistema de justicia.

5. Del conjunto de problemas o dificultades que aquejan a la justicia en el caso de Galicia, como en el resto del Estado, los principales se refieren a su lentitud, coste, ineficacia e imprevisibilidad. De ahí que la percepción de muchos usuarios considere la justicia como algo “lento, costoso, ineficaz e imprevisible”. Otros problemas se refieren a la falta de eficiencia, tanto por una excesiva demanda o litigiosidad como una insuficiente oferta de tutela judicial, o a déficit de calidad, legitimidad o responsabilidad. En cuanto a la dotación de medios, su escasez podría explicar parte de la insuficiencia de la oferta e ineficacia y, en el caso de asistencia jurídica gratuita, limitaciones en el acceso a la justicia. Cuando la escasez de medios llega a ser “penuria” puede terminar afectando a otras dimensiones, como es la propia independencia o la imparcialidad. Pero el problema a cuestión de grados y como veremos en el capítulo sobre medios, aun cuando en algunos casos haya escasez de ellos, este argumento ni es generalizable a todo el sistema de justicia ni, por sí solo, resuelve los problemas centrales de la justicia gallega o española.
6. Uno de los problemas más severos de la justicia en España y en Galicia en particular, es la *mala imagen* que tiene, lo cual afecta a la legitimidad. Todas las encuestas de opinión ponen de manifiesto que la justicia está entre las instituciones peor valoradas por los ciudadanos, por debajo de casi todas las demás.
7. En este capítulo se analiza el estado de la justicia gallega en lo que concierne a lo que entendemos son sus principales problemas, comenzando por el de la excesiva duración de los procedimientos. A ello seguirá el análisis de la litigiosidad excesiva, la eficacia, la calidad, el coste que han de soportar los justiciables para acceder a la justicia y la inseguridad jurídica o imprevisibilidad. En el capítulo sobre medios analizaremos los problemas de una insuficiente oferta de tutela judicial, que tiene dos causas principales. Una en la eventual falta de medios y otra en los deficientes sistemas de organización y gestión, así como el sistema de gobierno del sector, que impiden que con los mismos medios se pueda producir más y mejor justicia.
8. Interesa subrayar que muchos de los problemas de la justicia están íntimamente relacionados. Así, la duración excesiva se debe principalmente a que la demanda de casos ingresados es mayor y crece más que la oferta de resoluciones. Otra razón proviene de la existencia de un diseño procesal y sustantivo que ofrece a los litigantes oportunidades para usar en su beneficio el proceso, alargándolo o dificultando su resolución o, en su caso, la ejecución de las sentencias.

9. Es sintomático que constituyendo la dilación el principal motivo de queja explicitado por los ciudadanos sea un fenómeno tan poco medido. De hecho, lo mucho que se habla al respecto está en relación inversa con el conocimiento riguroso que se tiene de ella. No hay en la justicia española, ni en la de Galicia en particular, una información periódica que dé cuenta de su estado y evolución. Curiosamente, el desconocimiento de la envergadura del problema, lejos de beneficiar a la justicia y a quienes en ella trabajan, no hace sino perjudicar su imagen y dar una visión distorsionada y negativa de su estado y funcionamiento, que no se corresponde con la realidad. Son numerosos los ejemplos en los que la visión ciudadana —tal como la reflejan las encuestas de opinión entre el público general e incluso entre los profesionales del derecho— manifestaban que la dilación estaba creciendo, cuando la evidencia empírica era justamente la contraria. De ahí que sea tan importante, no sólo para los ciudadanos sino para la propia organización judicial y los responsables del sector, disponer de mediciones fiables de la entidad del problema y su evolución.
10. La dilación lesiona los derechos de quienes la sufren, estimula los conflictos y aumenta la probabilidad de que se produzcan errores en la resolución judicial del caso, porque las pruebas se degradan con el paso del tiempo. En el orden penal, los efectos antes mencionados tienen rasgos más dramáticos. A menudo la dilación es una fuente de corrupción; a veces la presión de la dilación y congestión suscita tentaciones de buscar ilegales “atajos” procesales. La dilación causa descrédito y pérdida de legitimidad.
11. Como decimos, su medición es muy deficiente en estos momentos y a falta de ella lo que tenemos son aproximaciones realizadas a partir de datos sobre pendencia y asuntos resueltos (tasa de pendencia) o sobre estos y los asuntos registrados (tasa de resolución). Los asuntos pendientes al principio y final de un periodo, y los ingresados y resueltos forman un indicador de lo que el CGPJ denomina y publica como “duración estimada”, que no es propiamente una medición de la duración sino una estimación gruesa de carácter indirecto y tampoco permite conocer la duración de las distintas etapas del proceso o dónde se producen los denominados “cuellos de botella”.
12. La “duración estimada” de los procedimientos civiles de primera instancia era, en 2007, ligeramente inferior en Galicia que en el conjunto de España (6,5 frente a 7,4 meses), y como en el conjunto de España, ha venido disminuyendo en los últimos cinco años. La duración estimada de los *juicios por jurado* era en 2007 inferior en Galicia que en el conjunto de España (4,1 frente a 6,5 meses). En los recursos penales, la duración estimada era similar, unos dos meses. La especialización de las Audiencias por secciones, cuyas ventajas de otro tipo son claras, puede plantear desequilibrios en el reparto de asuntos. En los *Juzgados de lo Social* la duración era mayor en Galicia; de hecho, 2007 es el año en que la diferencia ha sido mayor en los últimos cinco

Duración estimada de los procedimientos					
	2007	2006	2005	2004	2003
<b>Asuntos civiles en los Juzgados de Primera Instancia, Primera Instancia e Instrucción y Familia</b>					
Galicia	6,5	6,6	6,6	7	7,2
España	7,4	7,4	7,4	7,5	7,6
<b>Audiencias Provinciales. Recursos civiles</b>					
Galicia	6,1	5,2	5,2	6	7,2
España	5,2	5	5	5,8	6,7
<b>Audiencias provinciales. Sumarios</b>					
Galicia	9,4	9	9,6	8,6	9
España	8,8	8,1	7,8	7,8	8,6
<b>Juzgados de lo Social</b>					
Galicia	6,1	5,6	5,3	4,6	4,0
Total	5,5	5,3	5,2	5,0	4,6

años. Por lo general, la duración de los asuntos sobre seguridad social y reclamaciones de cantidad es muy superior, casi el doble, a la de los conflictos colectivos y despidos.

13. Algunos trabajos académicos han identificado, como *causas inmediatas y momentos del proceso que hacen que se alargue la duración*, que aproximadamente una tercera parte de la dilación es debida a actos de comunicación y suspensiones de las audiencias, una cuarta parte a problemas de gestión de la oficina judicial —incluyendo una excesiva rotación e interinidad del personal—, y una décima parte a inactividad del órgano judicial. (En algunos juzgados, una quinta parte de la duración total transcurre desde que el caso está listo para sentencia hasta la fecha de ésta).
14. Un expediente habitual para reducir la duración es *aumentar la producción*. Ahora bien, aunque el aumento de la oferta de tutela puede reducir la duración, sobre todo a corto plazo, es conveniente tener presente que también puede generar una mayor demanda: personas que ante la elevada duración no reclamaban pueden hacerlo ahora. Aunque también es cierto que ante una menor duración disminuirán los incumplimientos de las obligaciones por parte de los deudores, y con ello habrá menos motivos para reclamar. Algunos trabajos académicos apuntan que el efecto neto de la menor duración ha consistido, en algunos tipos de órganos, en un aumento de la demanda y finalmente, como la oferta no creció en correspondencia, la duración terminó aproximadamente en el nivel que existía antes del aumento de medios.
15. **Pendencia, resolución y congestión.** El año 2007 la jurisdicción con mayor pendencia (aproximada por la *tasa de pendencia* o cociente entre los asuntos pendientes al final del año y los resueltos durante ese año) era la

Evolución de la tasa de pendencia en Galicia y España					
	2007 España	2007 Galicia	2006 Galicia	2005 Galicia	2004 Galicia
Civil	0,63	0,56	0,58	0,56	0,56
Penal	0,16	0,2	0,2	0,21	0,2
Contencioso - Administrativo	1,28	1,14	1,15	1,15	1,19
Social	0,5	0,78	0,79	0,67	0,66
Total	0,29	0,35	0,34	0,33	0,32

contencioso-administrativa, seguida de la social. En términos comparativos, Galicia tiene una pendencia superior a la media de España en la jurisdicción social y penal, y menor o similar en las otras dos jurisdicciones. Esta diferencia es más marcada en el orden social que en los demás. La evolución de la pendencia muestra que ha habido una ligera mejoría desde los años 2003-2004 y a partir de entonces se ha estabilizado, salvo en el orden social, que en los últimos años ha empeorado de manera no desdeñable. La *tasa de resolución* (cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados durante un año) de Galicia era, en 2007, similar a la media de España, salvo en el orden contencioso, donde era inferior (79% frente a 97%). Por su parte, la *tasa de congestión* era ligeramente superior en Galicia, excepto en el orden civil.

16. Por *partidos judiciales*, hay una notable disparidad.
17. En la jurisdicción penal trabajaban en 2007 161 jueces y magistrados —unos con dedicación penal pura, otros con dedicación compartida con materias civiles—, lo que representaba el 52% de la planta judicial gallega, que contaba con 306 efectivos judiciales. Los Juzgados de Instrucción puros tienen una pendencia peor que la del conjunto de España
18. La jurisdicción *contencioso-administrativa* tiene una planta de 30 magistrados, que representa el 10 % de la planta judicial gallega. Su pendencia es cercana a la nacional. El problema se plantea principalmente en la Sala de lo Contencioso del TSJ, que requeriría un análisis detallado de sus causas para discernir si se trata de problemas estructurales o coyunturales. La Sala de lo Contencioso del TSJ ha tenido un aumento de asuntos apreciable en los últimos años (después de un periodo en el que disminuyeron los asuntos ingresados entre 2002 y 2004), sobre todo en materia de expropiación forzosa. En los asuntos de segunda instancia la Sala está al día, pero no en los procesos en única (o primera) instancia. La media de asuntos resueltos por magistrado disminuyó entre 2006 y 2007, pasando de 632 a 387. Su tiempo medio estimado es de 23,3 meses.
19. En la *jurisdicción social* trabajan 39 magistrados, el 12% de la planta judicial gallega y equivale al 7,8% de la planta social de toda España, mientras que ese porcentaje, referido al total de jurisdicciones, es del 6,8%. El peso de los

asuntos de seguridad social es mayor en Galicia que en España (30% frente a 43%). Los problemas fundamentales, en términos de pendencia, se dan en la Sala de lo Social del TSJ y en algunos Juzgados (por ejemplo, de Coruña y Pontevedra, frente a los buenos resultados de Vigo, Ourense y Lugo. En los últimos cuatro años la media de ingreso por magistrado en la Sala se mantiene en torno a los 380 asuntos (387 el pasado año). La media de asuntos resueltos por magistrado era de 361. Esta Sala tiene una tasa de pendencia muy elevada, en comparación con la media de sus similares en el Estado (1,6 frente a 0,42), con una duración estimada de 17,6 meses de media. Los datos apuntan que pudiera haber un problema de planta.

20. Cuando se examina la litigiosidad existente se observa que algunos pleitos no debieron sustanciarse, mientras que otros que sí debieron, no pudieron por la existencia de barreras al acceso. Las medidas que mejoran el acceso a la justicia suponen aumento de la demanda de tutela judicial.
21. De acuerdo con los datos de asuntos ingresados por habitante, no parece que Galicia sea una Comunidad con elevada **litigiosidad**. En materias civiles y penales, la tasa es inferior a la media de España, y en el contencioso es similar. Esa es superior en el orden social; curiosamente, la cuarta más elevada de España, prácticamente similar a la tercera (Cantabria, que sigue a Asturias y Canarias).

#### Tasa de litigiosidad 2007

	Civil	Penal	Contencioso	Social	Total
Galicia	31,0	107,4	5,9	9,5	153,7
España	32,0	139,3	5,9	7,5	184,6

22. Los responsables de la justicia suelen estar más centrados, lógicamente, en los efectos de la litigiosidad en la **carga de trabajo**. Aunque no entremos aquí en su análisis detallado, apuntamos que algunos órganos judiciales padecen serios problemas de ese tipo. Pero no puede afirmarse, o al menos no hay datos que lo respalden, que todos los órganos judiciales padezcan un problema de sobrecarga. En el orden civil y penal, la carga de trabajo de los jueces en Galicia era inferior a la del conjunto de España, mientras que en el contencioso y social la carga era similar.

#### Asuntos ingresados por juez. 2007

	Civil	Penal	Contencioso	Social
Galicia	370,7	1283,3	559,7	672,6
España	415,3	1807,5	587,9	675,2

23. **Los costes privados del proceso** comprenden el pago de honorarios de la defensa y de la representación técnica cuando sean preceptivas, aranceles, pagos a peritos, otros gastos (publicación de anuncios, emisión de copias, etc.) y el coste de oportunidad del tiempo y la energía que han de dedicar los litigantes. *Los pagos a abogados representan sólo una parte de los costes privados totales del litigio.* Algunos estudios muestran que los costes directos del proceso suponen más del doble de los pagos abonado a los abogados, y ello sin tener en cuenta todos los costes directos (transporte, tiempo consumido por las partes, etc.) y, menos aún, otros costes de oportunidad, como puede ser la merma de los activos o la pérdida de reputación de una empresa envuelta en un pleito importante). *Las costas procesales*, por lo general no abarcan todos los gastos del litigio. Las *tasas judiciales* se reinstauraron el año 2003 en la jurisdicción civil y contenciosa-administrativa, excluyendo a las personas físicas como sujetos pasivos del impuesto.
24. Datos sobre el conjunto del Estado muestran sobre el año 2003 estimaban que los ingresos por tasas judiciales ascendieron a 58,2 millones de €, y por *derechos reconocidos* liquidados, 148,6 millones. La cifra de ingresos presupuestados por derechos era, en 2005, de 213 millones. Los ingresos presupuestados por *depósitos* eran 40 millones de euros en 2005, y los liquidados en 2003 ascendieron a 89,6 millones. Aunque la disparidad de estas cifras en los distintos años es grande y difícil de entender, la suma de estos conceptos podría representar *entre el 10 y 12% del presupuesto total* de justicia del año 2007. Si esos ingresos se transfirieran a las CCAA en la parte que corresponda, se aliviaría parte de la carga que tienen y permitiría acometer mejoras que ahora están limitadas por falta de medios.
25. Una importante barrera para el acceso a la justicia proviene de los **pagos que han de realizar los usuarios**. A diferencia de Francia y otros países, no hay en España buenas estimaciones sobre esos costes privados. Parecería que fuera un tema de menor importancia, cuando en realidad resulta central para los ciudadanos. Algunos trabajos académicos han tratado de estimar esos costes para distintos tipos de procedimientos el año 2000 y proyectarlos para el año 2007, pero esta tarea debe acometerse de forma sistemática por quien tiene responsabilidad en ello, los poderes públicos y las corporaciones colegiales. Otras estimaciones apuntan que la facturación total de los abogados ejercientes en 2007 rondaría el 0,7% del PIB de ese año, cifra nada desdeñable.
26. Otras barreras al *acceso a la justicia*, distintas de los costes pecuniarios, aluden a lo complejo del lenguaje y el aislamiento de los jueces. Sobre la primera de esas cuestiones versa otro capítulo de este Libro. Con todo, los problemas de acceso a la justicia se plantean de forma más aguda a las personas que carecen de medios y, de forma general, a los desfavorecidos, vulnerables o en situación de exclusión social. Para ello ha de dotarse convenientemente de un adecuado sistema de **asistencia jurídica gratuita** (AJG). La asistencia

jurídica gratuita es uno de los importantes cometidos que tienen las Comunidades con competencia transferida. Como se señala en el capítulo sobre medios, el presupuesto de justicia gratuita fue, en 2007, de 191 millones de euros, que representa el 0,02% del PIB. Por lo general, el gasto presupuestado no equivale a gasto realizado, sino que es superior, dado que, como otros créditos presupuestarios de esta naturaleza (por ejemplo, el destinado a las prestaciones por desempleo), ha de hacer frente a las necesidades que surjan, estuvieran o no previstas cuando se aprobó el presupuesto. De hecho, uno de los problemas a que se enfrenta este rubro en los últimos años es el notable crecimiento del gasto realizado. En algunos casos, como Cataluña, se ha incrementado en un 85% en un lapso de cuatro años, 2000-2004. El gasto efectivo superó de forma notable el incremento presupuestado del 29% entre 2002 y 2004 en el conjunto de las CCAA, y ello sucedió no sólo en Cataluña sino también en Andalucía, Madrid (donde aumentó casi un 50% entre 2003 y 2004) y el territorio del Ministerio de Justicia. Contener los costes es algo que puede conseguirse por varias formas que se examinan en el capítulo correspondiente de este Libro.

27. Otro de los problemas de la justicia gratuita se refiere a la *calidad del servicio*. Aunque los Colegios han realizado un notable esfuerzo para que los abogados que se inscriban en este turno tengan cierta formación y competencia en la materia, hay indicios de que esa calidad es mejorable. Ya en 1997 el Libro Blanco de la Justicia del CGPJ apuntaba algunos rasgos preocupantes, como el hecho de que el 40% de los detenidos no habían recibido la visita de su abogado mientras estaban en prisión y el 50% habían conocido a su abogado el propio día del juicio. Bien es verdad que parte del problema radicaba en que eran los propios usuarios quienes no se presentaban en los despachos de abogados para preparar el juicio, pero eso explica sólo una parte del problema. En otras latitudes, algunos estudios encontraron que cuando los clientes eran defendidos por defensores públicos, la frecuencia con que eran condenados era mayor y la calidad del proceso, peor. Ello no siempre es así.
28. Aunque no hay información consolidada para el conjunto del Estado sobre el *número de actuaciones* de justicia gratuita, si tomamos como referencia la información de los procuradores, referida al año 2008, hubo en Galicia 21.212 designaciones en materia de Asistencia Jurídica Gratuita, que equivaldría a unas 750 designaciones por cien mil habitantes. Como comparación, en Cataluña, en 2004, hubo casi 4.300 actuaciones por cien mil habitantes. Y, como ilustración sobre las Comunidades con competencia recientemente asumidas, en Aragón hubo 771 designaciones por cada cien mil habitantes en 2007. No disponemos de información sobre *coste medio*, pero, de nuevo, tomando como referencia los datos disponibles, en Cataluña en 2004, el coste era de 200 por actuación del Turno (149 en 2002), y unos 93 los de guardias y asistencias (92 en 2002). Aunque probablemente estas cifras se encuentren entre las relativamente elevadas en el conjunto del



Estado, son ilustrativas de lo que hay en otras Comunidades, también en Galicia. El *gasto por habitante* se situaba en 2004 entre 4,9 en Cataluña y 2,5 en el territorio competencia del Ministerio. Andalucía (2,9) y Madrid (3,9) eran las otras dos Comunidades incluidas en la comparación. Como conclusión, cabe destacar la necesidad de que el Gobierno de Galicia recopile, sistematicamente y publique la información tanto sobre el coste como sobre el número de intervenciones, para cada tipo de asistencia jurídica, así como datos sobre la calidad del servicio.

29. En cuanto a la relación entre *justicia y pobreza*, la evidencia plana parece mostrar que los pobres apenas acceden a la justicia salvo como justiciables penales. Los pobres raramente están presentes en la justicia civil o en la contencioso-administrativa, escasamente en la laboral y demasiado presentes en la penal. La pobreza tiene sus principales orígenes fuera del sistema judicial y del sistema jurídico y por tanto sus principales soluciones también están allí. No obstante, es conveniente preguntarnos si, por pequeño o grande que sea su impacto, el sistema jurídico y el judicial en particular agudizan o atenúan la situación de los pobres. Lo más grave es que a menudo los pocos derechos que poseen se ven violados y desprotegidos. En unos casos son víctimas de engaños de fabricantes y vendedores, de discriminación en el trabajo, no perciben ayudas a las que tienen derecho o sufren agresiones que resultan impunes. Necesitamos conocer estos efectos de una forma sistemática y cuidadosa.
30. Los problemas de la ejecución constituyen una importante fuente de insatisfacción de los usuarios. La ejecución constituye todo un nuevo proceso, de ejecución de títulos judiciales, otra vez lento, con más costes, y también de resultado incierto sobre lo que durará, costará o recuperará el acreedor. Se trata de una de las partes más débiles, si no la más débil, de los sistemas judiciales; lo es, desde luego del sistema judicial español, y del gallego en particular, y de buena parte de los sistemas judiciales europeos y latinoamericanos. El análisis comparado muestra que los obstáculos presentados para la ejecución justa y efectiva de las decisiones judiciales son similares en los distintos países. (i) Hay problemas legales y culturales que afectan la eficiencia e integridad de los operadores judiciales y del sistema judicial; (ii) El tiempo y las demoras procesales requeridas para la ejecución son excesivas; (iii) El coste oficial y no oficial de ejecutar las decisiones judiciales y cobrar pequeñas sumas de dinero es alto; (iv) El acceso a la información es inadecuado; y (v) Carencia de voluntad política y rendición de cuentas de los participantes en el proceso de ejecución y en el sistema judicial.
31. La eficacia de la ejecución es importante, pues, porque constituye lo auténticamente relevante para el usuario, que se satisfaga su crédito y no meramente en obtener una sentencia. En 2007 se resolvieron 8 millones de asuntos e ingresaron 830.000 ejecuciones. Pero esta cifra está distorsionada por la abultada cifra de asuntos penales. Si, por el contrario, tomamos

- como referencia el número de sentencias, en 2007 se dictaron un total de 1.450.000 sentencias e ingresaron 830.000 ejecuciones, esto es, las ejecuciones ingresadas representaron un 57% de las sentencias dictadas.
32. Algunos estudios realizados sobre este tema muestran que, referidos al pleito principal y a reclamaciones de cantidad, el coste que supuso la ejecución ascendía al 19% de dicho importe cuando se trata de procedimientos sumarios, y del 24% cuando son procedimientos ordinarios. Un desglose referido a la fase más específica de la ejecución apunta que el coste se sitúa entre el cuarenta y el cincuenta por ciento, dependiendo de la cuantía y de la etapa a la que haya que llegar dentro de la fase de ejecución. La reclamación extrajudicial suele suponer un coste próximo al diez por ciento de lo recuperado. El porcentaje de recuperación de la deuda ronda el 34% de lo reclamado, según datos del sector privado, y se refiere a todas las fases del proceso, también de la ejecución. En el caso de la ejecución hipotecaria se recuperan dos de cada tres euros de deuda, comprendiendo ésta el principal, los intereses y las costas. La información proveniente de abogados y procuradores, aunque de carácter más anecdótico que sistemático, apunta que en la mitad de los casos de ejecución se cobra toda la deuda, en el quince por ciento de los casos se cobra parte de la deuda y en el resto no se cobra nada. En cuanto a la duración que transcurre hasta su resolución, algunas estimaciones señalan que la subasta y adjudicación tiene lugar a los siete meses de iniciado el procedimiento, pero otras estimaciones apuntan que la subasta se produce a los veintidós meses y la entrega de bienes a los veinticinco. La evidencia más próxima sobre la duración de la ejecución específicamente es de año y medio. Aproximadamente una cuarta parte de la recuperación se produce mediante transacción o acuerdo y tres cuartas partes mediante la vía coactiva judicial. Todas las estimaciones anteriores, que tienen carácter aproximativo y se realizan por académicos de forma ocasional, reclaman de forma urgente que las autoridades públicas recaben, sistematicen y publiquen información sobre las dimensiones apuntadas de la ejecución.
  33. Una parte importante de la labor de los jueces y juzgados tiene que ver con la ejecución de las sentencias. Algunos estiman —aunque, a juicio de otros, de forma exagerada—, que la ejecución absorbe una cuarta parte del esfuerzo de los jueces y magistrados de primera instancia. Aun cuando esté pendiente medir la entidad de esa labor en el conjunto de la labor de los jueces y juzgados, ha de tenerse en cuenta este componente a la hora de evaluar la carga de trabajo y producción y, más importante, examinarse si es una tarea de la que deben encargarse los jueces tanto como ahora hacen o si debiera encargarse este cometido en todo o parte a otras personas; por ejemplo, a los secretarios judiciales y procuradores, redefiniendo su papel y su sistema de recompensas (y disciplina) al estilo de lo que sucede en otros países (sea en régimen de profesión arancelada, como en Holanda o Inglaterra o una agencia estatal al estilo de Suecia), donde profesionales especializados

consiguen que la ejecución de las sentencias sea eficaz, comporte menos costes y se efectúe con más rapidez, sin pérdida de garantía alguna de los derechos de los deudores.

34. Finalmente, sería importante que se siguiesen las recomendaciones del Consejo de Europa en materia de ejecuciones. Entre otras, las siguientes: (i) que las costas de los procedimientos deben ser razonables, establecidas por la ley y deben ser conocidas por las partes antes de iniciar el proceso; (ii) Que la atención a los procesos de ejecución debe ser proporcional a la demanda, así como el interés del demandado; (iii) Los costos necesarios para la ejecución deben generalmente ser cubiertos por el vencido, y ser pagados por las otras partes solamente cuando abusen del proceso; (iv) La búsqueda y medida de los bienes del demandado deberá ser lo más efectiva posible, teniendo en cuenta el respeto a los derechos humanos y los derechos de protección de datos. Debe haber una rápida y eficiente recolección de la información de los bienes del demandado a través del acceso a la información relevante contenida en los registros y otras fuentes, así como la opción de que el demandado haga la declaración de sus bienes; y (v) Los bienes deben ser vendidos rápidamente cuando aún se puede obtener el precio más alto del mercado, evitando cualquier costo o depreciación innecesaria.
35. A veces la falta de **calidad de las sentencias y otras resoluciones** se observa en la ausencia o en una pobre fundamentación o motivación de las decisiones. Relacionado con ello está la creciente frecuencia de sentencias cada vez más extensas —fruto del cortar y pegar de los editores de texto sobre colecciones de jurisprudencia—, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez más breves) y la fundamentación o motivación “cortada y pegada” de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión “tecnológica” de las viejas sentencias formulario. Otra manifestación de una deficiente calidad se da cuando se resuelven de forma diferente casos que son similares. También es importante la sencillez del lenguaje empleado, de forma que, sin perder su rigor técnico, trate de resultar asequible a todas las personas.
36. Medir la calidad de las resoluciones, en las distintas formas que adoptan, es relativamente costoso. Algunas facetas que pueden reflejar una deficiente sentencia se pueden detectar por la frecuencia con que se revocan las sentencias, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad si se trata de un rasgo sistemático excesivo y/o focalizado en algunos órganos. La combinación de ambas, tasa de revocación condicionada a la apelación, es un indicador todavía mejor que los dos anteriores.
37. Un rasgo identificado en algunos análisis, de carácter muestral y referido a millares de sentencias, es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15% de las sentencias de primera instancia contienen tal extremo), la de la prueba (1% de los casos)

y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a cumplimentar por cualquier empleado del juzgado y luego supervisado por el secretario o su equivalente.

38. Para el control y la promoción de la calidad de las resoluciones se dispone de un primer mecanismo que consiste en las apelaciones y recursos contra las resoluciones dictadas por los órganos de instancia. Otro mecanismo consiste en evaluar la calidad de las resoluciones o decisiones con otros métodos, como la evaluación del desempeño individual en Francia, en el que los responsables superiores examinan algunas sentencias dictadas por los jueces de instancias inferiores, como elemento de juicio para decidir la eventual promoción de un juez. También se analizan muestras de sentencias para evaluar el desempeño de las distintas áreas (no de los individuos) en las Fiscalías en Inglaterra y Gales. Una manera de estimular la mejora de las resoluciones consiste en incorporar esta dimensión en el conjunto de criterios a tener en cuenta a la hora de decidir una promoción u otra forma de recompensa, algo que varios sistemas jurídicos hacen ya.
39. La frecuencia con que se confirman las sentencias, la *tasa de confirmación*, es un indicio de calidad. Referido a las sentencias civiles, la tasa de confirmación de las sentencias de instancia por parte de la Audiencias Provinciales es en Galicia ligeramente superior a la media de España (90% frente a 87,5%). Esto no es así en los Juzgados de lo Penal, en los que la frecuencia con que se confirman las sentencias por las Audiencias es apreciablemente menor en Galicia (71,6% frente a 77,3% de media en España). La Sala de lo Contencioso del TSJ confirma las sentencias recurridas de los Juzgados de lo Contencioso en mayor medida en Galicia (un 78% frente a 75%). La Sala de lo Social del TSJ confirma las sentencias apeladas de los Juzgados de lo Social en mayor medida en Galicia (78% frente a 76%). En el caso de la *jurisdicción civil*, el problema de las revocaciones y anulaciones se da principalmente en la primera instancia, donde sólo se confirma el 63,6% de las sentencias. En cuanto a los recursos de casación devueltos a las Audiencias, donde el porcentaje global de confirmaciones es elevado, los resultados de Galicia son similares a los del conjunto del Estado. En la *jurisdicción penal* el problema mayor se da en los Juzgados de lo Penal y de Instrucción, donde se confirma el 75% de las sentencias. En cuanto a los recursos de apelación devueltos a los Juzgados de lo Penal, los resultados de Galicia son algo inferiores a los del conjunto del Estado. Lo mismo sucede con los recursos de casación devueltos a las Audiencias Provinciales por casaciones penales, aunque en este caso, la diferencia es menor. En la *jurisdicción contencioso-administrativa*, las revocaciones y anulaciones se dan en mayor medida en los Juzgados de lo Contencioso. La comparación con el conjunto de España indica que se confirman las sentencias de los Juzgados de Galicia con más frecuencia. Finalmente, en la *jurisdicción Social*, los Juzgados de lo social son los órganos con menor tasa de confirmación. La

comparación entre Galicia y el Estado muestra que en Galicia se confirma un mayor porcentaje de sentencias.

40. La **calidad de los procesos** es otra dimensión de la calidad, diferente de la anterior. Los procesos deben ser todo lo sencillo que resulte compatible con las necesidades de los distintos tipos de casos, y por ello habría que simplificarlos cuanto sea posible sin mermar garantías. Entre otros objetivos, los procesos deben permitir al juez llegar al fondo del asunto; y hacerlo con un esfuerzo, un coste y tiempo razonables; y no exigir que las partes sufran inconveniencias, como cuando se suspenden actuaciones o se fijan otras fechas. La frecuencia con que se suspenden actuaciones judiciales, sea por causa de las partes, los testigos, fiscales o jueces, dan lugar a pérdidas importantes y una degradación de los procesos. Lo mismo sucede cuando se producen fallos en las citaciones, notificaciones o actos de comunicación de los órganos judiciales con los usuarios, o cuando existe una complejidad innecesaria de los procedimientos y actuaciones, hermetismo de los procesos y personas, actuación ritual o distanciamiento de los destinatarios. Los costos de la mala calidad de los procesos parecen ser apreciables. El examen funcional de los procesos permite detectar la enorme reiteración de documentos y trámites sin sentido, citaciones y otras actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia y celeridad y menor coste. Allí donde se ha realizado dicho análisis funcional se han conseguido notables reducciones de trámites y simplificado los procesos. También ha permitido identificar cómo una adecuada programación del proceso mejora la eficiencia del servicio y evita costes a los ciudadanos que tienen que asistir a los juzgados para realizar trámites —a veces ociosos o suspendidos sin previo aviso—, ocasionándoles pérdidas que afectan a su trabajo u ocio. En consecuencia, trabajar en la simplificación de los procesos y la reiteración de trámites ociosos constituye una importante línea de mejora de la justicia gallega.
41. Las *suspensiones* constituyen un indicio de la mala calidad de los procesos. En realidad tenemos un problema de mala coordinación de los señalamientos judiciales. La suspensión debida, por ejemplo, a que el perito, el abogado de una de las partes o el fiscal se encuentran en otra vista, constituye algo demasiado frecuente. Esto acaba suponiendo para el Estado un costo superior al 10% del gasto del Ministerio (más de 120 millones de euros en 2005) destinados a indemnizar los desplazamientos de los ciudadanos en concepto de dietas y en gastos de locomoción de los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad (que emplean un millón de horas al año y suponen más de 120.000 jornadas laborales en atender las citaciones judiciales) y traslados de presos (en lo que la guardia civil emplea otro millón de horas al año y por tanto otras 120.000 jornadas), y así sucesivamente. Y a ello ha de sumarse el coste de los miles de horas de miles de trabajadores dependientes o autónomos que han de esperar en las sedes judiciales. Una medida que podría reducir estos costes sería la

Porcentaje de juicios celebrados respecto a los señalados. 2007						
	Juzgados de Primera Instancia, Instrucción y Primera Instancia e Instrucción			Juzgados de Violencia contra la Mujer		
	Civiles	Total juicios de faltas	Juicios rápidos de faltas	Civiles	Total juicios de faltas	Juicios rápidos de faltas
Galicia	79,9	83,2	89,0	79,9	94,5	95,0
España	74,5	79,4	85,4	77,7	89,6	94,4
	Juzgados de lo Penal		Juzgados de Menores		Audiencias Provinciales	
	Total juicios	Juicios rápidos	Civiles	Penales	Penales	
Galicia	79,6	88,7	75,7	77,6	88,8	
España	74,9	80,2	75,9	82,3	80,1	

definición y el uso de una funcionalidad de la aplicación informática de agenda común a los distintos operadores, unido a medidas como la habilitación de las salas todos los días de la semana, asignación por horas y no por días, ampliación del horario mínimo de audiencia al horario de 9 a 15 horas, mejora de la puntualidad, mayor realismo en la previsión de las duraciones, informar al ciudadano sobre su derecho a ser indemnizado y mejorar la coordinación con el Ministerio Fiscal agrupando en lo posible los días en que tenga que intervenir.

42. La **calidad del trato en el servicio prestado** o **calidad percibida** es otra faceta central de la calidad. El justiciable debe ser tratado de forma correcta, sin esperas desmedidas, espacios angostos, con lugares donde estar, sin citaciones defectuosas que obligan a ir varias veces a los juzgados. Esto incluye también acceso a la información (y transparencia), facilidad de acceso, circulación y orientación en los edificios (en especial para discapacitados). Todo ello requiere personal adiestrado y motivado para proporcionar un trato adecuado. Entre las herramientas utilizadas para medir esta faceta de la calidad se encuentra el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios (inferior en Galicia en términos de población y casos presentados); o el análisis y, en su caso, actuación de la inspección, aunque ésta puede y debe llegar más allá de la calidad del servicio prestado e incluir, en aquello que sea posible, el examen de la calidad de las decisiones y actuaciones. La creación y extensión de los servicios de atención al usuario y la diseminación de folletos informativos —con números de teléfono, fax, direcciones de correo ordinario y electrónico o *websites* donde obtener información— son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y trato al público. La calidad de trato debe ser examinada de forma regular mediante encuestas a usuarios y otras herramientas destinadas a conocer las percepciones de los usuarios sobre la calidad del servicio.

43. La **calidad de los insumos** se refiere, en primer lugar, al personal y, de forma especial, jueces, fiscales y defensores públicos, tanto en el acceso a la profesión como durante su desempeño a lo largo de su vida profesional. Esta consideración ha de abarcar no sólo la competencia profesional sino la adecuación moral y conducta ética, integridad y congruencia (o el ejercicio con arreglo a pautas de independencia e imparcialidad), con transparencia y responsabilidad. Además de los insumos referidos a medios personales, también abarca la calidad de los medios materiales, tales como edificios o equipos técnicos y la tecnología. Cuando es difícil medir y monitorear la calidad del producto o de sus resultados es más importante asegurar que se cumplen unos mínimos en la calidad de los insumos, principalmente de los personales, aunque también es extensible a las instalaciones físicas o el equipamiento. La mejora de la calidad de los jueces en lo que tiene que ver con el acceso es un tema que se trata en otro capítulo de este documento. Aquí nos referiremos ahora a un indicio de la calidad de esos insumos, como es el *porcentaje de sentencias dictadas por quien no es titular*. Y en tal sentido, la frecuencia con que el titular del órgano no es quien dicta sentencia es mayor en Galicia que en el conjunto de España (18% frente a 14,9%). Esto es, existe en Galicia un uso notablemente superior de los jueces sustitutos. Por tipos de órgano, en la primera instancia civil y en los Juzgados de lo Contencioso se produce en Galicia una mayor sustitución de los jueces que en el conjunto de España, y lo contrario sucede en los Juzgados de lo Penal, mientras que en los Juzgados de lo Social, la frecuencia es similar.
44. A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre o de los costes o unos menores beneficios de la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas o la producción son manifestaciones comunes de este problema. No representan costes o pagos directos, como pueden ser los honorarios de abogados o expertos, sino un tipo de costes indirectos o implícitos que no se visualizan y por eso a veces se denominan “costes ocultos”.
45. Las disfunciones de la justicia repercuten en un menor crecimiento económico de manera general, y son especialmente nocivas para el mercado de crédito financiero y comercial y el mercado de alquileres. Así, a una parte sustancial de los arrendatarios les compensa no pagar o incumplir de otra forma su contrato y esperar a que les demanden y ejecuten la sentencia. Ese proceso suele suponer incertidumbre e

implicar mucho tiempo y notables costes que, por lo general, no paga el arrendatario demandado incumplidor. Para el arrendador potencial esta ineficacia de la justicia, en especial la ineficacia de la ejecución, se traduce en inseguridad jurídica. Como consecuencia de ello, el mercado reacciona, bien inhibiendo la oferta de vivienda en alquiler (estimadas en unos dos millones de viviendas), bien exigiendo garantías y avales por el importe equivalente a un periodo que varía entre seis y catorce meses, y avales que son ejecutables a primer requerimiento del arrendador. La mejora de estas cuestiones pasa, en parte, por la adopción de medidas de gestión y organización del juzgado, y en parte por la adopción real de los denominados juicios rápidos civiles.

46. Aunque hace ya algún tiempo que se aprobó el plan de transparencia de la justicia, en realidad es poco lo que se ha hecho al respecto. Parte de dicho plan comportaba una redefinición de la estadística judicial y un papel central de la denominada Comisión Nacional de Estadística, que prácticamente no ha hecho nada todavía. La transparencia no es sólo una cuestión central como derecho de los ciudadanos, sino que constituye una herramienta básica de todos los poderes y responsables de la justicia para poder llevar a cabo sus tareas con un conocimiento adecuado de los problemas. Además, la imagen y legitimidad de la justicia mejorará cuanto mayor sea la transparencia.
47. El problema fundamental que padecemos en materia de justicia radica en que el diseño institucional de los poderes y responsables de la justicia es poco afortunado debido a la multiplicidad de poderes y la confusión de competencias, algo que constituye un campo abonado para la acción de todos aquellos que quieran oponerse a las reformas. El problema se plantea desde la cúspide hasta la propia base del sistema en cada órgano judicial. Este diseño “policéfalo” da lugar en ocasiones a situaciones grotescas; en unos casos porque no se sabe quién es responsable, y en otros, porque varios poderes se disputan la competencia sobre un mismo tema. Además, el modelo latino de Consejos del Poder Judicial, existente en Francia, Italia, Portugal y España, aunque con rasgos diferenciados, no es funcional para los cometidos que pretende debido a su composición, tanto en número como en perfil, la falta de estructura jerárquica —algo poco apropiado para la definición y sobre todo la ejecución de la política judicial en la parte que le corresponde— y la delimitación de competencias, donde las disonancias sobre el núcleo de poder fundamental —los nombramientos de magistrados de los altos órganos judiciales y responsables de los órganos de poder judicial territorial— puede afectar negativamente al resto de funciones. Mientras no se modifique el actual sistema de gobierno compartido entre los tres conjuntos antes citados, ha de insistirse en la necesidad de mantener actitudes de lealtad y



cooperación institucional y el reforzamiento de los mecanismos de coordinación, como las Conferencias Sectoriales.

48. Cualquier cambio sustancial en materia de justicia requiere que se cumplan al menos dos presupuestos, la continuidad y el consenso. Uno de los mayores lastres que padece la justicia proviene de la *discontinuidad* de los responsables y de las políticas. Eso se padece desde el CGPJ, al producirse la renovación completa de sus miembros, hasta el Ejecutivo, y por curioso que pueda parecer, tanto cuando cambia el signo político como cuando se trata de cambios de equipos en gobiernos del mismo signo. Para que los nuevos modelos de organización y gestión se implanten y para que cualquier medida de cierto calado sea eficaz se requiere un compromiso político de quienes tienen el poder en esta materia (Ejecutivos con competencia en materia de Justicia, Consejo, Ministerio y representantes del Parlamento) y el *liderazgo* de los responsables más inmediatos. El otro problema, la *falta de consenso* o de una sintonía mínima está dando lugar a situaciones que resultarían grotescas si no fueran dramáticas como cuando una ley aprobada por la mayoría que sustenta a un gobierno de un determinado signo, que luego trata de desarrollar un gobierno de otro signo, se encuentre impedida por la falta de respaldo de los parlamentarios que aprobaron aquella ley. La todavía pendiente implantación de la nueva Oficina Judicial y el Plan de Transparencia son dos ejemplos de la mayor trascendencia sobre esta cuestión.
49. Los procesos de cambio exigen la "*gestión del cambio*". Los cambios requieren procesos de ajuste y mostrarán sus resultados en un lapso de tiempo. Es preciso dedicar tiempo a explicar en qué van a consistir estos procesos, qué se espera de cada uno, tratar de conseguir todo el consenso posible (sin esperar que sea total), mantener la comunicación de manera fluida durante tiempo, formando equipos o comisiones de seguimiento que tengan respaldo del personal, comisiones cuya composición ha de cambiarse cada cierto tiempo para asegurar una mayor participación y el evitar el enquistamiento de algunos problemas asociados a determinadas personas.
50. La situación actual de la justicia en Galicia se caracteriza por la existencia de un importante desajuste entre la demanda y oferta de tutela judicial, que da lugar a una apreciable duración en la resolución de los pleitos y a congestión en los órganos judiciales. Este desajuste se ha visto agravado por la presión que ha conllevado la ejecución de las reformas legislativas de los últimos años, de enorme calado presupuestario. En 2007 la duración de la tramitación era superior en Galicia en las Audiencias Provinciales y los Juzgados de lo Social, y menor en la primera instancia civil. La pendencia, aproximada por la tasa de pendencia, era mayor en la jurisdicción social y ligeramente inferior en el orden contencioso y civil, y similar en el penal. La eficacia de la justicia, esto es, el grado en que se ejecutan las decisiones de la justicia, es otro aspecto problemático, como lo es la calidad, sobre todo en la calidad percibida por los usuarios. Todas

estas dolencias son comunes a Galicia y al resto de España, aunque haya diferencias no menores entre unas y otras partes del territorio.

51. Solucionar o paliar sustancialmente estos problemas requiere reducir la litigiosidad innecesaria, aumentar la oferta de servicios mediante un cambio radical en la organización y gestión, incluyendo el diseño y uso de las TIC, la adición de medios, aunque no de forma indiscriminada, mejorar el acceso y la transparencia, y mejorar el sistema de gobierno. Aunque algunas de esas medidas exigen cambios legislativos de carácter estatal, otras están al alcance y recaen sobre las espaldas de los responsables de la justicia en Galicia. Los grandes avances en materia de justicia necesitarán un grado de consenso apreciable de las fuerzas políticas a cuya consecución debieran dedicar un importante esfuerzo los líderes políticos, los dirigentes de asociaciones y grupos de interés y la sociedad civil. La justicia no puede ser rehén de los “últimos” desencuentros entre las fuerzas políticas o entre asociaciones y grupos de interés, y la historia muestra que eso es posible.

## Oficina judicial

1. La reforma en profundidad de la oficina judicial, su adecuada organización y gestión, tiene que tomarse como el antecedente lógico para abordar la imprescindible modernización de la Administración de Justicia. La reforma de la oficina judicial, desarrollando lo dispuesto en la Ley orgánica 19/2003, es por su parte una inaplazable tarea que compete al legislador español, con las correspondientes reformas procesales para adecuar la marcha de los procedimientos y el reparto de papeles de los sujetos que intervienen en ellos al diseño planteado en la aludida Ley orgánica.
2. Las cuantiosas inversiones que tanto el Gobierno de España como la Xunta de Galicia han realizado en los últimos años en la Administración de Justicia han resultado en muy buena medida estériles o ineficaces, pues tanto los edificios construidos o rehabilitados, los ordenadores adquiridos y los programas informáticos instalados, o el extraordinario incremento de plantillas de todo el personal del sistema de justicia han dado escasos frutos porque no se ha contado previamente con un modelo de oficina judicial homogéneo y moderno, sobre todo, con un plan director que definiera las líneas maestras de actuación.
3. Además, en la ordenación territorial de los órganos judiciales de Galicia perviven criterios decimonónicos, propios de una sociedad rural y autárquica, de escaso desarrollo económico, lo que ha conducido a un localismo y una atomización judicial del territorio, con la existencia y pervivencia de partidos judiciales separados por muy pocos kilómetros y que, además, se recorren en muy pocos minutos.

4. Sea como fuere, los más de cinco años de retraso en la implantación del nuevo modelo de oficina judicial, diseñado a finales de 2003, está provocando un considerable deterioro del funcionamiento de la actual oficina, pues entre otras cosas se está aplicando una legislación surgida desde el nuevo concepto de oficina judicial (como el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales o el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia) a una realidad completamente distinta. Esta circunstancia está produciendo, entre otras cosas, continuos desajustes, zonas de fricción e indefinición de funciones de los funcionarios de los Cuerpos Generales al Servicio de la Administración de Justicia, etc.
5. Claro es que la implantación de la nueva oficina judicial precisa de la decidida colaboración de todos los que de una u otra manera intervienen en su gestión, desde los Jueces y Magistrados a los funcionarios del Cuerpo de Auxilio Judicial y, junto con ellos, los miembros del Ministerio Fiscal y los Abogados y Procuradores. Este nuevo modo de organización debe romper con algunas prácticas que deterioran el funcionamiento de la Administración de Justicia y lo hacen altamente insatisfactorio, como las suspensiones de juicios y vistas no justificadas, las acumulaciones de señalamientos que obligan a largas esperas de los usuarios de la justicia, la práctica de diligencias innecesarias, el incumplimiento de los horarios, etc. La implantación de la nueva oficina judicial no será fácil, pero es absolutamente necesaria y no debe demorarse por más tiempo.
6. De entre los principales factores que pueden impedir o dificultar la puesta en marcha de la nueva oficina judicial destacan esencialmente tres: la distribución geográfica de los órganos judiciales, la inadecuación de los edificios y la organización del trabajo en la oficina.
7. La excesiva atomización de la Administración de Justicia en Galicia, con el mantenimiento de los tradicionales partidos judiciales (con uno, dos o tres Juzgados en la mayoría de ellos), hace imposible implantar unos servicios comunes eficientes. El diseño actual responde a planteamientos decimonónicos que de ningún modo pueden justificarse hoy en día.
8. El problema de los edificios es sin duda mucho mayor, pues la nueva oficina exige unas condiciones arquitectónicas y una flexibilidad de la edificación de la que carecen evidentemente los edificios judiciales en Galicia. Sin pretender implantar un modelo homogéneo y único de edificio judicial, todos ellos habrían de cumplir una serie de requisitos o estándares comunes para dar satisfacción tanto a las exigencias de salubridad, seguridad y confort como a las exigencias de una justicia de calidad, empezando por el acceso al edificio y el posterior control de seguridad y habilitando una entrada independiente a dependencias que alberguen servicios no estrictamente jurisdiccionales.  
Además del adecuado diseño de los espacios ocupados por los funcionarios, se habría de diferenciar entre las distintas zonas de la oficina, determinando

las de libre acceso al público, las que pueden usar los profesionales del derecho y las zonas reservadas a los funcionarios de la oficina judicial, al secretario y al juez. Es muy importante destinar los oportunos espacios a los ciudadanos que acuden al órgano judicial mientras esperan, tanto si pretenden recabar información como si acuden a una citación –de modo que puedan ser atendidos de manera personalizada y respetuosa con su derecho a la intimidad, de forma reservada y con las mínimas comodidades que demanda la sociedad actual– y disponer espacios para que los abogados puedan entrevistarse reservadamente con sus clientes, o esperar a su llamamiento para la vista o juicio en el que deben intervenir. Pero, sobre todo, con un diseño procesal basado en la oralidad, es imprescindible adecuar las salas de audiencia, con un modelo coherente en la Comunidad Autónoma en cuanto a su tamaño y a los espacios destinados a los ciudadanos que acuden a presencia judicial; especialmente importante es que se haga efectiva la separación de quienes por razones jurídicas o humanas no deben encontrarse (acusados y víctimas, testigos, etc.) Asimismo es importante crear los locales o dependencias que permitan custodiar de forma segura los expedientes que podrían ser calificados como “sensibles” (investigaciones penales sobre tráfico de estupefacientes, estafas, blanqueo de capitales, etc.) y, desde luego, lugares para la custodia de los efectos de los delitos.

9. Pero tal vez los problemas más graves vengan de la actual desorganización de la oficina judicial, que está asentada en todos los órganos judiciales de Galicia y del resto de España. En la Administración de Justicia no hay unos criterios generales de organización, de modo que cada oficina judicial está estructurada y gestionada de un modo distinto, de acuerdo con criterios de oportunidad y, en no pocas ocasiones, de conveniencia personal de sus integrantes; e incluso una sola oficina se rige por varias formas de organización establecidas por el concreto funcionario encargado de la llevanza de un determinado tipo de asuntos, o por dos o más funcionarios encargados de la tramitación de unos determinados “números” de procedimientos, lo que da lugar a que la ausencia de un funcionario frecuentemente bloquee la tramitación de “sus” asuntos. Desde luego que falta la atribución de la responsabilidad por el funcionamiento de la oficina judicial a uno de los funcionarios, y eso deriva en una clamorosa ausencia de controles de calidad y de protocolos internos de actuación; es preciso definir con claridad las prioridades en el funcionamiento de la oficina, y distribuir correctamente la carga de trabajo entre los funcionarios que la integran. Los procedimientos que se siguen en la oficina judicial deben estar en todo momento controlados, evitando trámites superfluos y “tiempos muertos”, y han de seguir pautas homogéneas en la tramitación; eso permitirá seguir unas agendas de señalamientos que sirvan para todos los órganos judiciales de un mismo partido, logrando la coordinación de todos cuantos intervienen o participan en un proceso y evitando la irreal concentración de actuaciones judiciales.

10. Probablemente las herramientas más relevantes en el funcionamiento de la oficina sean las herramientas y aplicaciones informáticas, cuya implantación y utilización es muy desigual en los distintos órganos judiciales de Galicia, pues mientras en unos Juzgados se usan con normalidad, aunque sin alcanzar una mínima parte de sus potencialidades, en otros se utilizan casi como “máquina de escribir”.

Sin embargo, se aprecia una falta de concienciación acerca de la necesidad y utilidad del empleo exclusivo y sistemático de las aplicaciones informáticas de gestión procesal. La importancia y utilidad del uso de estas aplicaciones no ha sido claramente percibida ni comprendida por jueces, secretarios judiciales, y demás funcionarios al servicio de la administración de justicia, y los esfuerzos dirigidos a exigir su empleo generalizado han sido muy escasos, por no decir nulos.

Habría que instaurar un periodo de formación suficiente y de divulgación de su empleo, estableciendo incentivos para el uso generalizado de los sistemas informáticos de gestión. Asimismo, habría que introducir protocolos específicos de actualización y mejora de estas herramientas.

11. El éxito de la reforma de la oficina judicial, además de una nueva organización, descansa en una justicia totalmente informatizada, en donde se sustituya en verdad el papel por el soporte digital.

Se han de poner en marcha los distintos proyectos y herramientas que se están desarrollando, tales como LEXNET, ya implantado en algunos órganos judiciales de Galicia y en funcionamiento en Cataluña y Andalucía para intercambio telemático; este sistema permite la presentación de escritos por los profesionales en formato electrónico y la notificación electrónica de las resoluciones judiciales a los mismos, aunque encuentra resistencia por algunos profesionales del Derecho. Se está desarrollando el programa MINERVA NOJ, que permitirá el expediente digital y la eliminación del papel de las oficinas; el proyecto INFOREG, herramienta para anotaciones e inscripciones informáticas en el Registro civil y la gestión del mismo, así como el Módulo de Intercambio Genérico, que permitirá la comunicación telemática de las distintas unidades de la oficina judicial y posibilitará la firma electrónica de las resoluciones judiciales.

12. En todo caso, es un requisito esencial garantizar la compatibilidad e interconexión entre las herramientas y programas informáticos que se están poniendo en marcha por las diferentes Administraciones Públicas y su diseño para ir más allá de una pura herramienta de gestión del procedimiento, superando la idea de reproducir electrónicamente el tradicional expediente.
13. Como dispone el artículo 435.3 de la Ley orgánica del Poder Judicial, la oficina judicial funcionará con criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones, de manera que los ciudadanos obtengan un servicio próximo y de calidad, con respeto a los principios recogidos en la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia.

Eso se debe traducir en una mayor rapidez en la tramitación de los procedimientos, eliminando o reduciendo los “tiempos muertos”, concentrando los trámites y suprimiendo los redundantes o innecesarios. Asimismo, han de coordinarse todos los medios disponibles, optimizando los recursos materiales y las instalaciones existentes, para conseguir la actuación jurisdiccional en el menor tiempo y al menor coste posible. Deben implantarse controles de calidad en evitación de suspensiones de vistas orales, sesiones de juicio, nulidades de actuaciones, etc., y realizar un control riguroso y efectivo de la tramitación de los procedimientos mediante agendas electrónicas con las oportunas alertas. Además debiera modificarse radicalmente la organización del trabajo, implantando una organización por fases del procedimiento.

14. La nueva oficina judicial ha de traer como consecuencia la introducción del principio de responsabilidad por la gestión, de modo que se pueda identificar no sólo el responsable último, sino también el responsable directo o inmediato de una determinada actuación, frente a la actual situación, que podría ser descrita como de “irresponsabilidad compartida”.
15. La nueva oficina judicial debe estructurarse contando con los servicios comunes procesales, entre los que estarían los siguientes:
  - a) Servicio de registro, reparto y distribución de escritos dirigidos a cualquier orden jurisdiccional, organizado en tantas secciones como jurisdicciones se ejerzan en su ámbito territorial.  
Este servicio habrá de contar con una separación nítida de la zona de atención directa al público, por un número reducido de funcionarios, y el resto de las dependencias.  
Debe disponer de aplicaciones informáticas que permitan la presentación de escritos y documentos *on line*, firma electrónica, generación de acuses de recibo seguros, con indicación de número de registro que corresponde al escrito presentado, órgano judicial al que se remite con indicación de medios de contacto (teléfono, fax, *e-mail*, etc.). Cuando se trate de un escrito iniciador de un procedimiento, el acuse de recibo deberá incluir el órgano judicial concreto al que ha sido turnado.  
Asimismo, debe disponer de escáneres que permitan la digitalización de los escritos y documentos presentados para su archivo y simultánea remisión al órgano al que correspondan.
  - b) Servicio de de actos de comunicación, cuya definición y cometido dependerá, fundamentalmente, de la generalización de *Lexnet*. La Sección más relevante habrá de ser la de comunicaciones con particulares.
  - c) Servicio de auxilio judicial. Se habría de crear una Sección provincial para tramitar las solicitudes de cooperación judicial internacional.
  - d) Servicio de ejecución de resoluciones judiciales, entendida en su sentido más amplio, por lo que debe comprender no sólo las sentencias sino también las resoluciones no definitivas que requieren de un acto de

ejecución, como las medidas cautelares, y deberá comprender las “resoluciones judiciales ejecutables” de cualquiera de las jurisdicciones.

Habría de estructurarse con una Sección de ejecuciones dinerarias, que se compondría a su vez de

- un equipo de embargos
- un equipo de subastas
- un equipo de averiguación patrimonial
- un equipo de ejecuciones penales

16. Se habrán de crear las Unidades Administrativas, que deberán implantarse, al menos, en los partidos judiciales de A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo, y habrían de contar con los servicios de:
  - a) Gestión de medios personales, realizando el control del horario y absentismo laboral; la gestión de licencias, permisos y demás situaciones administrativas; la tramitación de expedientes de personal; la programación y ejecución de cursos de formación y reciclaje, y la propuesta de medidas de refuerzo, atención de necesidades transitorias de un órgano judicial, e incluso la propuesta de designación de interinos.
  - b) Gestión de medios materiales, realizando el control y suministro de todo tipo material de oficina, sea inventariable o no inventariable; recibiendo y canalizando las peticiones de material o servicios; y vigilando y gestionando el correcto funcionamiento y mantenimiento de los servicios en los edificios judiciales y su anexos.
  - c) Gestión de medios informáticos y de nuevas tecnologías, gestionando el suministro, instalación y mantenimiento y reparación de los equipos de informática y comunicaciones.
17. La implantación de las Oficinas comunes de apoyo sólo tendrá sentido en edificios que alberguen un número suficiente de órganos judiciales (no menos de 10) y podrían asumir tareas como el control del edificio judicial (apertura y cierre de dependencias, puesta en funcionamiento de instalaciones judiciales, accionamiento de interruptores generales, etc.); el porteo de asuntos y documentos entre las distintas dependencias y oficinas judiciales del edificio; la gestión del correo; el traslado y suministro de material de oficina, sustituciones de consumibles informáticos (toner) y reparación de pequeñas averías; la obtención de fotocopias cuando su volumen sea excesivo, y la encuadernación de expedientes y procedimientos, así como la recepción y orientación de los ciudadanos dentro del edificio judicial.
18. Al menos en el ámbito de estos partidos judiciales, sería preciso instaurar un servicio de depósito de efectos intervenidos y, en todos los casos, el archivo de expedientes judiciales. Es preciso erradicar el descontrol de los archivos de efectos intervenidos, piezas de convicción, etc., procediendo previamente al inventario y clasificación de los efectos depositados en la actualidad para, posteriormente, darles el destino legal. El efecto intervenido o la pieza de convicción que no está identificada es como si no existiera.

19. Las Unidades procesales de apoyo directo, tal como están configuradas tanto en el artículo 437 de la LOPJ como en la ORDEN JUS/3244/2005, de 18 de octubre, suponen en el caso de los juzgados mixtos (de 1ª Instancia e Instrucción) la pervivencia de las estructuras de la vieja oficina judicial en la nueva oficina judicial.

La función y cometido de las UPAD está descrito, de modo genérico, en el artículo 437 de la LOPJ, pero su contenido habrá que deducirlo de las normas procesales, una vez se haya aprobado su reforma.

Sin perjuicio de lo que en definitiva resulte de las reformas procesales pendientes, la función de las UPAD se limitará a “asistir a los Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que les son propias...”.

La referida ORDEN JUS/3244/2005 establece unas dotaciones básicas de las UPAD que sólo son factibles si se instauran simultáneamente los Servicios Comunes de Ordenación del Procedimiento. Sin embargo, si no se implanta el Servicio Común de Ordenación del Procedimiento, en muchos casos, será preciso duplicar, e incluso triplicar, las dotaciones básicas establecidas por el Ministerio de Justicia.

Resultaría de todos modos más eficaz que el actual diseño la agrupación de varias UPAD que presten servicio, simultáneamente a dos o más Jueces y Magistrados del mismo orden jurisdiccional. El agrupamiento bajo una sola dirección permitiría explorar nuevas formas de organización del trabajo (fundamentalmente por fases del procedimiento) que probablemente resulten más eficaces, y permitan un mayor control tanto de la oficina judicial como de la actividad de los Jueces y Magistrados.

20. Uno de los grandes hitos sobre los que gravita la reforma de la oficina judicial son los servicios comunes procesales y, dentro de éstos, sobre los servicios comunes de ordenación del procedimiento.

La instauración de los servicios comunes de ordenación del procedimiento plantea no pocas dificultades, sobre todo las derivadas de su coordinación con las UPAD y con los restantes servicios comunes y, además, plantea problemas de deslinde de funciones y competencias con las UPAD.

En este momento la creación de los servicios comunes procesales exigiría una previa evaluación de los partidos judiciales en los que sería viable y, desde luego, una vez aprobada la reforma de las leyes procesales.

21. Para coordinar los señalamientos y vistas que celebran los distintos órganos judiciales sería necesario establecer un servicio de señalamiento en aquellos partidos judiciales que así lo exija, o bien de ámbito provincial, de modo que se optimice el uso de las salas de audiencia y se haga un uso racional de las mismas, evitando las concentraciones de señalamientos, espaciados entre sí por pocos minutos, con la consecuencia de largas esperas y aglomeraciones de los ciudadanos y profesionales que, en ocasiones, no tienen ni siquiera donde poder esperar sentados.
22. El servicio de atención e información a las partes, personas con interés legítimo y a profesionales está implantado en la actualidad en algunos



edificios judiciales, aunque su función debe ir más allá del servicio que están prestando hoy en día.

Salvo los casos en que la información debe ser facilitada por el propio órgano judicial que la genera, lo más práctico sería la instauración de servicios de información a los interesados, que pudieran acceder a cualquier tipo de procedimiento que se tramite ante cualquier jurisdicción, excepción hecha de los asuntos declarados secretos o reservados.

## Planta y demarcación judicial

1. Aun cuando la figura del juez deba considerarse en el primer lugar en el orden de prioridades y preocupaciones a la hora de analizar la Planta Judicial, no pueden desconocerse las necesidades y los problemas que se plantean alrededor de todo el personal que trabaja en los órganos jurisdiccionales.
2. Galicia, por número absoluto de jueces (306 según la Memoria Judicial de Galicia de 2007), es la quinta Comunidad Autónoma, por detrás de Andalucía, Cataluña, Madrid y Valencia, y también ocupa el mismo lugar, después de Asturias, Cantabria, Baleares y Castilla-León, en cuanto al número de jueces por 100.000 habitantes (10,84 según el CGPJ en “La justicia dato a dato.2007”), superando la media nacional (10,05).
3. También ocupa la quinta posición en el conjunto de Comunidades Autónomas (CGPJ “La justicia dato a dato.2007”) tanto por número de asuntos ingresados en los órganos judiciales (más de 425.000, que es bastante menos de la mitad que la Comunidad que le precede, Valencia) como por el número de asuntos resueltos (casi 420.000).
4. Por lo que hace a la tasa de pendencia, Galicia ocupa el segundo lugar (CGPJ “La justicia dato a dato.2007”), tras Castilla La Mancha y con la misma cifra que Canarias (0,35), bastante por encima de la media nacional (0,29). El mismo puesto ocupa en tasa de resolución en 2007, por detrás de Castilla La Mancha y con la misma cifra que Castilla León, Valencia, Extremadura y Madrid (0,98). En lo que hace a tasa de congestión en 2007, se sitúa en tercer lugar después de Canarias y Castilla La Mancha y con la misma tasa que Baleares (1,34), por encima de la media (1,29).
5. La disparidad de los datos dan idea clara de que el funcionamiento de los órganos judiciales, y las áreas de mejora de la planta que sirve en ellos, no depende exactamente del incremento numérico de una categoría de funcionarios.
6. Para luchar contra la pendencia y la lentitud de la respuesta judicial no cabe solamente recurrir a la permanente y continuada creación de órganos judiciales como el principal remedio. Ni siquiera puede plantearse como única solución para la mejora de justicia el incremento del número de

jueces, aun cuando es incuestionable que existe una grave carencia de personal juzgador, como lo acredita la posición que España ocupa en el marco del Consejo de Europa, que la sitúa en una posición alejada de las mejores ratios de jueces por habitante (el puesto 36 de 46 países, en Informe de CEPJ de 2008, con datos de 2006).

7. La optimización de la planta judicial permitiría además compartir instalaciones, equipo y personal entre varios jueces, con lo que el coste sería más razonable, pues según conocidos estudios evaluadores del gasto judicial, el coste del juez o magistrado no llega a ser la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal en su configuración actual.
8. A este respecto no puede olvidarse que si bien España se sitúa entre los países del Consejo de Europa con menos jueces por habitante, no sucede lo mismo respecto del personal no jurisdiccional, en donde se coloca en segunda posición, con 9,1 funcionarios por juez, sólo superada por Malta. Por lo tanto, debe acometerse una inaplazable tarea de reestructuración de la planta judicial.
9. Para empezar a atajar y corregir la ineficiencia de la planta judicial, dando respuesta al problema de la lentitud de la justicia, las dilaciones y la inoperancia de la ejecución, es preciso replantearse algunas de las causas que las motivan. Entre ellas destacan la deficiente información estadística, que impide o dificulta la adecuada toma de decisiones porque no proporciona información enteramente fiable; la falta de profesionales de la gestión judicial y la ausencia de un sistema de objetivos y de módulos que establezcan la carga de trabajo asumible.
10. La **baja calidad de la estadística** sobre el funcionamiento de la justicia en la actualidad, y su falta de rigor, proviene de varios factores:
  - es dispersa, porque cada órgano judicial elabora su estadística sin adecuados controles de calidad
  - es tardía, pues se manejan datos de bastantes años atrás.
  - permite incrementar artificialmente las cifras, dando varios números de entrada a un mismo asunto.
11. Las deficiencias se producen desde la obtención y recogida de datos y afectan, en consecuencia, a la posterior elaboración y tratamiento de los mismos, dando lugar a resultados que la mayoría de las veces no resultan confiables y seguros. Además, es una labor con un alto coste de gestión, si se tiene en cuenta el tiempo y esfuerzo que las secretarías de los juzgados y tribunales invierten en su elaboración, que suele concentrarse en los órganos más “castigados”, lo que por ende provoca la huida masiva de sus titulares.
12. Pero fundamentalmente la información estadística disponible resulta enormemente deficiente porque los datos manejados no permiten analizar la evolución del órgano judicial y los elementos circunstanciales que influyen en su normal funcionamiento. Tomar en cuenta solamente los datos de asuntos pendientes, ingresados y resueltos, con ser útil, no permite atajar buena parte de los problemas de planta judicial.

13. No puede mantenerse el criterio de que para la creación de nuevas plazas sólo se tiene en cuenta la entrada por registro anual de asuntos en relación al número de jueces, dejando de lado otras circunstancias, como el retraso acumulado, las causas que lo producen, su carácter coyuntural o permanente, la media de asuntos resueltos entre órganos de la misma clase y orden jurisdiccional, el aumento de litigiosidad en su verdadera dimensión temporal, etc.
14. Asimismo, debe ponerse fin a la falta de **profesionales de la gestión**, pues en la actualidad la mayoría de los órganos judiciales están gestionados por personas que carecen de una adecuada formación específica, a pesar de la complejidad de la organización y de las funciones que se desempeñan en ellos. Por tanto, es preciso conseguir una estructura profesionalizada capaz de planificar, determinar objetivos, valorar las necesidades y controlar la gestión realizada, es decir que, coordinando funcionalmente los cometidos de los servicios comunes procesales y de las unidades administrativas y trabajando en el lugar de los hechos, ordene, controle, programe y evalúe, los recursos humanos, materiales y financieros existentes, incluido, entre otros, el control de calidad estadística y la formación de los funcionarios dentro de su actividad procesal.
15. Debe implantarse un **sistema de fijación de objetivos precisos** y un nuevo **sistema de fijación de módulos/carga de trabajo**. La ausencia de una promoción profesional efectiva, la falta de indicadores, estándares, objetivos o niveles de calidad son, entre otros, signos reveladores de que el modelo clásico de carrera judicial puede estar convirtiéndose en un freno al progreso. Es una afirmación conocida la de que el sistema judicial, con su peso institucional, normativo y burocrático, tuvo siempre dificultades para adaptarse a situaciones que integran la nueva demanda social.
16. En todo caso, la planta judicial ha de ser por esencia flexible y mudable por su relación con la carga de trabajo, para así cumplir la exigencia de dar respuesta a la demanda de tutela judicial, lo que requiere una puesta al día constante del número de jueces que han de configurar la organización judicial. La planta y la organización judicial debe ir guiada por el designio de lograr que la carga de trabajo que pese sobre cada tribunal -unipersonal o colegiado- sea razonable, de ahí que toda decisión sobre la planta judicial tenga como presupuesto la correcta definición de los niveles de trabajo razonablemente soportables por los tribunales, atendiendo a soluciones realistas y de optimización del trabajo.
17. La flexibilidad debe llegar también a los sistemas retributivos, de condiciones de trabajo y de promoción, con un programa de incentivos que premie el buen hacer, la calidad y la eficiencia a tenor de modelos y protocolos preestablecidos, y fije objetivos precisos para cada organización, con la necesaria incorporación de indicadores de actividad y de desempeño, pues resulta odiosa la disparidad de la producción de órganos judiciales de gran similitud.

18. Las decisiones sobre la planta judicial han de contar con la **implantación de la nueva oficina judicial**, que se integre con servicios comunes, de modo que las actuales unidades micro, que son los Juzgados, habrían de pasar a una organización más numerosa, compleja y articulada. En este modelo hay que reestructurar los órganos unipersonales, que pasarían a tener una organización de tipo funcional, dotada de un número suficiente de jueces, como de hecho ya contempla el Plan de Modernización de la Justicia del CGPJ. Con dicha fórmula se abriría la posibilidad de establecer flexibilidad entre los jueces para permitir la reasignación de asuntos y ganar en eficacia, así como una clara y precisa delimitación de las funciones de cada uno de los integrantes de la oficina judicial para asegurar el correcto cumplimiento de las mismas y, en su caso, la exigencia de responsabilidades.
19. Es preciso contar con un estudio serio y razonable de la **carga de trabajo**, que pueda adecuar la demanda de justicia con los recursos de que dispone el sistema, respondiendo a la sobrecarga que pueda existir en algunos órganos judiciales, incrementando el número de jueces allí donde sea necesario, y adoptando las medidas necesarias para asegurar un reparto equitativo de la carga de trabajo entre los órganos judiciales (por ejemplo: seguimiento de los flujos, del número de asuntos encargados a cada uno, de la rapidez de su despacho, de la toma en consideración de las actividades exteriores, etc.)
20. Debe cuidarse especialmente que las medidas coyunturales de refuerzo de determinados órganos judiciales respondan efectivamente a necesidades circunstanciales, y no pretender por esta vía introducir paliativos a las deficiencias estructurales. Pero estas medidas han de tener un riguroso seguimiento y una estricta exigencia del cumplimiento de los objetivos y de la productividad, que han de establecerse previamente con toda seriedad y precisión.
21. Sin perjuicio de reconsiderar la existencia de órganos judiciales sin carga de trabajo, o con un reducido número de procesos, como ocurre con las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia, el diseño de la planta judicial habría de tener en cuenta la eventualidad de la desjudicialización de los Registros Civiles, de modo que los cometidos de los órganos de este tipo (de naturaleza básicamente administrativa) podrían ser desempeñados por otras personas y organismos, liberando esos recursos para la labor judicial. Asimismo habría de valorar la conveniencia de la especialización de órganos judiciales, lo que permite alcanzar mayores cotas de eficiencia en ciertas materias y aumentar la calidad de las resoluciones, como se ha acreditado en los casos de los Juzgados de lo Mercantil, los Juzgados de Familia, Ejecutorias, etc., siempre que se dimensione adecuadamente su carga de trabajo.
22. La Ley de Planta está configurada con una técnica de anexos que si en su día fue necesaria para poder determinar el horizonte presupuestario, en la actualidad resulta disfuncional porque obliga a realizar constantes

modificaciones. Por eso habría que dotarla de un mecanismo de flexibilidad que permita la creación rápida de órganos judiciales cuando sea necesario sin la restricción que supone modificar unos anexos que la realidad puede constantemente desmentir.

23. En la planta judicial de Galicia sería necesario proceder a la instauración generalizada del cuarto magistrado en la segunda instancia (medida que demandan con urgencia las secciones civiles de Lugo y Ourense), lo que, además de contribuir a reducir la dilación existente, minimizaría e incluso eliminaría, en este tipo de órganos, el sistema de sustitutos.
24. Este incremento de los magistrados en las Audiencias se explica fácilmente teniendo en cuenta que si se han creado nuevos juzgados, aumentando el ritmo de resolución en estos órganos, y correlativamente no se amplía el número de magistrados, la dilación en la segunda instancia que actualmente está en los dos años seguirá aumentando. Para atacar esta gran dilación, si el rendimiento se sitúa dentro de los parámetros normales, y acreditado que ésta se concentra sobre todo en la fase de resolución y no en la de tramitación, parece que se impone aumentar el número de magistrados; ello sería una solución suficiente que, además, no requiere un incremento significativo del gasto.
25. En Galicia, que cuenta con secciones de una misma Audiencia situadas en poblaciones distintas de la capital de la provincia, se da la circunstancia de que éstas se encuentran saturadas mientras que las de la capital soportan una carga más que razonable de trabajo.

## Demarcación judicial

26. Es importante sin duda para la Comunidad Autónoma de Galicia tener más capacidad de decisión en el ámbito de la planta judicial. Pero, tiene más relevancia aún asumir una mayor participación en lo relativo a la demarcación, por las especiales circunstancias geográficas y poblacionales que presenta Galicia y que requieren un especial análisis y tratamiento.
27. En Galicia existe un Tribunal Superior de Justicia, cuatro Audiencias Provinciales, además de las tres Secciones en poblaciones distintas de la capital de la provincia (la 6ª de A Coruña, en Santiago y la 5ª y 6ª de Pontevedra, en Vigo), y 45 partidos judiciales. Es la tercera Comunidad Autónoma en número de partidos judiciales, después de Andalucía y Cataluña.
28. En la provincia de A Coruña hay 14 partidos judiciales. Además, 10 Juzgados de lo Penal, de los cuales 6 se ubican en la capital, 2 en Santiago y otros 2 en Ferrol. Hay 7 Juzgados de lo Contencioso-administrativo, 4 con sede en la capital, 2 en Santiago y 1 en Ferrol. Hay asimismo 8 Juzgados de lo Social, de ellos 4 en la capital, 2 en Santiago y otros 2 en Ferrol. Además, 2 Juzgados de lo Mercantil, 1 Juzgado exclusivo de Violencia sobre la Mujer y 1 Juzgado de Menores, todos ellos con sede en A Coruña y ámbito provincial. También hay

- 1 Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que extiende su competencia a las provincias de A Coruña y Lugo. Es de destacar que el ámbito competencial de los Juzgados de lo Penal y de lo Contencioso-administrativo de Santiago es el mismo (Santiago, Padrón y Ribeira), pero difiere al que se establece para los Juzgados de lo Social, que abarcan tres partidos judiciales más (Muros, Noia y Negreira) en detrimento de los de la capital.
29. En la provincia de Lugo hay 9 partidos judiciales. Además, 2 Juzgados de lo Penal, 3 Juzgados de lo Social, 1 de lo Contencioso-administrativo y 1 de Menores, todos de ámbito provincial.
  30. En la provincia de Ourense hay 9 partidos judiciales. Además, 2 Juzgados de lo Penal, 3 Juzgados de lo Social, 2 de lo Contencioso-administrativo y 1 de Menores, todos de ámbito provincial.
  31. En la provincia de Pontevedra hay 13 partidos judiciales. Además, 6 Juzgados de lo Penal, de los cuales 3 se ubican en la capital y 3 en Vigo. Hay 5 Juzgados de lo Contencioso-administrativo, 3 con sede en la capital y 2 en Vigo. Hay asimismo 8 Juzgados de lo Social, de ellos 3 en la capital y 5 en Vigo. Además, 2 Juzgados de lo Mercantil y 1 de Menores, ambos con sede en la capital y ámbito provincial, y 1 Juzgado exclusivo de Violencia sobre la Mujer con sede en Vigo y ámbito de los partidos de Vigo y Redondela. También hay 1 Juzgado de Vigilancia Penitenciaria, que extiende su competencia a las provincias de Pontevedra y Ourense. Es de destacar, como sucede en A Coruña, que el ámbito competencial de los Juzgados de lo Penal y de lo Contencioso-administrativo, así como el exclusivo de Violencia sobre la Mujer, de Vigo es el mismo (Vigo y Redondela), pero difiere al que se establece para los Juzgados de lo Social, que abarca cuatro partidos judiciales más (Pontearreas, Tui, Cangas y Porriño) en detrimento de los de la capital.
  32. Por lo que hace a la demarcación de las Fiscalías, en la provincia de A Coruña, además de la capital de provincia, existe una Fiscalía de Área en Santiago y un destacamento en Ferrol. En Lugo además de la sede de la capital tiene sede la Fiscalía en Mondoñedo y Monforte. En Ourense, además de la capital el Ministerio Fiscal tiene sede en Verín. Por último en Pontevedra, además de la capital de provincia, existe una Fiscalía de Área en Vigo y un destacamento en Cambados.
  33. El IMELGA se estructura con subdirecciones territoriales en las cuatro capitales de provincia, más las de Santiago, Ferrol y Vigo, con ámbitos que no siempre coinciden con los propios de otros órganos.
  34. Se aprecia una deficiente organización del mapa de la demarcación judicial, poco adaptado a la nueva vertebración territorial al no haberse considerado en su verdadera dimensión la jerarquía entre las ciudades y las áreas de influencia reales de cada una de ellas y el principio de coincidencia entre la división judicial y la división administrativa del territorio, lo que, cuando no se cumple, impide la necesaria coordinación y articulación entre el sistema de justicia y los servicios de la Administración.

35. La demarcación deberá determinarse atendiendo a criterios de eficacia, de manera coherente con la verdadera realidad de demanda judicial, y su ámbito geográfico se determinará en función de la respuesta que requiera el volumen de litigiosidad.
36. En la determinación del ámbito territorial que ha de englobar cada partido judicial hay que tener en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales y la actual dotación de vías y medios de comunicación existentes entre los distintos núcleos de población de Galicia.
37. Debe tenderse a la concentración de órganos judiciales para evitar una dispersión de medios materiales y personales; para facilitar las sustituciones y la división del trabajo y permitir un aprovechamiento racional de los servicios; para reducir costes y constituir una red integrada y coordinada de justicia.
38. En esa lógica debería reducirse de modo significativo el número de los partidos judiciales de Galicia, como unidades de organización territorial del Poder Judicial de gran tradición en nuestro país y previstos en el art. 32 de la LOPJ, teniendo en cuenta las infraestructuras de transporte y la población, así como los medios actuales y las necesidades de quienes tienen una intervención constante y activa en la Administración de justicia. Se impone, por lo tanto, una intervención coordinada entre todas las Administraciones para hacer coincidir territorialmente las demarcaciones de las unidades y órganos administrativos (sedes de la Fiscalía, Imelga, Gabinetes Psicosociales, Colegios Profesionales, etc.) y las nuevas oficinas judiciales, con sus propios servicios comunes.
39. Aun cuando en la actualidad se ha atribuido a Santiago, Ferrol y Vigo la sede de órganos judiciales que tienen inicialmente competencias de ámbito provincial, como los Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso-administrativo y de lo Social y, en dos de estas ciudades, Secciones de la Audiencia Provincial, resulta más complicado suprimir la circunscripción provincial para hacer siete sedes de órganos judiciales especializados y de segunda instancia. No obstante, parece de todo punto necesario ordenar las circunscripciones territoriales de manera uniforme, evitando las diferencias según el orden jurisdiccional de que se trate.

## Jueces y magistrados

1. Jueces y Magistrados son funcionarios públicos investidos constitucionalmente de la potestad jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado. Son, en consecuencia, quienes encarnan, salvo excepciones tasadas, el ejercicio de tales funciones reservadas en exclusiva a los miembros del Poder Judicial. Y con esa finalidad la Constitución de 1978 recoge una serie de garantías que tienen por objeto salvaguardar la

independencia, la imparcialidad, el sometimiento a la Ley, sin perjuicio del sometimiento más fuerte a la Constitución, así como el principio de responsabilidad.

2. El estatuto jurídico de Jueces y Magistrados de carrera viene definido por la Ley Orgánica del Poder Judicial y los Reglamentos que, a tal efecto, apruebe el Consejo General del Poder Judicial (particularmente, por el Reglamento 1/1995, de la Carrera judicial). La Constitución establece, asimismo, que tales Jueces y Magistrados “formarán un Cuerpo único” (artículo 122.1 CE).
3. El sistema diseñado por la Constitución de 1978, y sobre todo desarrollado por la LOPJ, se encuadra dentro de los modelos de justicia continentales o “burocráticos” (también denominados de “carrera”), que se alejan notablemente de los modelos “anglosajones” en los que los Jueces acceden a la condición de tales después de una larga experiencia profesional principalmente como abogados en ejercicio. Los sistemas continentales de judicatura agrupan a los jueces y magistrados en “Cuerpos de funcionarios”, a los que se accede, por lo común, en edad temprana mediante la superación de procedimientos competitivos (entre nosotros, oposiciones) en los que se han de acreditar poseer una base de conocimientos jurídicos y donde esas personas desarrollan una “Carrera profesional”.
4. La definición del régimen estatutario de los Jueces y Magistrados, así como la estructura del sistema de carrera, son atribuciones reservadas al legislador orgánico y, por tanto, competencia del Estado poder central (artículo 149.1.5 CE, en relación con el artículo 122.1 CE). En consecuencia, en este ámbito no entra en juego la cláusula subrogatoria prevista en el artículo 20.1 del Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, tal como ha sido interpretada por la jurisdicción constitucional (SSTC 56/1990 y 105/2000, entre otras).
5. De ahí no cabe deducir, sin embargo, que la Comunidad Autónoma de Galicia carezca de cualquier facultad para intervenir en el ámbito de Jueces y Magistrados. Ni tampoco cabe extraer que la opción constitucional sea necesariamente esa: la existencia de un “cuerpo único” de jueces y magistrados no es en sí misma constitucionalmente incompatible con el ejercicio de competencias por las Comunidades Autónomas que, directa o indirectamente, afecten a Jueces y Magistrados.
6. Sin embargo, esta es una opción que deberá ser recogida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues este texto normativo tiene la finalidad constitucional de “completar” el modelo de estructuración del Poder Judicial a partir de la prefiguración que del mismo se ha llevado a cabo en la propia Constitución. Dicho de otra manera: la LOPJ puede establecer diferentes modelos a la hora de configurar el estatuto jurídico de Jueces y Magistrados, pudiendo dejar mayor o menor grado de intervención a las Comunidades Autónomas o a los propios Consejos de Justicia (cuando se constituyan) en la línea de lo previsto, en su caso, en los respectivos



Estatutos de Autonomía y en la propia LOPJ, al menos en algunos aspectos instrumentales (selección, formación, etc.) o de gestión (administración de personal, licencias, retribuciones, etc.).

7. Bajo estos presupuestos conceptuales, se debe partir en estos momentos del régimen estatutario que en lo que afecta a Jueces y Magistrados prevé la LOPJ, sin perjuicio de que puedan plantearse no pocos elementos de mejora e innovación en un modelo que ofrece hoy en día flancos a la crítica.
9. En el plano de la organización de la carrera judicial (diseñada en un momento histórico en el que la nómina de jueces y magistrados no superaba los mil efectivos), cabe resaltar que el modelo actual está muy condicionado por una estructura tradicional de corte decimonónico. La configuración únicamente de tres categorías (Juez, Magistrado y Magistrado del Tribunal Supremo) conlleva unas expectativas de progresión profesional muy bajas, pues alcanzada la categoría de Magistrado –que se obtiene en corto espacio de tiempo– la práctica totalidad de los efectivos ha culminado su carrera profesional.
10. No existen, por tanto, incentivos vinculados a un itinerario profesional razonable que incremente la motivación en el ejercicio de las funciones. Se debería, por tanto, rediseñar un sistema de carrera profesional que, al margen de las categorías que definitivamente establezca, pudiese proyectarse en la obtención de tramos de carrera profesional horizontal tras acreditar la posesión de determinadas competencias y obtener evaluaciones del desempeño positivas. Ni qué decir tiene que tales tramos o escalones de la carrera profesional horizontal tendrían su proyección retributiva a través de un complemento de progresión profesional.
11. La articulación de un modelo de esas características exigiría como paso previo la implantación de un sistema objetivo de evaluación del desempeño (rendimiento y conducta profesional) que, al margen de la mayor o menor dificultad técnica de articulación, debería mejorar sustancialmente el sistema de módulos previsto hasta la fecha.
12. El nuevo diseño de la carrera profesional de la judicatura debería venir acompañado de una serie de medidas de carácter organizativo, como por ejemplo la configuración de “áreas jurisdiccionales” o “de especialización” en las que los jueces y magistrados desempeñarían preferentemente su función y en el ámbito de las cuales desarrollarían por lo común sus carreras profesionales. Estas áreas podrían coincidir con los órdenes jurisdiccionales, pero pudiendo incorporar algunas correcciones (familia, violencia de género, penitenciario, etc.). Cualquier cambio de área jurisdiccional conllevaría acreditar previamente que se disponen las competencias para el desarrollo de tales funciones, mediante programas de formación de contenido selectivo o cualquier otro procedimiento objetivo. Se debe, por tanto, premiar la especialización y la profundización en conocimientos y destrezas propios del área, así como sería necesario erradicar el traslado forzoso por ascenso.
13. El sistema de acceso a la carrera judicial sigue pivotando en gran medida sobre la “oposición libre”. Quienes acceden por esta vía a la carrera judicial

(la práctica totalidad de los Jueces y Magistrados que forman parte del Poder Judicial) son, por lo común, personas jóvenes sin experiencia profesional en “derecho vivo” y cuyo “aprendizaje profesional” consiste en memorizar varios centenares de temas de derecho positivo (que, en algunos casos, nunca llegarán a aplicar) y superar unas pruebas que, con la excepción del test, se basan exclusivamente en la necesidad de acreditar la correcta presentación oral en un tiempo delimitado de unos temas previamente memorizados.

14. En la fase de acceso a la Escuela Judicial (esto es, en la oposición libre) no hay ningún tipo de prueba psicotécnica, a diferencia de lo existente en buena parte de los sistemas judiciales de otros países desarrollados. Tampoco los aspirantes deben acreditar las competencias básicas en comunicación escrita ni en interpretación de textos, cuando ambas son dos de las funciones básicas que habrán de desarrollar a lo largo de su vida profesional. No hay en esas pruebas de acceso ni siquiera un caso práctico, a diferencia de lo existente en la práctica totalidad de las oposiciones a cuerpos superiores de carácter jurídico en la administración pública.
15. Sin embargo, las exigencias de conocimientos requeridas para superar las oposiciones de acceso a la Escuela Judicial son muy elevadas y, hasta cierto punto, poco racionales. Los candidatos emplean una media de cuatro años en preparar un arduo programa, muy sesgado a los conocimientos de Derecho Civil, Penal y Procesal, y con un barniz mayor o menor en el resto de disciplinas jurídicas. Estos largos procesos selectivos llevan incubados, en sí mismo, el factor de la desigualdad.
16. Únicamente aquellas personas que pertenezcan a núcleos familiares que sean capaces de soportar el mantenimiento “inactivo” de ese candidato durante varios años podrán aspirar al ingreso en la carrera judicial. Sin perjuicio de que en algunos ámbitos territoriales se haya impulsado la creación de “becas”, ni la estructura ni la cuantía de las mismas resuelve el fondo del problema.
17. En este aspecto, cabría estudiar si es oportuno que la Xunta de Galicia optara por la extensión de un sistema de ayudas o becas a aquellos candidatos que tengan vecindad administrativa en la Comunidad Autónoma con el fin de que puedan subvencionar la preparación de las oposiciones. Tal sistema, de aplicarse, debería estar sometido a los principios de igualdad y no discriminación, publicidad y concurrencia, aunque pudieran incluirse también requisitos específicos de renta para el acceso a tales ayudas.
18. No obstante, ese sistema de ayudas o becas ofrece múltiples lagunas tanto en su diseño como en su gestión. Un cambio del sistema de acceso a la judicatura conllevará necesariamente una modificación radical del sistema tradicional de preparación de oposiciones. Tal vez haya que pensar en la articulación vía Convenio con una Universidad o varias de un Postgrado universitario que sirva para preparar el acceso a la Carrera Judicial y que,

- en todo caso, independientemente del éxito o del fracaso en el intento otorgue al aspirante un título universitario complementario al Grado.
19. La revisión del sistema de acceso a la judicatura es, en efecto, una tarea inaplazable. Ciertamente, es una competencia, en cuanto a su diseño normativo del legislador orgánico y, en su dimensión aplicativa, del Consejo General del Poder Judicial. Pero en ese debate la Comunidad Autónoma de Galicia debe participar como un agente más interesado en el buen rendimiento institucional del sistema judicial de cuya gestión también es responsable.
  20. Y en esa dirección se ha de subrayar que en estos momentos la implantación del “Espacio Europeo de Educación Superior” (“Plan Bolonia”) acrecentará más aún las diferencias entre la formación obtenida por los estudiantes en las Facultades de Derecho y las exigencias actuales del tradicional sistema de oposiciones. En efecto, el sistema actual pone el acento exclusivamente en la memoria, mientras que la educación universitaria se asentará en un futuro no sólo en la asunción de conocimientos (para los cuales la memoria es un instrumento de adquisición, aunque no el único), sino también el desarrollo de destrezas, habilidades, aptitudes y actitudes; esto es, en la acreditación de aquellas competencias que sirvan como herramientas útiles para el futuro desarrollo profesional.
  21. Si el acceso a la Escuela Judicial ofrece notables puntos débiles en su configuración institucional, el período de Escuela debería ser el momento para subsanar todas esas carencias en la acreditación de competencias que el sistema de oposición no resuelve. Sin embargo, la descompensación del modelo de acceso-formación es muy fuerte, debido al peso exagerado que tiene la fase de oposición sobre el período de Escuela propiamente dicho. Este no es, en verdad, un proceso selectivo, sino todo lo más sirve para reordenar a los distintos candidatos en un número que dará lugar a su ulterior incorporación en el escalafón.
  22. Tampoco cabe exigir mucho esfuerzo y tensión a aquellos candidatos que llegan a la Escuela tras un largo proceso de preparación de oposiciones y una vez que han superado éstas. La “descomprensión” o un cierto relajamiento en la tensión vivida (cuyo acento siempre se coloca en la fase ritual de la oposición) es una nota hasta cierto punto humana del modelo. La Escuela es aceptada, todavía hoy, a “regañadientes” por quienes han superado la oposición, que sigue siendo la verdadera y exclusiva barrera selectiva.
  23. El resto de sistemas de acceso a la carrera judicial pueden ser, asimismo, objeto de crítica. Suprimido el “tercer turno”, la vía principal para que se incorporen juristas con experiencia como magistrados del Poder Judicial es el denominado “cuarto turno”. El sistema de acceso al cuarto turno se denomina “concurso”, se realiza habitualmente a órdenes jurisdiccionales, pero su estructura ha ido cambiando hasta transformarse en una suerte de “tertium genus” entre el concurso de méritos y el concurso-oposición, dado que hay un ejercicio práctico que determina en buena medida el

resultado, aparte de una entrevista que, en no pocas ocasiones, se transforma en una prueba oral de conocimientos sin temario de fondo. Posiblemente se deberían introducir mejoras sustantivas en este proceso selectivo, particularmente, aunque no sólo, en la débil configuración de la formación complementaria al acceso.

24. El sistema de acceso a la condición de Magistrado de la Sala de lo Civil y Penal del Tribunal Superior de Justicia por el turno de jurista de reconocido prestigio (artículo 330.4 LOPJ) presenta, asimismo, bastantes déficit. En todo caso, si se mejorara el diseño de ese sistema de acceso, por medio de un sistema previo de acreditación de competencias profesionales (que hoy en día no existe y que se subsume bajo el manto siempre incierto de la locución de “juristas de reconocida competencia”), cabría estudiar extenderlo asimismo al resto de las Salas del Tribunal Superior de Justicia.
25. La formación de entrada (Escuela Judicial) posiblemente debería venir acompañada de la implantación en esa fase de Escuela de un sistema más exigente y con carácter selectivo (al menos que se pueda identificar qué personas no disponen de los conocimientos, aptitudes y actitudes mínimos requeridos para juzgar), así como de prácticas serias y evaluadas no sólo en el sistema judicial sino también en empresas, administraciones públicas, ONGs, medios de comunicación, etc., con el fin de que la perspectiva social y el conocimiento del medio por parte del futuro juez se incrementen. En ese período de formación en prácticas, las Comunidades Autónomas, mediante Convenio con el CGPJ, podrían colaborar ofreciendo instituciones y entidades para realizar tal fase.
26. Por otro lado, la formación continua tal como actualmente se está desarrollando puede considerarse que se trata de un modelo agotado. Se debe repensar en su integridad un modelo de formación continua que está muy alejado de las necesidades reales del sistema judicial, así como que está construido en torno a una relación asimétrica entre ponente y asistente, sin apenas posibilidades efectivas de interactuar entre ellos y de enriquecerse mutuamente. El formato clásico de los Cursos de Formación continua debe revisarse en su integridad y (re)construirse a través de unos sistemas flexibles de formación que combinen diferentes sistemas (talleres, seminarios, foros de debate, jornadas, congresos, cursos específicos, conferencias, etc.), pero sobre todo que estén directamente ligados con la mejora de las competencias profesionales de Jueces y Magistrados en sus respectivas áreas jurisdiccionales, así como a la estructura de la carrera profesional que definitivamente se implante.
27. Habría que caminar, por un lado, hacia modelos integrados de formación, al menos en algunas materias, en los que pudiesen participar todos los actores de la comunidad jurídica que actúan en el sistema judicial, especialmente de aquellos actores que intervienen en los procesos judiciales (jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales, abogados, procuradores, etc.). La formación así impartida tendría un valor añadido y, es más, serviría como

vehículo de socialización e integración de las profesiones jurídicas, que subsanaría situaciones de incomunicación y aislamiento (incluso de cierto autismo) que se generan entre los diferentes colectivos que desarrollan su actividad profesional en la administración de justicia.

28. Junto a ello se deberían diseñar programas de formación pensados en clave de carrera profesional, tanto para mejorar el conocimiento o las destrezas en determinados ámbitos de un concreto orden jurisdiccional, como para poder acreditar los conocimientos necesarios para cambiar de “área jurisdiccional” o “de especialización” en un sistema de promoción profesional o de movilidad horizontal.
29. Asimismo, y de forma complementaria, la formación continua debería tener una vertiente específica de “transversalidad” en la que pudiesen insertarse todos los jueces y magistrados independientemente de la categoría y orden jurisdiccional de pertenencia. Esa formación iría encaminada a tratar temas de orden más general, filosóficos, internacionales, políticos, sociales o económicos, sobre los que los jueces y magistrados deben tener criterio y opinión.
30. Junto a esas alternativas sobre el modelo de formación continua, se habría de trabajar en la línea de cambiar radicalmente el formato, la metodología y el reclutamiento del profesorado que vaya a impartir esas sesiones. Se trata de apostar por un nuevo modelo de formación permanente de jueces y magistrados en un mundo globalizado, sujeto a permanentes cambios, en el que el factor de innovación y la sociedad del conocimiento deben marcar las pautas a seguir. Se deben profundizar aquellas iniciativas que, asimismo, apuestan por sistemas de formación continua semipresenciales o con amplios contenidos transmitidos a través de la red, pues ello puede mejorar el modelo y ahorrar costes.
31. En esa línea se debería, asimismo, por lo que a la Comunidad Autónoma de Galicia corresponde, revisar el funcionamiento de la Escuela de Verano de Mariñán. Habría que tender a la implantación de un Programa de Formación de máxima calidad, exigente en la selección de ponentes y profesorado, y pensando siempre en la mejora de las competencias profesionales de los Jueces. La Xunta de Galicia debería tener más atribuciones en relación con la gestión de esa Escuela de Verano (participación en la designación del Director, en la confección de los programas, etc.). Así como en el resto de las actividades formativas, los asistentes y profesores deberían ser objeto de evaluación con el fin de conocer el aprovechamiento de los asistentes y la calidad de las prestaciones aportadas.
32. Es ciertamente importante que los Jueces y Magistrados interioricen desde el primer momento el contexto y el entorno en el que se desarrolla su función, así como que asuman los valores públicos que deben inspirar su actuación cotidiana. La formación en valores públicos debe ser uno de los ejes centrales del período de Escuela Judicial. La confección de un Código ético de Jueces y Magistrados y, aún más, el establecimiento de un Código deontológico es una tarea, asimismo, inaplazable. En esa línea se debe,

- asimismo, revisar todo el sistema de incompatibilidades, pues algunos de sus presupuestos se han quedado obsoletos y otros nuevos requieren ser incorporados. Se ha de fomentar la formación en valores también en los programas de formación continua.
33. La posición constitucional del Juez condiciona también el ejercicio de los derechos fundamentales, modulando en no pocas ocasiones el alcance de los mismos. Se debe trabajar en la dirección de estudiar y, en su caso, establecer en qué medida y en qué casos Jueces y Magistrados ven limitados o restringidos sus derechos fundamentales (libertad de expresión, derecho de reunión, derecho de asociación, derecho de huelga, etc.) como consecuencia del ejercicio de las relevantes funciones que tienen atribuidas constitucionalmente y con el fin de salvaguardar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial. Existen en estas materias, como se ha podido comprobar recientemente, no pocas zonas de sombra muy mal resueltas por el legislador orgánico.
  34. Las facultades de inspección se sitúan constitucionalmente en el campo funcional del CGPJ. No obstante, la LOPJ reconoce también facultades inspectoras a otros órganos. Habrá que plantearse, en su momento, cuál será el marco de atribuciones o de delegación de tales funciones por parte del CGPJ a los futuros Consejos de Justicia autonómicos (cuando se creen). En todo caso, se debe llevar a cabo una reorientación profunda de la inspección de los juzgados y tribunales, que tenga por finalidad una mejora de la gestión y una evaluación del desempeño y de la calidad de los trabajos desarrollados. Habría que cambiar radicalmente el modelo de inspección y reforzar sus efectivos, lo que requerirá adicionalmente formarlos en técnicas de gestión y evaluación.
  35. El estatuto de los jueces y magistrados, actualmente regulado en la LOPJ a partir de los genéricos principios constitucionales, debería ser objeto de una profunda revisión, que enlazaría asimismo con una reforma en profundidad tanto en sus contenidos como en su regulación en la LOPJ. Se trata, en efecto, de salvaguardar la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, pero a su vez impulsar hondas reformas que acentúen su efectividad y, por tanto, la utilización racional de sus recursos escasos.
  36. Se debe apostar, en la línea marcada por el Estatuto Básico del Empleado Público –y trasladada a los jueces y magistrados por la reforma del Reglamento de Carrera Judicial– por mejorar todos los aspectos que impliquen la conciliación de la vida personal y familiar con la profesional, pero garantizando en todo momento el correcto desarrollo del servicio público de la Justicia, lo que exigirá disponer de jueces de “refuerzo” o figuras similares para cubrir las ausencias derivadas de esa política de conciliación. Asimismo, se debe establecer una presencia mínima, por imperativos obvios de imagen institucional, de los jueces y magistrados en los despachos y oficinas judiciales. Cabría estudiar, no obstante, la posibilidad de implantar algunas experiencias pilotos que tengan por finalidad configurar una

política pública de “teletrabajo” o “trabajo a distancia” y que sea aplicable, inicialmente, a determinados ámbitos de la magistratura.

37. Sin duda se debe retribuir a jueces y magistrados más dignamente, pero ello exige en todo caso tener en cuenta también las disponibilidades presupuestarias y las percepciones que reciben en comparación otros altos cuerpos de las administraciones públicas españolas. Se debe caminar decididamente a un sistema retributivo basado en el rendimiento y en la conducta profesional, así como en la profundización horizontal de la carrera.
38. En un horizonte ideal se deberían suprimir las figuras de los Jueces sustitutos o de los Magistrados suplentes. Se trata de un problema endémico del sistema judicial que ha creado lo que se denomina como una suerte de “planta paralela”. Los problemas estriban a la hora de buscar un sistema alternativo o aplicar soluciones institucionales al modelo actualmente existente. Las soluciones que se aportan son muchas, pero posiblemente todas ellas insuficientes y poco efectivas.
39. Cabría pensar en introducir en el sistema judicial español la figura del “Juez o Magistrado de apoyo territorial”, de naturaleza claramente temporal y con dedicación “parcial”, y a la que sólo se podría acceder mediante el cumplimiento de una serie de requisitos: acreditación de competencias profesionales en el área jurisdiccional o de especialización, período de formación específico, y conocimiento, en su caso, de la lengua oficial de la Comunidad Autónoma o del Derecho civil foral o especial o, en su caso, del Derecho Público de la Comunidad Autónoma. En todo caso, transitoriamente, se deberían llevar a cabo, en sede del propio Tribunal Superior de Justicia de Galicia, pruebas de acreditación de conocimientos profesionales para ejercer funciones como Juez sustituto o Magistrado suplente.
40. Cabría, asimismo, hacer una apuesta decidida por modificar radicalmente el sistema de nombramientos discrecionales para la provisión de los cargos de los órganos de gobierno del Poder Judicial. Se deberían acreditar un mínimo de competencias profesionales, valoradas objetivamente, por parte de aquellos que quieran acceder a tales puestos y, una vez acreditadas tales competencias, podría entrar en juego una designación con unos límites de discrecionalidad razonables. Lo mismo cabría decir para la provisión de las plazas vacantes de Magistrados del Tribunal Supremo.
41. No cabe duda, finalmente, que las reformas orgánicas y procesales que se hagan en la planta judicial afectarán necesariamente a los jueces y magistrados y a sus expectativas de carrera profesional. La doble instancia penal trae consigo la creación en el seno de los Tribunales Superiores de Justicia de las secciones de apelación. La reforma que se pretende poner en marcha del proceso penal cambiará posiblemente la configuración actual de la judicatura y algunas de sus propias funciones hasta ahora clásicas, y, en fin, las reformas orgánicas y procesales anunciadas (la reforma de la casación civil, el desarrollo de la mediación, la “desjudicialización” de los registros civiles, el

reforzamiento del papel del Secretario Judicial, etc.) incidirán necesariamente sobre la estructura y funcionamiento de la Carrera Judicial, lo que debería exigir la realización en paralelo de un proceso de modernización y racionalización (un auténtico Plan estratégico de racionalización de efectivos) de la Carrera Judicial para adaptarse a esos nuevos escenarios. No cabe duda que ese proceso de racionalización es una típica competencia horizontal que debería ser ejercida por una Comisión específica formada por el CGPJ, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas. Una muestra de la necesidad objetiva de impulsar programas de cooperación horizontal para mejorar el estado actual de la Justicia y, en particular, reforzar la función y la imagen institucional de Jueces y Magistrados.

## Ministerio fiscal

1. El Ministerio Fiscal está regulado en el artículo 124 de la Constitución de 1978 dentro del Título VI correspondiente al Poder Judicial. Sin embargo, el Ministerio Fiscal no forma parte, en sentido estricto, de ese Poder Judicial que ejerce la potestad de juzgar y ejecutar lo juzgado.
2. La localización constitucional del Ministerio Fiscal ha sido siempre objeto de debate. En el sistema constitucional vigente la única presencia del Ejecutivo en el Ministerio Fiscal se manifiesta en el nombramiento del Fiscal General del Estado, que se lleva a cabo por el Rey, a propuesta del Gobierno, previa audiencia del Consejo General del Poder Judicial.
3. Esta intervención del Gobierno en el proceso de designación del Fiscal General del Estado, unido a la dependencia jerárquica de la fiscalía, aunque matizada por la expresión de las diferencias a las órdenes que se puedan manifestar colectivamente (Junta de Fiscales) o individualmente, otorga, todavía hoy, una dependencia, si se quiere relativa, de la estructura del Ministerio Fiscal en relación con el Gobierno.
4. Bien es cierto que la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 2007 ha supuesto un reforzamiento de la autonomía de esa institución, al prever, por ejemplo, nuevas garantías en el proceso de designación del Fiscal General del Estado, ya que el candidato a ocupar tan alta magistratura deberá someterse a una comparecencia ante la Comisión del Congreso de los Diputados antes de ser nombrado por el Rey. Asimismo, la introducción de causas objetivas en el cese –tal como indica la exposición de motivos de la Ley 24/2007, de 9 de octubre- constituye una garantía del margen de autonomía del Fiscal General al desaparecer la libre decisión de cese sin causa por parte del Ejecutivo.
5. En consecuencia, la tradicional “dependencia” del Ministerio Fiscal del Gobierno se ha visto notablemente atenuada, mediante una mayor



garantía de su autonomía en el ejercicio de sus propias funciones, así como por una equiparación o aproximación de su estatus –sobre todo del nombramiento y cese del Fiscal General del Estado- a las denominadas “administraciones independientes”.

6. Pero tampoco de allí se puede extraer que el Ministerio Fiscal sea Poder Judicial. No obstante, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reformada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre) configura al Ministerio Público como “un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial”.
7. Esa fórmula de configuración del Ministerio Fiscal lo único que nos indica es que en el desempeño de sus funciones y misiones el Ministerio Público está más cerca del Poder Judicial y que, en todo caso, esas funciones y misiones se despliegan con claridad en el seno de éste. No cabe duda, por tanto, que todas las medidas que se adopten –de uno u otro signo- en relación con el Ministerio Fiscal afectarán al funcionamiento del Poder Judicial y de la Administración de Justicia y viceversa.
8. Dicho de otra manera, en una reflexión colectiva sobre la Justicia en Galicia no podría estar ausente un actor institucional de la importancia del Ministerio Fiscal. Cualquier proceso de modernización y mejora ha de tener en cuenta el papel y las funciones que el Ministerio Fiscal desenvuelve en el sistema judicial.
9. Pero expuesto lo anterior, cabe subrayar asimismo que el Ministerio Fiscal, aún con su autonomía funcional declarada, tiene vínculos que lo atan, por un lado, a las instituciones centrales del Estado (la posición constitucional del Ministerio Fiscal es un dato relevante), y, por otro, al Ministerio de Justicia, pues no en vano es éste quien convoca las pruebas selectivas de acceso y tiene a su cargo la gestión de este particular tipo de funcionarios públicos.
10. Es igualmente cierto en este caso que la reforma de 2007 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal apostó por una adecuación de la estructura del Ministerio Fiscal al Estado de las Autonomías. Con ese fin se optó decididamente por reforzar en todos los aspectos la figura del Fiscal en el ámbito de las Comunidades Autónomas, mediante la incorporación de la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma en sustitución de los Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia.
11. El nombramiento de tales Fiscales Superiores se lleva a cabo por el Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 del Estatuto Orgánico. El Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma, una vez esté constituido, deberá ser oído en el procedimiento de nombramiento y, asimismo, está prevista una comparecencia ante la Comisión correspondiente del Parlamento de Galicia con el fin de que ésta pueda valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto. Asimismo, se prevén una serie de requisitos adicionales.

12. Aunque se han dado pasos en la aproximación de la institución al modelo territorial de Comunidades Autónomas definido constitucionalmente, cabría establecer algunas reformas institucionales que caminaran en la línea de reforzar más la relación entre Comunidades Autónomas y Ministerio Fiscal.
13. Si partimos de que las funciones del Ministerio Fiscal se proyectan sobre el Poder Judicial, así como que su ejercicio está fuertemente mediatizado por la Administración de Justicia que en buena parte es competencia de las Comunidades Autónomas, se podrían dar pasos en la dirección de “interiorizar” más la figura y el estatuto del Ministerio Fiscal.
14. Así, en la línea del diseño efectuado por el Estatuto de Autonomía de Cataluña, una futura reforma del Estatuto de Autonomía de Galicia debería inclinarse por recoger algunas menciones expresas a la figura del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y se debería abogar porque en el propio Estatuto Orgánico se recogiera la participación de la Comunidad Autónoma en su proceso de designación, mediante la propuesta por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma (o, en su caso, del Parlamento de Galicia) de una terna de candidatos para que el Fiscal General del Estado pudiera proponer uno de ellos para su nombramiento por el Gobierno.
15. El estatuto constitucional del Ministerio Fiscal se asienta sobre una serie de principios que forman parte consustancial con la arquitectura de la institución. No se trata de afectar al “principio de unidad de actuación” ni al “principio de dependencia jerárquica” que son auténticas piezas maestras del modelo constitucional de fiscalía, a los que hay que unir, sin duda, los principios constitucionales de legalidad e imparcialidad. Únicamente se afirma que, sin afectar lo más mínimo a tales bases, las Comunidades Autónomas, en cuanto que son también Estado, deberían poder intervenir con carácter más incisivo en el proceso de designación de una autoridad (Fiscal Superior) que ejerce atribuciones en una serie de ámbitos en los que también aquéllas disponen de importantes competencias.
16. La “carrera fiscal” es clara expresión de un modelo típico de configuración “burocrática”. Los miembros del Ministerio Fiscal son funcionarios públicos agrupados en un Cuerpo (“Carrera Fiscal”) para cuyo ingreso se requiere estar en posesión de la Licenciatura en Derecho (o, más adelante, del “Grado” en Derecho) y en el cual, tras acceder a una edad temprana y sin experiencia profesional alguna en “derecho vivo”, desarrollan su carrera profesional en diferentes destinos.
17. El sistema de categorías de la Carrera Fiscal se asemeja al de la Carrera Judicial, pues gira en torno a tres categorías básicas: abogado fiscal (equivalente a juez); fiscal (equivalente a magistrado); y fiscal de sala (equivalente a magistrado del Tribunal Supremo). El sistema de carrera profesional es, por tanto, muy plano.
18. No obstante, ese carácter “plano” de la carrera profesional se combina con una estructura de puestos piramidal, asentada en el principio de jerarquía. La estructura organizativa anterior se ha visto modificada por la reforma de 2007,

donde se ha sofisticado notablemente la organización de las Fiscalías con el fin de dar respuesta en mejores condiciones a las funciones que tiene atribuidas el Ministerio Fiscal.

19. La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha supuesto dar pasos en un proceso de racionalización organizativa, con el impulso de la especialización (basada en las ideas de eficacia y concentración) y con la creación de las unidades de apoyo. Asimismo, la nueva estructura territorial del Ministerio Fiscal se basa en una concentración por grandes áreas con especialistas y con el fin de dar respuesta con mayor efectividad a los temas más complejos y de mayor sensibilidad.
20. Siendo un paso adelante el nuevo modelo, no es menos cierto que las dificultades de adaptación del mismo al sistema judicial actual radican en que se trató de una reforma institucional aislada sin llevarse a cabo “en paralelo” las necesarias reformas de las leyes procesales, así como de la propia Ley Orgánica del Poder Judicial y de la Ley de Demarcación y Planta. La experiencia demuestra que afrontar la reforma del sistema judicial no puede hacerse a través de reformas aisladas de diferentes conjuntos de actores que actúan como círculos concéntricos y que en última instancia condicionan, limitan o (lo que es peor) se contradicen con otras regulaciones vigentes o en trámite de modificación.
21. A la “carrera fiscal” se ingresa exclusivamente por medio de oposiciones libres, a través de un proceso selectivo de factura tradicional similar en su diseño y contenidos (en su práctica totalidad) al existente para el acceso a la carrera judicial. Las objeciones planteadas a este sistema en el momento de tratar el apartado de Jueces y Magistrados pueden ser trasladadas aquí.
22. Pero el sistema de acceso tiene tres puntos críticos singulares que conviene explicitar. El primero se refiere a que las convocatorias de acceso a la condición de juez y de abogado fiscal se llevan a cabo en paralelo, lo cual no tiene justificación objetiva alguna, pues limita la competencia “exclusiva” del CGPJ en esta materia o, lo que es peor, introduce “de rondón” al Ministerio de Justicia en la gestión de unos procesos selectivos que no le competen (los de acceso a la carrera judicial). La convocatoria de las pruebas selectivas debería diferenciarse, pues “las carreras” (los cuerpos) son diferentes como también lo son las “funciones” que cada uno desempeña.
23. El segundo punto crítico se refiere a los temarios y al modo de desarrollo de las pruebas selectivas. No se pueden exigir los mismos temas (o prácticamente los mismos) para acceder a profesiones jurídicas que son tan diferentes en sus funciones. El carácter predictivo de las pruebas selectivas muestra aquí un valor muy limitado: ¿predicen las pruebas selectivas si el candidato posee los conocimientos, destrezas, aptitudes y actitudes para el desempeño de la función de Fiscal?, ¿son los mismos que para acceder a la Judicatura?
24. Y el tercer punto crítico se sitúa en el modelo de formación como parte del proceso selectivo. A diferencia del modelo de “Escuela Judicial” que, con

todas sus imperfecciones ha mejorado notablemente el anterior sistema, el período de estancia en el Centro de Estudios Jurídicos y de prácticas en fiscalías es mejorable. La formación de entrada a la Carrera Fiscal debería tener en cuenta el nuevo papel institucional que el Ministerio Público está asumiendo en estos momentos, tanto en el contenido de los Programas como en las estancias en diferentes ámbitos institucionales (tribunales de justicia, despachos de abogados, empresas, administración pública autonómica, ONGs, etc.). Aquí hay un campo importante para suscribir convenios de formación y prácticas con las instituciones autonómicas. Posiblemente un cambio de denominación del “Centro”, una nueva ubicación geográfica y reforzar notablemente su carácter selectivo, ayudarían en su mejora institucional.

25. A pesar de la estructura jerárquica y de la existencia de diferentes niveles de puestos de responsabilidad, la “carrera fiscal” sigue teniendo limitaciones en cuanto al diseño de itinerarios profesionales que puedan cubrir las expectativas de carrera profesional que tienen los miembros del Cuerpo. Así, cabría analizar la posibilidad de incorporar mecanismos de carrera profesional “horizontal” en el propio puesto de trabajo, que diversificaran mediante escalones o grados el rígido sistema de categorías existente en la actualidad.
26. Unido a lo anterior, y con las (relativas) facilidades que supone implantar ese modelo en una estructura de base jerarquizada, cabría apostar porque en la Carrera Fiscal se implante un sistema de evaluación del desempeño que permita medir el rendimiento de acuerdo a unos objetivos previamente marcados y, asimismo, introduzca la valoración de la conducta profesional. Esas mediciones deberían tener efecto ulteriormente como medio de identificar las necesidades formativas, deberían ser valoradas en la provisión de puestos de trabajo y, en su caso, en la carrera horizontal, así como, una vez que el sistema acredite su objetividad e imparcialidad, tener consecuencias o impactos retributivos (complemento de desempeño).
27. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ya ha dado pasos recientemente para reforzar la especialización. En un entorno tan complejo como el que actualmente se mueve el sistema judicial la especialización es una necesidad objetiva. Cabe analizar, por tanto, en qué medida pueden diseñarse áreas funcionales de actuación en las que se desarrollen carreras profesionales, requiriéndose en el caso de cambios de área procesos formativos acreditados.
28. El Ministerio Fiscal desarrolla sus funciones en la Comunidad Autónoma, pero la estructura organizativa así como sus plantillas son fijadas desde fuera del ámbito autonómico. Sin embargo, es obvio que la creación de determinados órganos o unidades puede tener unas consecuencias directas sobre las necesidades de medios que han de ser aportados por las Comunidades Autónomas.

29. En este punto, tal vez fuera oportuno reforzar institucionalmente la Comisión de coordinación entre el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma, que sirve como espacio institucional de información recíproca y de previsión de las medidas que se han de adoptar. Pero se ha de ser plenamente consciente de la necesidad de tener en cuenta la opinión de la Comunidad Autónoma a la hora de adoptar las decisiones heterónomas que inciden en las competencias de ésta. Y tanto por lo que se refiere a las decisiones ejecutivas como al diseño normativo de rango legal.
30. Las reformas legales que se puedan adoptar, tanto de procedimiento como de planta o, incluso, de ampliación de efectivos (en este caso, Fiscales) deben venir acompañadas de una Memoria económica de impacto sobre otras Administraciones Públicas (en este caso, Comunidades Autónomas). Pero si se trata de Leyes de las Cortes Generales, es obvio que tales medidas normativas, siempre que supongan obligaciones de provisión de medios, deberán tener una cobertura financiera, esto es, deberán encontrar el oportuno reflejo en el sistema de financiación de las CCAA.
31. La nueva estructura organizativa del Ministerio Fiscal admite la posibilidad que la Fiscalía Superior de la Comunidad Autónoma pueda crear Unidades de Apoyo, así como configurar “secciones especializadas” bajo la dirección de un Fiscal Decano. Unas decisiones de carácter potestativo como esas no son, sin embargo, neutras en términos financieros. La Administración de la Comunidad Autónoma deberá hacer frente a una serie de gastos derivados de esa implantación, en una decisión en la que, dado su carácter organizativo, no ha participado. Tal vez todas esas cuestiones se deberían tratar en la Comisión de coordinación antes citada.
32. En todo caso, las soluciones en este punto no son fáciles, pues parten de las enormes limitaciones que muestra el “modelo institucional” diseñado. Una solución sería que, dada la configuración del Ministerio Fiscal como una suerte de “administración independiente”, todos los recursos (financieros, materiales y personales) fueran gestionados por la propia institución. Parece la solución más cabal, pero que ofrece serias dificultades de aplicación debido sobre todo a que las Comunidades Autónomas han asumido –vía traspaso de medios- la gestión de esos recursos.
33. Otra solución vendría por deslindar nítidamente entre funciones propias y exclusivas del Ministerio Fiscal y aquellas otras meramente instrumentales. Estas últimas son las que deben ejercer las Comunidades Autónomas. Y aquí cabe subrayar que la Administración autonómica es “soberana” –con las limitaciones obvias de las obligaciones que imponga el legislador- para decidir cuáles son las políticas públicas que pone en marcha y a qué dedica, por tanto, sus recursos económicos.
34. Con estas obvias limitaciones, cabe destacar la irracionalidad del sistema de demarcación judicial existente actualmente en Galicia y a la necesidad de su reforma. Las dificultades que para el desarrollo de sus funciones

plantea esa demarcación son evidentes. Pero esta es una materia propia de otro apartado del presente Libro Blanco.

35. Tampoco cabe poner en duda la necesidad de caminar hacia la implantación de un sistema ofimático inspirado una serie de principios (celeridad, eficacia, concentración y transparencia) y que tenga por finalidad última alcanzar en la administración de justicia el objetivo “papel cero” y que las aplicaciones informáticas sean efectivamente un instrumento de gestión. Pero esta materia, sin perjuicio de sus evidentes conexiones con las funciones propias del Ministerio Fiscal, también es tratada en otro apartado del presente Informe.
36. En cualquier caso, con el actual reparto de responsabilidades, la Administración autonómica deberá hacer frente a esos procesos de mejora en todas las cuestiones vinculadas con las tecnologías de la información y de las comunicaciones aplicadas también a la “Oficina Fiscal”. Pero tales procesos de reforma han de ser analizados e implementados desde una dimensión “integral” del sistema judicial gallego en su conjunto, en el que se han de tener presentes Juzgados y Tribunales, Ministerio Fiscal, Abogados, Procuradores, Médicos Forenses, etc.
37. En esa línea de mejora del funcionamiento del sistema judicial gallego, es pertinente abundar en algunas líneas de intervención que habrá que impulsar al hilo de las reformas integrales antes enunciadas: mejorar los sistemas de comunicación vía videoconferencia, racionalizar el gasto derivado de los medios de transporte como consecuencia del ejercicio de funciones propias del Ministerio Fiscal, habilitar espacios propios para la Fiscalía en los nuevos edificios judiciales que se construyan, etc.
38. La estructura actual de la Fiscalía en Galicia se compone de las siguientes unidades:
  - a) Fiscalía Superior de Galicia.
  - b) Cuatro Fiscalías Provinciales.
  - c) Tres Fiscalías de Área ubicadas en El Ferrol, Santiago de Compostela y Vigo.
  - d) Cuatro secciones territoriales, ubicadas en Mondoñedo, Monforte de Lemos, Verín y Cambados.
39. Todas estas estructuras organizativas presentan innumerables carencias que se recogen detalladamente en el texto de la Ponencia, pero que no procede aquí su reiteración. Son carencias que, por lo demás, se generalizan en la práctica totalidad de los espacios del sistema judicial, así como de los espacios periféricos al sistema propiamente dicho. Las soluciones a esas carencias no pueden provenir de respuestas puntuales o de satisfacciones individualizadas a justas reivindicaciones, sino de una reforma integral del modelo en la que la Comunidad Autónoma de Galicia posiblemente tenga un papel mucho más modesto del que se le atribuye.
40. No obstante, hay que dar pasos firmes en la dirección correcta y no huir responsabilidades. Se debe caminar hacia una “Oficina de servicios comunes” a la Fiscalía que apueste por la modernización, que integre

sistemas informáticos con una correcta gestión de recursos humanos y un diseño organizativo adecuado. Modernizar la “Oficina Fiscal” supone, asimismo, invertir en gestión y en dirección pública a través de la creación de una figura profesional de la gerencia que deberá desempeñar, ya sea a nivel provincial o autonómico, todas las funciones vinculadas con la organización, gestión de recursos humanos, medios tecnológicos, medios materiales e infraestructuras, así como recursos presupuestarios y contratación. En ese ámbito la figura gerencial que se cree tendrá un perfil profesional que, en esas materias, dependerá directamente de la Consejería competente.

41. La modernización de la Oficina Fiscal es, pues, un objetivo con el fin de disponer de unos servicios comunes que presten una atención adecuada al ciudadano. Se debe partir, en consecuencia de un Ministerio Fiscal abierto a la ciudadanía, lo que requerirá un trato personalizado e inmediato, una información puntual y una rapidez en la tramitación y resolución de los problemas que les afecten. En esa línea, sería conveniente que las Fiscalías dispusieran de oficinas de atención a las víctimas como espacios físicos independientes.
42. En el ámbito de las relaciones institucionales, ya se ha puesto de relieve la importancia de reforzar la Comisión de Coordinación entre la Consejería competente en materia de justicia y la Fiscalía, como espacio institucional estable con el fin de implantar los planes de modernización en las Oficinas Fiscales. Es en ese ámbito en el que deben tratarse todas las cuestiones relativas a la configuración de las Unidades de Apoyo y, Secciones, en su caso, así como aquellas materias que afecten a recursos y medios materiales de las citadas Oficinas.
43. En el ámbito de las relaciones entre Ministerio Fiscal y Poder Judicial, se ha de poner el acento en la necesaria mejora del sistema de señalamientos con el fin de superar los problemas de descoordinación, sobre todo en lo que afecta a suspensiones y nuevos señalamientos, pues tales cuestiones afectan de modo directo a los propios ciudadanos. Aparte de acatar en sus estrictos términos el Reglamento de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, parece aconsejable que la agenda de señalamientos sea una agenda pública gestionada por un órgano del propio Juzgado o, incluso, por un servicio común. En este punto, los gestores, y probablemente los Secretarios Judiciales, tengan mucho que decir.
44. Desde un punto de vista conclusivo, parece necesario recordar que un proceso de modernización de la estructura y funcionamiento del Ministerio Fiscal en Galicia vendría de la mano de una serie de medidas: a) La reducción o agrupación de partidos judiciales, o si se prefiere la racionalización de la planta judicial; b) Un aprovechamiento racional y maximización de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, con el fin de reducir el papel y los desplazamientos, con el consiguiente ahorro de gasto público; c) Un diseño organizativo racional de la estructura de la Fiscalía y

una apuesta por la introducción de técnica de gestión avanzadas en materia de recursos humanos; d) Una gestión diferente a la actual de la agenda de señalamientos; e) Avanzar en la implantación de un sistema de calidad en las Oficinas de Fiscalía de toda la Comunidad Autónoma; y f) Articular un sistema estable de coordinación y cooperación entre el Ministerio Fiscal y la Consejería competente en materia de Justicia.

45. Queda, no obstante, pendiente el papel que finalmente tendrá el Ministerio Fiscal en la instrucción penal. De atribuirse finalmente la función instructora al Ministerio Fiscal es obvio que su perfil institucional cambiaría por completo y habría que repensar todo el modelo actual de Oficina Fiscal con el fin de que pueda encontrar acomodo una “Oficina Fiscal de Instrucción” que deberá tener peculiaridades notables en su modo de configuración y en la que la Comunidad Autónoma dispondrá asimismo de responsabilidades importantes a la hora de establecer su diseño definitivo, sin perjuicio de lo que establezca la legislación procesal que en su momento pueda aprobarse.

## Secretarios judiciales

1. La Ley 19/2003, aparte de cambiar radicalmente el modelo de la Oficina judicial, cambió el modelo de relaciones que han de tener los Secretarios Judiciales. Se pretende, entre otras cosas, que las oficinas, aunque organizadas desde un punto de vista administrativo por las CCAA, mantengan unos mínimos comunes, para que los Jueces, Magistrados y Secretarios de las UPAD puedan realizar sus tareas en condiciones de igualdad. Por otro lado, los Secretarios Judiciales serán los encargados de dirigir los Servicios Comunes Procesales, que deben organizarse con criterios de homogeneidad y flexibilidad.
2. El cuerpo de Secretarios Judiciales se organiza de forma jerarquizada y con una estructura piramidal, dependiente del Ministerio de Justicia, que coloca en la cúspide al Secretario General de la Administración de Justicia, concebido como órgano superior de dirección y coordinación.
3. Desde el principio se ha apostado en la reforma por una necesaria coordinación y cooperación entre el Ministerio de Justicia, las Comunidades Autónomas con competencia en materia de justicia y el Poder Judicial, de forma que no se invadan las competencias de cada uno.
4. En todo caso, las Comunidades Autónomas tienen intervención respecto de los Secretarios Judiciales, al menos en los casos siguientes:
  - a) Participan en el nombramiento de los Secretarios de Gobierno y de los Secretarios Coordinadores Provinciales,
  - b) Informan previamente los puestos de Secretarios Judiciales de libre designación,



- c) Pueden, a través de los Secretarios de Gobierno, impartir instrucciones a los Secretarios Judiciales de su territorio sobre cuestiones de su competencia,
  - d) Pueden retribuir a los Secretarios Judiciales con un complemento de productividad, siempre que exista autorización previa del Ministerio de Justicia.
  - e) El conocimiento del idioma y del derecho especial de las Comunidades Autónomas es un mérito para la provisión de puestos de Secretarios Judiciales.
5. La estricta jerarquía del Cuerpo de Secretarios Judiciales impide a éstos dirigirse directamente a los órganos competentes, de modo que cualquier anomalía o necesidad que detecte deberá ponerla en conocimiento del Secretario Coordinador, para que éste, a su vez, lo comunique al Secretario de Gobierno, quien propondrá lo que considere oportuno.
  6. Se estructuran los Secretarios Judiciales, bajo esa dirección, con los Secretarios de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma) y los Secretarios Coordinadores Provinciales (en el ámbito de la provincia), así como los Secretarios Directores de los Servicios Comunes Procesales. Por otra parte, cuando en un servicio común procesal trabajen varios Secretarios Judiciales, la relación de puestos de trabajo determinará su dependencia jerárquica y funcional.
  7. Los Secretarios de Gobierno y los Secretarios Coordinadores Provinciales son órganos superiores del Cuerpo de Secretarios Judiciales, y el primero ostentará, como superior jerárquico, la dirección de los Secretarios Judiciales que prestan sus servicios en las oficinas judiciales dependientes de los Tribunales Superiores.
  8. Las principales funciones de los Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores son:
    - a) la **inspección** de los servicios que sean responsabilidad de los Secretarios Judiciales de su respectivo ámbito territorial, sin perjuicio de la que corresponda al Consejo General del Poder Judicial, a las Salas de Gobierno o, en su caso, al Presidente del Tribunal o de las Salas respectivas. Dada la pluralidad de órganos con responsabilidad en la inspección, por ministerio de la ley, esta función es de encaje un tanto difícil, porque hay que encontrar el oportuno deslinde.
    - b) la incoación y tramitación de **expedientes disciplinarios**, por las posibles infracciones que los Secretarios Judiciales puedan cometer en el ejercicio de sus funciones. La potestad disciplinaria sobre los Secretarios Judiciales dista también de ser un tema pacífico, pues la LOPJ ha residenciado en la Sala de Gobierno la resolución de estas incidencias. Al propio tiempo, la atribución de competencias de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas para promover la responsabilidad disciplinaria de los Secretarios Judiciales con destino en órganos judiciales radicados en su territorio requeriría una instancia para el seguimiento de estos expedientes.

- c) la **imposición de la sanción de apercibimiento** a los Secretarios Judiciales de su ámbito, por falta leve.
  - d) la **propuesta de nombramiento y cese** de los Secretarios Judiciales de libre designación en su ámbito territorial, elevada al Ministerio de Justicia. Esta competencia la tienen los Secretarios de Gobierno, pero los Secretarios Coordinadores participan de alguna manera en ella.
  - e) el **control y seguimiento estadístico**, competencia reconocida en principio a favor de los Secretarios de Gobierno, pero en la que también participan los Secretarios Coordinadores.
  - f) la **dirección y organización de los Secretarios Judiciales**. Se trata sin duda de la función más importante de los Secretarios de Gobierno, que se ha de ejercer “respetando y tutelando su independencia en el ejercicio de la fe pública” (art. 465.5 LOPJ), lo que supone un límite para el Secretario de Gobierno (que deberá respetarla) y un deber del mismo, ya que deberá ampararla frente a todos aquellos que la intenten vulnerar.  
En este punto se debe entender comprendida la facultad de los Secretarios de Gobierno y los Secretarios Coordinadores para proponer, dentro de su respectivo territorio, las comisiones de servicio y la facultad del Secretario de Gobierno de proponer al Ministerio de Justicia la lista de candidatos considerados idóneos para ejercer como Secretarios Judiciales Sustitutos en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. De todos modos, llama la atención que las Comunidades Autónomas no tengan, en su ámbito territorial, participación alguna en el proceso selectivo mediante la formación de Comisiones Mixtas de Valoración, o de otra forma.
  - g) el **informe** de los Secretarios Coordinadores al Ministerio de Justicia o, en su caso, a la Comunidad Autónoma con competencias asumidas, cuando así lo soliciten, sobre la **creación o modificación de las relaciones de puestos de trabajo** existentes en su ámbito territorial.
  - h) la **elaboración y aprobación de los Protocolos** de carácter técnico-procesal que sean necesarios para el correcto funcionamiento de las oficinas judiciales. Los protocolos de actuación en los procedimientos, que habrá de elaborar el Secretario Coordinador Provincial y aprobar el Secretario de Gobierno, vienen exigidos por la reforma operada por la LO 19/03; en ellos, aparte de fijar los criterios procesales que se han de seguir en la tramitación de los diferentes procedimientos, se deberán integrar los órdenes, circulares e instrucciones del Secretario General, Secretario de Gobierno y Secretario Coordinador, así como las instrucciones recibidas de las Comunidades Autónomas.
  - i) la **propuesta de las medidas para mejorar el funcionamiento** de la Administración de Justicia tanto al Ministerio de Justicia como a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, comunicándoles las incidencias que afectan a los Secretarios Judiciales que de él dependen.
9. Sobre todo esta propuesta de medidas para mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia introduce para los Secretarios Judiciales un deber

general de **colaboración** con las Comunidades Autónomas, que alcanza a la comunicación a ellas –e igualmente al Ministerio de Justicia–, a través de sus superiores, de cuantas incidencias afecten a los Secretarios Judiciales que dependan de él. Al propio tiempo, los Secretarios tienen el deber de asegurar la adecuada **coordinación** con los órganos de Gobierno del Poder Judicial y con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas.

10. Al propio tiempo, las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Secretario de Gobierno que dicte las instrucciones u órdenes pertinentes para dar efectividad a sus competencias relativas a la administración de los medios personales y materiales.
11. Junto con estas funciones de dirección de la cúspide de la jerarquía del Cuerpo de Secretarios Judiciales, la LO 19/03 les ha atribuido la facultad de **ordenación del procedimiento**, mediante el dictado de resoluciones propias, en los términos que establezcan las leyes procesales. Los Secretarios Judiciales deben dictar las resoluciones necesarias para el **impulso procesal**, que podrán ser diligencias de ordenación, o decretos cuando pongan fin al procedimiento del que tengan atribuida exclusiva competencia, o cuando sea preciso o conveniente razonar su decisión. Asumen los Secretarios Judiciales competencias en la ejecución, la jurisdicción voluntaria y la conciliación.
12. Como correlato a esta atribución de funciones procesales a los Secretarios Judiciales, la LOPJ confiere a los funcionarios del Cuerpo de Gestión Procesal funciones de participación en la ordenación formal del proceso, disponiéndose que les corresponde “gestionar la tramitación de los procedimientos, de la que se dará cuenta al Secretario Judicial”.
13. Al propio tiempo la LOPJ ha convertido a los Secretarios Judiciales en los **directores técnico-procesales de la oficina judicial**. En esta función los Secretarios Judiciales ordenarán la actividad del personal e impartirá las oportunas órdenes e instrucciones, asumiendo competencias de organización, gestión, inspección y dirección del personal en aspectos técnicos procesales, asegurando en todo caso la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas.
14. Corresponde al Secretario Judicial la responsabilidad por el correcto funcionamiento de la Oficina que dirige. Esto no admite duda cuando se trata de Servicios Comunes, pues así se establece de modo terminante en la ley, de modo que estos servicios quedan fuera de la competencia, no sólo de los Jueces y Presidentes, sino también de los Jueces Decanos.
15. Cuando la Oficina Judicial es una Unidad Procesal de Apoyo Directo, que asiste a Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que le son propias, la propia LOPJ reconoce que los Presidentes de las Salas de Justicia y los jueces tendrán en sus respectivos órganos jurisdiccionales la dirección e inspección de todos los asuntos y adoptarán, en su ámbito competencial, las resoluciones que la buena marcha de la Administración de Justicia

- aconseje. No obstante, al haberse suprimido la facultad de dirección e inspección no sólo de todos los asuntos, como ahora establece la ley, sino también de todos los servicios, como antes se disponía, parece que la organización y control de los servicios en las Unidades Procesales de Apoyo Directo deben seguir bajo la responsabilidad de los Secretarios Judiciales.
16. Por su parte, los Presidentes de Tribunales y Audiencias habrán de ejercer todos los poderes dirigidos al buen orden del Tribunal o Audiencia respectivo, así como al cumplimiento de los deberes por el personal de los mismos. Esta norma parece que confiere a los Presidentes facultad para exigir información o explicaciones a quien corresponda y, caso de no obtener una respuesta satisfactoria, acudir a la instancia oportuna a fin de exigir las responsabilidades correspondientes.
  17. Con todo, en este punto el problema fundamental se plantea a la hora de distinguir la línea difusa que existe entre la dirección del personal integrante de la Oficina Judicial en aspectos técnico-procesales (que corresponde a los Secretarios Judiciales) y la dirección de ese personal en otros aspectos (que corresponde a las Comunidades Autónomas con competencias transferidas). La disección es muy compleja, ya que hay solapamientos importantes, de modo que la solución ha de venir del consenso entre Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas, seguramente logrado en Conferencias Sectoriales para lograr un ejercicio armonizado de las competencias.
  18. Al Secretario Judicial le corresponde la **función de documentación** de las actuaciones judiciales, que se reconoce como propia y queda bajo su responsabilidad la organización de la misma; aunque no la tengan que realizar directamente. La documentación ya no va necesariamente unida a la fe pública judicial, sino que la Ley prevé supuestos con trascendencia procesal en los que el funcionario que realiza la documentación no tiene la condición de fedatario.
  19. Por lo tanto, el Secretario Judicial deja de ser el único sujeto con facultad de documentación, que se puede encomendar a funcionarios de otros cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, sean del Cuerpo de Gestión, de Tramitación o de Auxilio. De todos modos, estos funcionarios no podrán, en su función de documentación, dar fe pública judicial, sino que gozarán únicamente de potestad certificadora.
  20. Corresponde a los Secretarios Judiciales, con exclusividad y plenitud, el ejercicio de la **Fe Pública Judicial**, no autorizando la ley su delegación o la habilitación a otro funcionario para su ejercicio (salvo entradas y registros simultáneos), pero circunscribiendo la fe pública a un ámbito más reducido de actuaciones.
  21. Aunque se establece la nulidad de pleno derecho de las vistas celebradas sin la intervención del Secretario Judicial, se produce su adaptación a las nuevas tecnologías y la necesaria redefinición de su ejercicio en las vistas orales, grabadas en soporte audiovisual, que harán innecesaria la presencia del Secretario Judicial en el acto siempre que pueda garantizar

su autenticidad por cualquier medio técnico. Esto se hará preferentemente mediante la incorporación de firma electrónica reconocida, de la que el Ministerio de Justicia o las Comunidades Autónomas dotarán a todos los Secretarios Judiciales. Porque el ejercicio de la fe pública con presencia física de un Secretario Judicial en cada Sala de vistas y, al propio tiempo, la constitución de los Servicios Comunes Procesales, incluyendo al Servicio Común de ordenación del Procedimiento (objetivo irrenunciable de la reforma que se pretende), exigiría el doble de efectivos, lo que naturalmente haría inviable la reforma.

22. En lo que se refiere a la redistribución de efectivos, derivadas de la nueva organización de trabajo y de las necesidades del servicio, la LOPJ ha cambiado el sistema de plantillas, ya caduco, por otro de **relaciones de puestos de trabajo**, más moderno y flexible, como en el resto de la Administración, de modo que la ordenación del personal, y su integración en las distintas unidades que conforman la estructura de las Oficinas judiciales, se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo que se aprueben.
23. Se atribuye al Ministerio de Justicia la competencia para la ordenación de los puestos de trabajo de las Oficinas Judiciales asignados al Cuerpo de Secretarios Judiciales en todo el territorio del Estado, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales más representativas. Por medio de Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministros de Justicia y Hacienda, se determinarán los diferentes tipos de puestos adscritos a los Secretarios Judiciales, a efectos del complemento general del puesto, la asignación inicial de los complementos específicos que correspondan y las retribuciones que procedan por sustituciones que impliquen el desempeño conjunto de otra función.
24. Por lo tanto, las Comunidades Autónomas carecen de intervención efectiva en la elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo de los Secretarios judiciales de su territorio. Esta exclusión resulta inconcebible, toda vez que las Comunidades Autónomas son las competentes para el diseño, creación y organización de los Servicios Comunes Procesales, al frente de los cuales ha de estar un Secretario Judicial. Por eso, paliando en alguna medida la omisión, en el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales se dispone que serán oídas las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de justicia y el Consejo del Secretariado.
25. Se ha diseñado a los Secretarios Judiciales como un Cuerpo de carácter nacional, ordenado jerárquicamente y dependiente del Ministerio de Justicia, con todo un sistema de coordinación, colaboración y cooperación con el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, a través de los órganos superiores del Secretariado. Pero las Comunidades Autónomas con competencias consideran insatisfactorio el modelo porque, siendo los Secretarios Judiciales los responsables de la Oficina

Judicial de su territorio, y gravitando su reforma sobre ellos (como Directores de la Oficina), no mantenga relación orgánica alguna con la Comunidad Autónoma. En este sentido, Galicia, País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía, Navarra y Asturias, acordaron reivindicar la **transferencia plena de los Secretarios Judiciales a las Comunidades Autónomas** y solicitar la convocatoria de la Conferencia Sectorial en Materia de Justicia para tratar (entre otros temas) de alcanzar un acuerdo sobre esta cuestión.

26. Sobre esta posibilidad de transferir el Cuerpo de Secretarios Judiciales a las Comunidades Autónomas se barajan argumentos favorables y contrarios, que ponen mayor o menor énfasis en los distintos cometidos que tienen asignados. La cuestión pudiera plantearse teniendo presente la multitud de competencias que se atribuyen a los Secretarios Judiciales, que en el momento en que el modelo se despliegue en su totalidad hará irreconocibles unos Secretarios de otros (del director de una UPAD al encargado de ejecuciones; del que debe celebrar conciliaciones al encargado del Registro Civil; del Director de una Unidad Administrativa al responsable del servicio común de ordenación del procedimiento).
27. Esta consideración lleva a plantear dos reflexiones: por una parte, la necesidad de mantener un Cuerpo único de funcionarios que están desempeñando tareas totalmente dispares; por otra parte, la necesidad de especialización y, muy singularmente, de formación técnica propia en el campo en que cada Secretario Judicial vaya a ejercer su cometido. Es necesario acometer la oportuna capacitación del Secretariado actualmente en ejercicio en lo que se refiere a gestión de personas y de gestión de recursos, que son materias ajenas a las tradicionales habilidades enseñadas y exigidas a los Secretarios Judiciales. Y también es imprescindible establecer en los cursos de formación de quienes van a ingresar en el Cuerpo de Secretarios Judiciales los diferentes y variados cometidos asignados a estos funcionarios.

## Personal al servicio de la Administración de justicia

1. El Estatuto de Autonomía de Galicia prevé expresamente que la Comunidad Autónoma de Galicia dispondrá de las competencias que en materia de Administración de Justicia ostente el Gobierno central. La denominada cláusula subrogatoria fue objeto en su día de examen por parte de la jurisprudencia constitucional, y el Tribunal consideró que se ajustaba a la Constitución.
2. El Tribunal Constitucional avaló, en efecto, la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, pero a su vez las vació parcialmente de contenido, puesto que, por lo que ahora interesa, en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia

consideró que era ajustado a la Constitución la configuración de ese personal en “Cuerpos Nacionales”.

3. En todo caso, la doctrina del Alto Tribunal estaba construida en torno a una interpretación de la competencia exclusiva del artículo 149.1.5 CE que se asentaba en el dato que por “administración de justicia” cabía únicamente entender el ejercicio de la “función jurisdiccional” y, en consecuencia, todos los aspectos instrumentales al ejercicio de tal función (lo que de forma poco acertada se calificaba como “administración de la administración de justicia”) podían ser objeto de encaje en la citada cláusula subrogatoria y, por tanto, ejercidos por las Comunidades Autónomas.
4. Esa doctrina, sin embargo, simplemente reconocía que esa posibilidad de encuadramiento del personal al servicio de la Administración de Justicia era constitucional, pero no impedía que ese personal dependiera, por ejemplo, de las Comunidades Autónomas o, en su caso, del propio Consejo del Poder Judicial.
5. Y no podía ser de otro modo, porque el artículo 122.1 CE establece que está reservado a la ley orgánica la determinación del estatuto del personal al servicio de la Administración de Justicia. En consecuencia, ha de ser el legislador orgánico, y más precisamente la Ley Orgánica del Poder Judicial la que establezca el grado e intensidad de “descentralización” o de “interiorización” del personal al servicio de la Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas.
6. Ciertamente, algunos Estatutos de Autonomía, y como ejemplo más evidente el Estatuto de Autonomía de Cataluña, han establecido algunas previsiones normativas que pretenden condicionar el campo de juego en esta materia del legislador orgánico (esto es, de la LOPJ). No es este el lugar para llevar a cabo un proceso de reflexión sobre las (complejas) relaciones entre Estatuto de Autonomía y una ley competencial específica como es la LOPJ. En la próxima sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto catalán es muy posible que tales relaciones queden precisadas.
7. En cualquier caso, en estos momentos es la LOPJ la norma llamada a establecer el grado de “autonomización” de la Administración de Justicia y, particularmente, del personal al servicio de la Administración de Justicia. Y esa finalidad de servir de instrumento de adaptación gradual de la Administración de Justicia al Estado autonómico la ha ido cumpliendo la LOPJ muy lentamente y con notables dificultades en su diseño.
8. Efectivamente, para comprender cabalmente el momento actual del problema, que se puede adelantar es absolutamente insatisfactorio, es preciso brevemente hacer un ejercicio de memoria histórica. La LOPJ de 1985 no reconoció inicialmente competencia alguna a las CCAA sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, al menos por lo que correspondía al personal funcionario encuadrado en Cuerpos Nacionales.
- 9.- Tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1990, la reforma de la LOPJ de 1994 procedió a reconocer un espacio (sin duda, estrecho) de

intervención a las Comunidades Autónomas en esta materia, a partir del cual se vehicularon los diferentes traspasos de medios personales a las Comunidades Autónomas con competencia en esa materia. Esa reforma de la LOPJ de 1994 configuró el actual (y complejo) sistema institucional de responsabilidades compartidas o “cuarteadas” (y hasta cierto punto difusas) entre el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas en lo que afecta al personal al servicio de la Administración de Justicia.

10. Sin embargo, el mantenimiento del carácter nacional de los cuerpos de funcionarios encuadrados en la noción de “personal al servicio de la administración de justicia”, así como el mantenimiento de buena parte de las atribuciones en relación con ese personal en poder del Ministerio de Justicia, condujeron a que la citada transferencia de medios personal estuviera marcada por una acusada fragmentación de responsabilidades lo que tenía como consecuencia obligada una ingobernabilidad evidente del modelo propuesto, como el tiempo ha terminado por confirmar.
11. El Libro Blanco de la Justicia de 1997 ya apostó porque la transferencia del personal al servicio de la Administración de Justicia a las CCAA fuera plena, pero introdujo un elemento de perturbación en la propia noción de personal al servicio de la administración de justicia, puesto que diseccionó ese personal en dos niveles: por un lado, secretarios judiciales (a los que se les pretendía encomendar cometidos funcionales más amplios y, por tanto, se justificaba así su dependencia del CGPJ) y, por otro, al resto del personal al servicio de la Administración de Justicia .
12. El Pacto de Estado para la Justicia de 2001 no acabó de resolver el problema, incluso se puede afirmar que lo complicó en algunos extremos. En efecto, el citado Pacto establecía en su punto 11 lo siguiente: “El personal al servicio de la Administración de Justicia estará formado, fundamentalmente, por personal funcionario de carrera integrado en Cuerpos Nacionales de nueva definición, en el que se potenciará su profesionalización y formación. Se simplificará, sin perjuicio de las fórmulas de transitoriedad que resulten precisas, la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo. Se aprobará un nuevo Estatuto de todo el personal. Se atribuirá mayor competencia a las Comunidades Autónomas en gestión del personal. Se introducirá la relación de puestos de trabajo”. Veamos hasta qué punto tales objetivos han sido cumplidos ocho años después.
13. A pesar de todas esas limitaciones normativas e institucionales, las Comunidades Autónomas con competencias “traspasadas” entonces en materia de justicia reclamaron en el año 2002-2003 de forma unánime la transferencia íntegra de las competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia. Su argumento de peso era obvio: con el sistema institucional existente las Comunidades Autónomas no podían llevar a cabo políticas propias de personal ni siquiera hacer gestión de personal, sino simplemente “administración de personal” (pago de nominas,



- licencias y permisos, etc.). Hasta cierto punto se podía afirmar que las competencias traspasadas a las Comunidades Autónomas en esta materia se podían configurar como una suerte de “transferencia envenenada”.
14. La reforma de la LOPJ de 2003 (a través de Ley Orgánica 19/2003) supuso un cambio relativo en el panorama descrito, pero en esta materia no alteró sustancialmente las cosas, puesto que partió primero de las líneas maestras establecidas en el propio Pacto de Estado y, en segundo lugar, no modificó en esencia el modelo institucional establecido en la Ley 16/1994, que al fin y a la postre es el origen de la concepción de un modelo de gestión equivocado.
  15. La reforma de 2003 plantea lo que se conoce como un “nuevo modelo de Oficina Judicial”, que para su implantación requería un complejo proceso de reformas legales (principalmente en materia procesal) que no han sido abordadas hasta la fecha. En ese contexto, seguir hablando de “nuevo modelo” de Oficina Judicial ha perdido buena parte de su sentido, pues han transcurrido seis años y prácticamente nada se ha hecho para materializar esa política de rediseño organizativo. Aún así, el Proyecto de Ley de reforma de la legislación procesal, actualmente en tramitación en el Congreso de los Diputados, sigue incorporando en su enunciado la expresión “Nueva Oficina Judicial”.
  16. A nuestros efectos, nos interesa especialmente poner de relieve que en cualquier reforma de la Oficina Judicial entran en juego, con desigual intensidad según los casos, los tres actores institucionales básicos que tienen encomendada la gobernabilidad fragmentada del sistema de justicia en España: Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas. Existen, por tanto, tres círculos concéntricos de atribuciones que en no pocos momentos se solapan y que requieren unas técnicas de cooperación horizontal que son muy difíciles de articular entre instituciones de perfiles muy diferentes (unas monocráticas y otra colegiada).
  17. El diseño de Oficina Judicial impacta frontalmente sobre la política de personal. En primer lugar, Oficina Judicial y personal al servicio de la Administración de Justicia se regulan en Libros distintos. En verdad, se trata de un sofisticado sistema para permitir que el Ministerio de Justicia siga interviniendo activamente en el sistema judicial y en la organización de la administración de justicia, puesto que los Secretarios Judiciales se regulan junto con la Oficina Judicial y dependen del propio Ministerio. En suma, el MJU no sólo lleva a cabo políticas normativas, sino que actúa en la gestión y organización de la Oficina Judicial y de los servicios comunes a través de los Secretarios. No obstante, esta materia se trata en otras ponencias.
  18. La reforma de la LOPJ de 2003 ha llevado a cabo una relectura del artículo 122 CE, de tal modo que a partir de la misma los Secretarios judiciales no son “personal al servicio de la administración de justicia”, sino una suerte de “tertium genus” entre éste y los jueces y magistrados. Pero esa

tendencia a fracturar la dependencia del personal de las Oficinas Judiciales en diferentes niveles de gobierno o institucionales conduce derechamente a la completa ingobernabilidad del sistema. Así, el director de las personas que trabajan en la Oficina no depende de la misma organización a la que pertenecen aquéllas: ni qué decir tiene que ello produce disfunciones constantes.

19. El hecho evidente es que si no se reforma profundamente el sistema expuesto seguirá siendo ofreciendo la imagen de un sistema roto y fragmentado de gestión de recursos humanos al servicio de la administración de justicia. No hay, y esto es importante subrayarlo, parangón en otros espacios de la Administración Pública.
20. El Libro VI de la LOPJ, por su parte, redefine el sistema de reparto de atribuciones entre el Estado (Ministerio de Justicia) y las CCAA en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia. Una vez más, la LOPJ juega en este punto como “ley competencial” al regular con más detalle el reparto normativa que en la versión de 1994 de la propia LOPJ. Se puede decir, por tanto, que la LOPJ delimita mejor las facultades del Estado y de las CCAA en este ámbito, pero sigue abusando de la técnica del reenvío al Reglamento General de Ingreso para que complete esa delimitación.
21. La reforma de la LOPJ de 2003, siguiendo en este punto las propuestas del Pacto de Estado para la Justicia de 2001, ha mantenido, como se ha visto, el carácter nacional de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.
22. Este mantenimiento de los cuerpos nacionales se ha visto “compensado” con un reajuste de la estructura de tales cuerpos y con una serie de modificaciones del estatuto básico de ese personal que ha redefinido algunos de sus aspectos básicos (instrumentos de ordenación, selección y provisión de puestos de trabajo, entre otros), reconociendo un mayor (aunque muy tibio aún) espacio de atribuciones de gestión a las CCAA en estas materias.
23. En verdad, tras la reforma de 2003 el cuadro institucional resultante en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia no ha sufrido cambios de importancia. Se puede decir, incluso, que no se han producido avances sustantivos en la dirección de buscar alternativas para mejorar ese encuadramiento, que puede considerarse agotado, del personal en cuerpos nacionales.
24. Dentro de los elementos estructurales del modelo cabe recoger aquí la “reserva de funciones” que prevé la propia LOPJ para este tipo de personal, pues establece que “los puestos de trabajo de la oficina judicial sólo podrán ser cubiertos por personal de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia”.
25. Esta reserva funcional puede considerarse en estos momentos como excesivamente rígida, pues establece un subsector de la Administración de Justicia cerrado frente al resto de la Administración Pública, cuando nada debería impedir, con las exigencias debidas de acreditación de la formación

- requerida, que se pudiesen establecer puentes entre la Administración de Justicia y, al menos, la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.
26. En estos momentos, sin embargo, esa comunicabilidad entre la Administración de Justicia y la Administración Pública es imposible. Esta situación genera una incomunicación del subsector Administración de Justicia y un cierto autismo y endogamia en el tratamiento de los problemas. Mientras el resto de las Administraciones Pública afrontan procesos permanente de modernización y de reformas del cuadro normativo del empleo público, de implantación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, del desarrollo de la Administración electrónica, así como una gradual implantación de la dirección pública profesional, la Administración de Justicia sigue sin resolver sus problemas más básicos.
  27. La reforma de 2003 apostó, como se ha dicho, por una nueva configuración estructural de los cuerpos de funcionarios del personal al servicio de la administración de justicia. Una estructura corporativa que se articula en torno a dos ramas: cuerpos generales y cuerpos especiales. Los cuerpos generales han cambiado de denominación y de exigencias de titulación para su acceso: Cuerpo de gestión procesal y administrativa; cuerpo de tramitación procesal y administrativa; y cuerpos de auxilio judicial. Pero, a pesar, de esta “transformación semántica” sus cometidos reales siguen marcados por pautas muy tradicionales y no ofrecen soluciones cabales a los problemas de organización actual de la Administración de Justicia.
  28. Posiblemente habría que repensar de nuevo la estructura corporativa de ese personal al servicio de la Administración de Justicia, en línea con lo propuesto en el propio Pacto de Estado de 2001, optando por sistemas menos rígidos que la regulación de tales cuerpos por Ley Orgánica y partiendo de los solapamientos funcionales que se producen en la práctica muchas veces entre los cuerpos de gestión y de tramitación, con la finalidad de evitar los mismos.
  29. Como instrumentos de ordenación y gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia la reforma de 2003 incorporó las relaciones de puestos de trabajo, casi veinte años después que se hubiesen incorporado en la legislación básica de función pública. El diseño legal que se hace de tales relaciones es, bajo cualquier punto que se mire, desacertado.
  30. En primer lugar, las relaciones de puestos de trabajo son un instrumento de ordenación y gestión del personal cuya elaboración y aprobación debe encomendarse a la Administración competente en materia de recursos humanos. No tiene ningún sentido que en el proceso de aprobación y modificación de las relaciones de puestos de trabajo intervengan tres instituciones diferentes (Comunidad Autónoma, Consejo General del Poder Judicial y Ministerio de Justicia). No hay ningún ejemplo en ninguna Administración Pública española que ese sistema funcione con esas coordenadas, pues supone una rigidez tal del instrumento de gestión que lo hace sencillamente inoperante.

31. En segundo lugar, las relaciones de puestos de trabajo son además objeto de negociación colectiva por expresa previsión de la LOPJ. Lo cual implica que cualquier modificación de la RPT, por pequeña que sea, deberá ser objeto también de un proceso de negociación. Hoy en día, en las Administraciones Públicas las relaciones de puestos de trabajo no son objeto de negociación colectiva, salvo que tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (artículo 37.2 EBEP).
32. Es más, la legislación básica de empleo público actualmente vigente ha dejado plenamente desfasadas las previsiones existentes en la LOPJ sobre los contenidos que ha de tener la relación de puestos de trabajo. Frente a un claro proceso de flexibilización de este instrumento de ordenación, pues esa y no otra es la opción del legislador básico (artículo 74 EBEP), la LOPJ optó en su día por un sistema de rigidez incalculable lo que dificultará una gestión racional de los recursos humanos en el ámbito de la Administración de Justicia.
33. Se debe caminar, por tanto, hacia una “interiorización” plena de la competencia de elaborar, aprobar y modificar la relación de puestos de trabajo por parte de la Comunidad Autónoma, sin ningún tipo de intervención externa. Asimismo, sería oportuno llevar a cabo una reforma de la LOPJ que adaptara esas rígidas previsiones de contenidos de las relaciones de puestos de trabajo a las previsiones actuales existentes en el ámbito de la legislación básica de empleo público. Lo mismo cabría decir en relación con las exigencias de que tales instrumentos de ordenación deban ser objeto necesariamente de negociación colectiva siempre y en todo caso.
34. Se considera necesario llevar a cabo un proceso de racionalización de puestos de trabajo en la Administración de Justicia a través de un análisis funcional de los mismos (que determinen las funciones y tareas de los puestos de trabajo). Igualmente, se deben elaborar monografías-tipo de los diferentes puestos de trabajo de carácter polivalente y monografías específicas de los puestos de trabajo de carácter singularizado. A través de ellas se dispondrá de la información necesaria para definir los perfiles de los puestos de trabajo y, en consecuencia, poder aplicar sistema de predicción para la provisión de esos puestos por las personas que acrediten mejores competencias.
35. En los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia se debería introducir, también como instrumento de ordenación, la “agrupación de puestos de trabajo” (artículo 73.3 EBEP), mediante la cual se crearan áreas funcionales a efectos de poder ordenar la selección, la formación, la movilidad y los itinerarios de carrera profesional. El área funcional es un instrumento de organización y racionalización del empleo público que debería ser tenido en cuenta, en todo caso, en los procesos de provisión de puestos de trabajo como uno de los elementos a valorar en los mismos.
36. Como instrumentos complementarios de ordenación hay que hacer mención aquí a la planificación, a la oferta de empleo público y al Registro de personal. La Comunidad Autónoma de Galicia debe poner en marcha

instrumentos de planificación de recursos humanos en la Administración de Justicia, sin perjuicio de la dificultad que entraña aplicarlos en un entorno institucional caracterizado por una fragmentación de responsabilidades que no fomenta precisamente la gobernabilidad del modelo.

37. La oferta de empleo público, un instrumento de ordenación típico de los recursos humanos, no es competencia de la Comunidad Autónoma sino del Ministerio de Justicia, que debe integrar de forma diferenciada las necesidades de recursos que le hayan sido determinadas por las CCAA. En cualquier Administración Pública la oferta de empleo público es un instrumento de gestión de personas que es competencia del gobierno. Se debería apostar decididamente porque la oferta de empleo público sea competencia propia de la Comunidad Autónoma.
38. El registro de personal debería ser, asimismo, un instrumento de gestión de recursos humanos en la Administración de Justicia. Sin duda ha de tener una dimensión de garantía, pero se debe acentuar su carácter de instrumento o de herramienta de gestión integrada de los recursos humanos en la Administración de Justicia. El registro de personal al servicio de la Administración de Justicia debería ser autonómico, sin perjuicio de que mediante Convenio en la Conferencia Sectorial de Justicia se establezcan contenidos mínimos comunes y criterios para el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a la legislación de protección de datos.
39. Dado que la oferta pública es única y que el Ministerio de Justicia la elabora y aprueba formalmente, de ahí se deriva con facilidad que las convocatorias de los procesos selectivos de los cuerpos de personal al servicio de la administración de justicia son realizadas y resueltas por el Ministerio de Justicia. Se ha previsto, no obstante, un tibia descentralización de esas pruebas selectivas al prever que se puedan llevar a cabo de forma territorializada en los distintos ámbitos en los que se hayan agrupado las vacantes. Esto no impide, sin embargo, que la convocatoria y sus bases sean únicas, que los temarios asimismo sean únicos (con unas excepciones muy poco efectivas) y que haya creado igualmente una Comisión de Personal como “órgano mixto” entre Ministerio de Justicia y (la representación de algunas) Comunidades Autónomas que tiene importantes atribuciones en esta materia. Por su parte, los tribunales calificadoros existentes en cada ámbito territorial dispondrán de una mayoría de miembros designados por el propio Ministerio de Justicia.
40. Ciertamente no existe en nuestro sistema administrativo un modelo tan alambicado y complejo de estructurar un proceso selectivo, lo que transforma cualquier convocatoria en una tarea de complejidad incalculable y que muestra a todas luces sus disfuncionalidades. Ni siquiera los funcionarios con habilitación de carácter estatal en las entidades locales disponen ya de un sistema tan arcaico e inoperativo, que además patentiza una enorme desconfianza evidente hacia el ejercicio de sus propias competencias por las CCAA.

41. No cabe duda que se debe reivindicar con fuerza que las competencias de convocatoria, desarrollo y resolución de los procesos selectivos para el acceso a la condición de personal al servicio de la Administración de Justicia han de ser atribuidas en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Galicia sin intervención de ningún tipo del Ministerio de Justicia. Se debería reconocer a la Comunidad Autónoma, por tanto, la competencia plena en relación con este personal, a riesgo si no de condenar el modelo de gestión de personas a una esclerosis creciente de la que ya se han dado buenas muestras en el pasado.
42. En el campo de la formación del personal al servicio de la Administración de Justicia se ha de desarrollar un programa de formación directamente vinculado con la estructura de puestos de trabajo y con las funciones atribuidas a cada puesto o ámbitos de puestos. La Comunidad Autónoma debería disponer como competencia propia la formación como parte del proceso selectivo y desarrollar programas de formación en carrera y de formación para la promoción interna.
43. En materia de provisión de puestos de trabajo, las Comunidades Autónomas tienen reconocida inicialmente una mayor capacidad de gestión, pero que se ve oscurecida por el diseño de un modelo “concurrente”, en virtud del cual las bases de convocatoria se acuerdan conjuntamente con el MJU y, asimismo, las convocatorias son simultáneas. Los procedimientos de provisión son de factura tradicional (concurso para puestos genéricos, específicos y libre designación), pero más aún lo es la valoración de méritos que sigue girando sobre la antigüedad como factor dominante, un aspecto que ya ha sido eliminado de la legislación básica de función pública (artículo 79 EBEP), pues la antigüedad no es un mérito ya que lo único que acredita es que un funcionario ha permanecido un determinado tiempo en su puesto, pero no acredita cuál no ha sido su desarrollo profesional.
44. Tampoco la normativa actual establece, pese a lo estipulado en el Pacto de Estado, un modelo cabal de carrera profesional de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, lo que conduce en buena medida a introducir elementos de desmotivación en el cumplimiento de sus funciones. Se debe incorporar un sistema de carrera profesional horizontal que reconozca la profundización profesional en el puesto de trabajo mediante la valoración de la trayectoria profesional, de los conocimientos, de la formación adquirida y de la evaluación del desempeño.
45. La introducción de la evaluación del desempeño en la Administración de Justicia es una herramienta imprescindible en la mejora de la gestión de las personas. Debe ser una introducción gradual y prudente, pero que tenga por objetivo medir el rendimiento de los funcionarios públicos y valorar su conducta profesional, por medio de la implantación de un sistema de evaluación objetivo e imparcial, con unos efectos en principio limitados a identificar necesidades formativas y de mejora de la gestión, pero que más adelante (una vez que el instrumento esté rodado) extenderlos al ámbito de la

provisión de puestos, carrera profesional, sistema de retribuciones y, en su caso, remoción del puesto de trabajo.

46. En la Administración de Justicia en Galicia un 60 por ciento de la plantilla aproximadamente tiene edades comprendidas entre los 25 y los 40 años, por lo que les queda un largo trecho de vida profesional. De tal modo que es necesario llevar a cabo planificaciones de carreras profesionales con el fin de poder motivar a un personal que todavía tiene entre 25 y 40 años de vida profesional activa. En el plano de género, la Administración de Justicia en Galicia tiene una amplia presencia porcentual de mujeres (el 67 por ciento), lo que debería tener el reflejo consiguiente en los puestos de responsabilidad.
47. La estructura del personal al servicio de la Administración de Justicia muestra un alto grado de presencia de funcionarios de carrera en el Cuerpo de Gestión (654, frente a 74 interinos), más relativa en el Cuerpo de Tramitación (1014 sobre 198), y una presencia muy fuerte de personal interino en el Cuerpo de Auxilio (385 interinos frente a 501 funcionarios de carrera). En este punto hay que hacer mención a la selección de funcionarios interinos. Los procedimientos de selección de interinos deben ser ágiles, garantizar la publicidad y libre concurrencia, convocados por áreas funcionales mediante procesos en los que se deban acreditar un mínimo de competencias profesionales, con procesos formativos complementarios y exigiendo, en los casos que proceda, el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. El departamento competente de la Administración autonómica debería ensayar un sistema permanente de acreditación de competencias que permitiera disponer de listas de candidatos actualizadas y con duración limitada.
48. Se detectan, a juicio de los redactores de la Ponencia, una escasa flexibilidad de la organización y unas resistencias al cambio entre este tipo de personal debidas, principalmente, a la existencia de normas, reglas, códigos y, especialmente, pautas de conducta que se han asentado en una organización donde la fragmentación de responsabilidades conduce en muchas ocasiones al imperio de la impunidad.
49. Asimismo, se pone de relieve el déficit de Secretarios Judiciales titulares, sobre todo en determinados tipos de Juzgados, lo que introduce factores de distorsión en la gestión de las respectivas Oficinas Judiciales. Por otro lado, se indica, asimismo, que los Secretarios Judiciales no han sido formados para dirigir personas, lo que supone un estilo de dirección de la Oficina Judicial muy dependiente de las personas y sus habilidades innatas que en este campo pueda tener. Habría que llevar a cabo un esfuerzo considerable por mejorar las competencias directivas de ese personal, sobre todo en lo que afecta a dirección de equipos y gestión de personas en organizaciones.
50. Y, en fin, se proponen una serie de aspectos en los que se debe mejorar, que sucintamente serían los siguientes:
  - a) En materia de procesos selectivos se aboga decididamente porque sea la Comunidad Autónoma la que convoque y resuelva las correspondientes pruebas selectivas.

- b) Se propone la elaboración de un Plan de Formación, que sea la suma de los programas formativos impartidos por la Escuela Gallega de Administración Pública y por la Consejería, pero necesariamente debería ir vinculado a la estructura y al sistema de carrera profesional que finalmente se implante.
- c) Se deben profesionalizar las funciones directivas en la Administración de Justicia, y en este punto habría que caminar hacia la introducción de un modelo de dirección pública profesionalizado en el que habría que insertar a determinados cuadros de responsabilidad una vez que acrediten las competencias correspondientes.
- d) Ha de implantarse un sistema objetivo de evaluación del desempeño, así como un nuevo modelo de carrera profesional, previa simplificación de los cuerpos hasta la fecha existentes.
- e) Y se ha de optar por definir los puestos de trabajo, así como por establecer un modelo de RPT que sea más flexible en línea con lo reconocido actualmente en la legislación básica de función pública.

## Médicos forenses

1. La Medicina Legal o Forense es una disciplina médica que comprende todo el cuerpo de doctrina referente a la aplicación de conocimientos biomédicos a la resolución de conflictos judiciales. Es una disciplina de gran tradición en los países occidentales, particularmente en el ámbito europeo continental.  
En el mundo anglosajón se suele utilizar más el concepto de ciencias forenses que integra no solo las disciplinas de naturaleza biomédica, sino a cualquier ciencia que se utilice de forma rutinaria por los jueces e incluye materias como balística, huellas digitales, explosivos, ciencias de la imagen, informática o cualquier aplicación de la física, química o ingeniería, entre otras ciencias, que en Europa son realizadas básicamente por unidades especializadas de las fuerzas y cuerpos de seguridad y por otros peritos.
2. Las tareas que la Justicia requiere de la Medicina Legal abarca diferentes ramas o especialidades, entre ellas las más importantes son:
  - a) Patología forense: Su objetivo es la investigación de las muertes violentas y sospechosas de criminalidad, que se concreta en la determinación de las causas de la muerte y de sus circunstancias, y sigue un método de trabajo anátomo-patológico.
  - b) Clínica forense: Contempla un grupo de actividades clínicas en el sujeto vivo, que van desde la valoración y seguimiento de lesiones, o el estudio de los delitos sexuales o la psiquiatría forense (internamientos e incapacidades en el ámbito civil, valoración de la imputabilidad en el



ámbito penal), al estudio de las víctimas de violencia doméstica, entre otras actividades.

En el ámbito de la clínica forense se suele realizar una actividad generalista pero también, en ocasiones, y particularmente en psiquiatría, una labor muy especializada.

- c) Genética y Toxicología Forenses, normalmente integradas en Institutos de Medicina Legal, aunque algunos países como Suecia poseen laboratorios centrales.
3. El Instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA) es un órgano de la Administración de Justicia en Galicia, que tiene por misión prestar asistencia técnica a los tribunales y Fiscalías en materia de medicina forense.

Esta organización, integrada por médicos forenses, psicólogos y personal técnico y auxiliar, tiene su sede en Santiago de Compostela y, además, centros de trabajo situados en A Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo.

El IMELGA se estructura en estas siete subdirecciones territoriales, cada una de ellas con sus respectivas áreas de patología forense y de clínica médico-legal.

Posee una dirección con sede en Santiago (asociada a la subdirección del centro de Santiago), con labores de organización, planificación y control del funcionamiento de los siete centros de trabajo y un Consejo de Dirección (integrado por el director, los subdirectores territoriales, los jefes de servicio, y representantes del personal), al que le corresponde aprobar las directrices técnicas y los protocolos generales de actuación de los servicios.

4. En 1988 se creó oficialmente el Instituto de Medicina Legal, donde realizaban su trabajo de patología forense los médicos forenses adscritos a los Juzgados de Santiago, Arzúa, Ribeira, Negreira, Noia, Ordes, A Estrada, Lalín, Muros y Padrón. El servicio se complementaba con una sección de histopatología y finalmente se creó también una incipiente sección de clínica médico-legal, dedicada principalmente a la responsabilidad profesional y a la valoración del daño corporal, aunque el grueso de la actividad de clínica médico-legal se siguió haciendo en los Juzgados respectivos.

El Instituto Universitario de Medicina Legal funcionó desde entonces con base en un convenio entre la Universidad de Santiago y la Consellería de Xustiza (hoy Presidencia).

Las secciones de toxicología y genética se desarrollaron espectacularmente, en particular esta última, con un ámbito de actuación nacional, al ser durante muchos años, junto con Granada, los únicos centros existentes.

El Instituto Universitario de Medicina Legal tiene actualmente una sección de Toxicología forense, otra de Genética forense y otra pequeña sección de Clínica forense, y no presta servicios, actualmente, en el ámbito de la patología forense aunque realiza actividades de investigación en esta área.

5. La gran mayoría de la actividad de la Medicina Legal en Galicia es de pericia oficial, y hay relativamente poca actividad en pericia privada. Ésta se centra principalmente en aspectos de clínica médico-legal, particularmente en la valoración del daño corporal, en algunas pericias de tipo psicológico y psiquiátrico, y en algunas pruebas de laboratorio de toxicología y genética, principalmente en pruebas de investigación biológica de la paternidad.

Al no estar regulada la figura del perito, ni las condiciones para ejercer esta práctica privada, no se solía exigir, en general, ni el título de especialista en Medicina legal, ni solicitarse acreditación de la formación requerida para ejercer la función pericial, aunque poco a poco esta situación está cambiando, particularmente en lo referente a la valoración del daño.

Al no existir listas de peritos acreditados a través de los Colegios Médicos, con cierta frecuencia el Colegio Oficial de Médicos es requerido para que presente nombres de peritos, o a emitir él mismo informes, lo que se denomina pericia institucional. En general existen listas en los Colegios en las que se registran profesionales (o directamente los adscribe el Colegio entre su lista de especialistas) pero no existe ningún control de la capacitación requerida para ejercer la función de perito y esto es algo que debería de mejorar, utilizándose en ocasiones el modelo de la Ley de enjuiciamiento civil, de seguir una lista consecutiva de peritos que se adscriben voluntariamente.

Ocasionalmente, a nivel institucional, el Colegio Oficial de Médicos es requerido especialmente para casos de intrusismo e, igualmente, la Real Academia de Medicina es requerida para casos de responsabilidad profesional, y pensamos, que, especialmente para este tipo de casos, estas instituciones podrían tener un papel más activo.

6. La situación actual en el desempeño de las distintas áreas de la Medicina Legal en la Comunidad Autónoma de Galicia puede decirse que es la siguiente:
  - a) La patología forense es realizada de forma exclusiva en el IMELGA.
  - b) La Clínica Forense es una actividad que en su mayor parte se desenvuelve con eficacia en el IMELGA y para la que, en una práctica generalista, los médicos forenses se encuentran adecuadamente preparados, particularmente en lo referente a la valoración del daño corporal y al control de la evolución de lesionados. Sin embargo, hay aspectos más especializados de la clínica forense que obligaría a una reflexión y un esfuerzo de organización, como ha sucedido con la iniciativa de los médicos forenses en materia de agresiones sexuales que desarrolló un protocolo de intervención para la asistencia inmediata a las víctimas en los servicios de urgencia ginecológicos, aunando la asistencia clínica con la labor pericial, haciéndose una valoración inmediata y global de la víctima y recogiendo todas las pruebas y muestras necesarias. Por su parte, la psiquiatría forense es un área en la que el trabajo más generalista puede

ser realizado perfectamente por el médico forense pero que en algunos casos exige la intervención de psiquiatras especializados en el área.

- c) En las áreas de Genética y Toxicología Forenses, es difícil estimar el porcentaje de actividad que se realiza en el Instituto Nacional de Toxicología y en el Instituto Universitario de Medicina Legal, ya que los médicos forenses del IMELGA recurren a ambas instituciones. Tanto en el Instituto Nacional de Toxicología como en el Instituto Universitario de Medicina Legal la calidad de la pericia es buena, si bien en áreas de pericia especializada el Instituto de Medicina Legal ha desarrollado métodos y posee tecnología de la que carece el Instituto Nacional de Toxicología.

- d) Es una necesidad organizar un equipo de identificación de víctimas en grandes catástrofes (DVI) y un plan de actuación para la eventual respuesta rápida y eficaz en una gran catástrofe.

En este sentido el IMELGA dispone de un grupo de antropología forense de buen nivel que debería coordinar un grupo de DVI con el servicio de Genética forense del Instituto Universitario de Medicina Legal; en esta coordinación se están dando los primeros pasos en la identificación de las víctimas de la Guerra Civil Española en aplicación de la Ley de Memoria Histórica.

En lo que se refiere a grandes catástrofes, los aspectos relacionados con la identificación son una parte del proceso, por lo que conviene que se articulen adecuadamente y se establezcan los protocolos adecuados dentro de un marco de actuación a mayor escala como puede ser protección civil

7. La convivencia del IMELGA con el Instituto de Medicina Legal debiera hacerse más fructífera. Un cambio estructural esencial y vital para una práctica de la Medicina Legal de calidad pasa por la coordinación más estrecha de las instituciones de Medicina Legal existentes. La idea de una Medicina legal integrada que desde 1976 hasta el año 2001 se realizó en Galicia ha sido la clave del éxito de la Medicina legal en esta Comunidad Autónoma, incluso a nivel mundial, que difícilmente se mantendrá si la situación actual no se reconduce. No tiene sentido que exista un divorcio entre las dos instituciones y es una situación que compromete la calidad y particularmente la docencia e investigación que, empieza, además, a ser superada en el resto del país.
8. En relación con la Patología forense, la necesaria integración de la patología macroscópica con la histopatología, se podría efectuar mediante la aproximación de la autopsia médico-legal a las estructuras hospitalarias, de modo que se pueda realizar esta actividad en los servicios de anatomía patológica respectivos. En el caso de que, por la situación de algunas de las subsedes del IMELGA, esta actividad no pueda ser desempeñada en un entorno sanitario próximo, debieran darse facilidades de histopatología y pruebas moleculares complementarias desde una estructura central, para lo que, en ese caso, habría que proporcionar los

recursos necesarios. Esto tendría ventajas no solo de coste-eficacia, sino de una implicación de la medicina forense con la práctica clínica que nunca se debió perder por ambos lados.

9. La clínica forense tiene actualmente un marco de actuación adecuado en el IMELGA, y debe complementarse con el esfuerzo que la Consellería de Sanidade está haciendo en materia de psiquiatría forense tanto en el orden práctico como formativo, lo que con seguridad mejorará la calidad de la pericia en esta área.
10. La pericia en materia de Toxicología y Genética tendría que ser realizada preferentemente por el Instituto Universitario de Medicina Legal, por motivos de eficacia y practicidad, al igual que se está decidiendo o se ha decidido en algunos nuevos Institutos de Medicina Legal donde no existe una sede física próxima al Instituto Nacional de Toxicología, como es el caso de Valencia o Navarra.
11. Como resulta evidente, es fundamental buscar soluciones administrativas que faciliten la coordinación y cooperación de forma estrecha entre el IMELGA (Consellería de Presidencia), las estructuras sanitarias (Consellería de Sanidade) y el Instituto Universitario de Medicina Legal (Universidad de Santiago), que, manteniendo la identidad de las instituciones, permitan una gestión unificada de los procesos y superen el marco de los convenios actualmente existentes que son insuficientes y se han demostrado ineficaces para una interrelación real entre instituciones.
12. Para la mejor coordinación y colaboración del IMELGA y del Instituto de Medicina Legal habría de crearse una sede central que aproxime o aglutine físicamente a los dos Institutos existentes nos parece una prioridad en infraestructuras. En ella deben prestar su servicio personal de las diferentes Instituciones, de modo que puedan interrelacionar de forma adecuada, potenciándose y dotándose de recursos de forma adecuada todas las subsedes del IMELGA que lo requieran.  
En cualquier caso esta sede central, al igual que todas las subsedes, deben integrarse o acercarse físicamente a las estructuras hospitalarias.
13. La patología forense debe integrar la anatomía macroscópica, histopatología y diagnóstico molecular dentro del mismo proceso, y esto se puede facilitar por el acercamiento o instituciones hospitalarias, independientemente de que se creen facilidades centrales en caso necesario.  
La clínica forense tiene actualmente un marco de actuación adecuado en el IMELGA, y el desarrollo de protocolos conjuntos con especialistas del sistema de salud como se ha hecho en materia de agresiones sexuales, se deben extender a otras áreas como es el caso de la Psiquiatría forense.  
La toxicología y genética forense se deberían realizar de forma exclusiva en el Instituto Universitario de Medicina legal, en el marco de la estructura coordinada que se propone, lo que mejoraría sin duda la calidad de la prueba al realizarse de forma integrada.

14. La pericia, investigación y docencia deben organizarse a todos los niveles de forma coordinada. Los médicos forenses se deben incorporar a la docencia universitaria, tal y como se hace con otros especialistas médicos de las más variadas disciplinas.  
Galicia debe realizar una oferta de formación de especialistas en las diversas áreas médico-legales a nivel nacional e internacional.
15. Hay que reconocer que uno de los problemas más graves que lastra la práctica de la pericia médico-legal en nuestro país es el formativo y de los mecanismos de selección del personal. Sólo con un cambio en el sistema formativo del personal que vaya a realizar pericia médico-legal se podrá conseguir una medicina legal de calidad.  
Es preciso reivindicar una formación reglada, insertada en el sistema MIR con programas específicos para médicos forenses generalistas y para cada una de las subespecialidades médico-legales (psiquiatría forense, toxicología, genética, etc.), teniendo en cuenta que muchas de estas especialidades tendrían que provenir de una troncal (anatomía patológica, psiquiatría, etc.) a la que se añada un complemento de formación específica médico-legal.
16. La actividad de pericia médico-legal privada debe de ser regulada en coordinación con los Colegios médicos, y se debe potenciar su papel así como de otras instituciones en tipos especiales de pericias, así como establecerse unas normas para garantizar la calidad de las mismas.
17. Aunque es discutible que la actividad de psicología forense referida al ámbito social deba quedar integrado en una estructura médico-legal (en Europa suelen ser siempre organismos de apoyo social o de la esfera médico-social), se les debe proporcionar a esta actividad los medios necesarios dado el aumento del trabajo existente, sobre todo tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004. También habría que realizar acciones urgentes para la especialización y formación continuada de estos profesionales.
18. Se debe crear una unidad de identificación de víctimas de desastres (DVI) y prever un plan de acción que permita una respuesta rápida para identificación en grandes catástrofes integrada en protocolos de actuación autonómicos a mayor escala.  
Del mismo modo se debe contemplar, mediante la interrelación continua con los usuarios (jueces, fiscales, etc.), la posible creación de otras unidades (por ejemplo responsabilidad profesional médica, medicina legal hospitalaria, etc.), dependiendo de la demanda y la necesidad de especialización en cada caso.

## Justicia de paz

1. Los Juzgados de Paz constituyen el primer escalón de la estructura judicial del Estado, y aparecen configurados en la Ley Orgánica del Poder judicial como órganos servidos por Jueces Legos, no profesionales, que llevan a cabo funciones jurisdiccionales y, mientras desempeñan su cargo, se integran en el Poder Judicial, gozando de inamovilidad temporal.
2. Los Juzgados de Paz se constituyen en todas los municipios de Galicia y donde no exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción.  
En Galicia existen 270 Juzgados de Paz (de acuerdo con las cifras del CGPJ, “La Justicia dato dato.2007”), por detrás de Castilla y León, Cataluña, Castilla La Mancha, Aragón, Andalucía, Valencia y Extremadura, y por delante de Navarra (en donde hay 267 Juzgados) y del resto de Comunidades Autónomas.
3. Los titulares de los Juzgados de Paz son elegidos para un periodo de cuatro años por el Pleno del Ayuntamiento por mayoría absoluta, y nombrados por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia.  
Para ser nombrado juez de paz se habrán de reunir los requisitos para el ingreso en la carrera judicial, salvo la licenciatura en Derecho, y no estar incurso en ninguna de las causas de incapacidad o de incompatibilidad previstas para el desempeño de las funciones judiciales, a excepción del ejercicio de actividades profesionales o mercantiles.
4. La elección municipal de los jueces de paz debiera desprenderse de connotaciones políticas -circunstancia que lamentablemente se observa en buen número de casos-, de modo que se elijan efectivamente a quienes gocen de estima, aprecio y consideración entre sus conciudadanos y que ofrezcan una mejor preparación y formación, lo que proporcionaría a la figura la importancia que debe tener en la comunidad.
5. Debe reclamarse de los poderes públicos con competencia en materia de justicia que elaboren, publiquen y mantengan actualizado un manual que comprenda todas las actuaciones propias de los Juzgados de Paz, como ya hiciera el Consejo General del Poder Judicial en 1996, con una explicación sencilla y con los oportunos formularios, como instrumento de consulta básico para la actividad del Juzgado, puesto la condición de legos en Derecho de los jueces de paz supone una enorme dificultad en el desempeño de sus tareas.
6. Se deberían ofrecer a los Jueces de Paz tutorías y cursos de formación eminentemente prácticos, con una proyección territorializada, a cargo del Consejo General del Poder Judicial o de la Comunidad Autónoma, que estuvieran impartidos preferiblemente por los Jueces de 1ª Instancia e Instrucción del Partido o de los Partidos Judiciales colindantes, con la finalidad de atender a la realidad más próxima y de seguir criterios uniformes.
7. Se habría de establecer un canal de comunicación rápido y efectivo entre los Jueces de Paz y los de 1ª Instancia, para evacuar las consultas, responder a las cuestiones que planteen y resolver los problemas de los

Jueces de Paz, salvaguardando el principio de independencia judicial. Incluso se deberían mantener reuniones periódicas para intercambiar opiniones, exponer criterios y delimitar las posiciones de ambos.

8. Los Juzgados de Paz tienen competencia en materia civil contenciosa, en asuntos que deban ventilarse por los cauces del juicio verbal por razón de la cuantía, siempre que ésta no exceda de 90 €, así como la ejecución de las resoluciones judiciales que hubieran dictado en esa instancia. Asimismo conocen de los actos de conciliación que hayan de celebrarse en el municipio.
9. En materia penal los Juzgados de Paz son competentes para el enjuiciamiento de ciertas faltas cometidas en el término municipal, tales como la comisión de actos incívicos contra bienes públicos, el abandono de jeringuillas o instrumentos peligrosos, el maltrato cruel de animales, o la perturbación del orden en audiencias, actos públicos o espectáculos, así como las faltas de amenazas salvo que el ofendido tenga una especial relación de parentesco o afectividad. Asimismo, los Juzgados de Paz son competentes, en caso de delito, para realizar actuaciones a prevención o por delegación del Juez de Instrucción.
10. Una de las materias claves en la actividad de los Juzgados de Paz es la de prestar auxilio a otros órganos judiciales. Las actuaciones de auxilio judicial con frecuencia requieren de conocimientos técnico procesales, que no siempre están al alcance de los Juzgados de Paz, por lo que en tales casos debería recurrirse al auxilio de estos órganos con carácter restrictivo, máxime para las actuaciones judiciales que se realicen en el ámbito territorial del órgano actuante pero fuera de su término municipal. No generan especiales dificultades técnicas la práctica de actos procesales de comunicación. En todo caso, el auxilio judicial que se recabe de los Juzgados de Paz habrá de realizarse de forma prudente y moderada, teniendo en cuenta la naturaleza de la diligencia solicitada y la disponibilidad de medios del Juzgado de Paz destinatario.
11. Otra de las funciones relevantes que competen a los Juzgados de Paz es la relativa a la llevanza del Registro Civil en su condición de Registros delegados, debiendo practicar las inscripciones ordinarias de nacimiento, defunción y matrimonio así como las notas marginales que no sean de rectificación o cancelación; la tramitación de los expedientes de fe de vida y los de matrimonio civil; la recepción de solicitudes y la prestación del auxilio judicial en las actuaciones requeridas por el Juez de 1ª Instancia encargado del Registro Civil principal. El Registro Civil español está trabajando con un sistema totalmente obsoleto y resulta imprescindible su informatización para lograr además la interconexión con el principal con el fin de optimizar la función registral.
12. A este propósito debe tomarse en consideración la pretendida desjudicialización de los Registros Civiles, en cuyo caso la competencia sobre estos Registros corresponderá a la Administración Local.

13. En todo caso, en los últimos tiempos se ha producido un incremento notable de las actuaciones de Registro Civil en razón de los movimientos migratorios. Específicamente en esta materia es muy conveniente dotar a estos Registros, por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado, o por el Consejo General del Poder Judicial, de un manual de buenas prácticas, complementado con cursos de formación continuada tanto de los Jueces y Secretarios como de los funcionarios que prestan sus servicios en esta área.
14. Con independencia de esta formación específica y del manual antes referido, es necesario instituir un plan de formación continuada para los Jueces de Paz, organizando cursos y jornadas de formación sobre todas las materias de su competencia, con obligatoria participación en ellos.
15. En los últimos tiempos ha irrumpido con fuerza la mediación como sistema o método alternativo y más adecuado para la resolución de los conflictos jurídicos que las tradicionales vías judiciales formalizadas. Con el carácter voluntario de la mediación, y teniendo en cuenta que los Jueces de Paz son los que en ese papel independiente se encuentran más próximo a sus vecinos, podría intentarse alguna formación específica en estas técnicas de solución de conflictos para ellos.
16. Es muy importante la labor de atención al ciudadano que desempeñan los Jueces de Paz, desde su conocimiento de la realidad social, interviniendo por la vía pacificadora y conciliadora en múltiples problemas ciudadanos, incluso algunos muy complejos, otorgándoles la pertinente solución por la vía de la experiencia y de la prudencia, a partir de la autoridad moral de que se les dota al acceder al cargo.
17. En la organización de la oficina, se habría de promover la constitución obligatoria de Agrupaciones de Secretarías de los Juzgados de Paz, reuniendo las Secretarías de pequeños municipios limítrofes y manteniendo a los actuales Secretarios idóneos en cada Juzgado de Paz, como auxiliares del Secretario de la Agrupación.
18. En cuanto a las instalaciones de los Juzgados de Paz es preciso intentar su dignificación, con mejora de la conservación y de la accesibilidad de los edificios, que debieran ubicarse en locales fuera de los Ayuntamientos e independientes de las oficinas municipales y de cualquiera de sus servicios, de modo que los ciudadanos tengan conciencia de encontrarse en una sede judicial.
19. En materia de equipamientos es justo reivindicar mobiliario y enseres suficientes en los Juzgados de Paz tanto para el desarrollo de las tareas jurisdiccionales como para la adecuada atención a los ciudadanos. Todos los Juzgados de Paz debieran contar con fotocopadoras, teléfono, fax y con los ordenadores, impresoras y aplicaciones informáticas específicas para el correcto desempeño de su labor, así como disponer de la bibliografía básica para el ejercicio de la función jurisdiccional.



Es preciso, además, establecer unas condiciones suficientes de seguridad y mantenimiento de los libros del Registro Civil, de modo que se hallen debidamente encuadernados y protegidos.

20. Se debiera analizar el problema de la dignificación de las retribuciones de los Jueces de Paz y de los Secretarios, que debería ir acompañado de la fijación de un horario de atención al público para el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas.
21. Es discutible que se deba mantener el actual sistema de vincular a los Ayuntamientos a la financiación de los Juzgados de Paz, desentendiéndose la Comunidad Autónoma de la provisión de los medios personales y materiales.
22. En la actualidad, es evidente que falta en España un modelo claro de Justicia de Paz, sin que el legislador haya tomado posición sobre el futuro de los Juzgados de Paz. Sin embargo, hoy aún es indiscutible que el Juez de Paz se percibe como el hombre bueno y respetado en su pueblo, capaz de poner fin a disputas o litigios de índole menor en su calidad de símbolo de la autoridad de la Justicia.

## Medios y tecnologías

1. La duración excesiva de los procedimientos puede deberse, en parte, a que la oferta es insuficiente en relación a la demanda o número de litigios que acceden a los órganos judiciales. Esa insuficiente oferta puede ser debida a la escasez o insuficiencia de medios, extremo que tratamos a continuación, o por deficiencias en el sistema de organización y gestión, cuestión que analizaremos después junto al tema de las TIC. Disponer de medios suficientes es una condición necesaria para que la justicia cumpla las otras condiciones que se le exigen, además de ser pronta, como que la calidad o la eficacia de las resoluciones sean apropiadas o asegurar el acceso de los ciudadanos a la justicia.
2. Como **información de conjunto**, el año 2007 el presupuesto público destinado a justicia (tribunales y fiscalía) era en España de 3.184 millones de euros. A ello se suma el gasto en justicia gratuita (190 millones de euros), con lo que el total ascendía a 3.184 millones. La asistencia jurídica gratuita (AJG) representa una pequeña parte del gasto total, apenas el 6%. Un análisis algo más fino debe incluir al Tribunal Constitucional, cuyo presupuesto ese año fue de 25,3 millones de €. Por habitante, sin incluir el Tribunal Constitucional, se dedicaban 66 € a tribunales y Fiscalía y 4 € a justicia gratuita. En proporción al PIB, el gasto en tribunales y Fiscalía representaba el 0,28% y el de justicia gratuita el 0,02, lo que totalizaba un 0,3%. Hay que subrayar que llevamos casi diez años con ese mismo porcentaje. En términos nominales, el gasto se duplicó entre 2000 y 2007, un crecimiento superior al

de todo el decenio 1990-2000. En términos reales, el aumento del gasto fue de casi un 70% entre 2000 y 2007, frente a algo menos del 40% en el decenio 1990-2000. Por su parte, el gasto en Instituciones Penitenciarias fue en 2007 de 1.019 millones de euros en la Administración Central. Esto representa el 0,12% del PIB y equivale a 28 por habitante. El gasto en seguridad — que es especialmente relevante para el sistema de justicia penal—, que comprende la actividad de las distintas policías, guardia civil y otros cuerpos de seguridad, era de 4.808 millones el año 2000 y equivalía al 1,9 del PIB y a 119 euros por habitante.

3. La entidad del gasto en justicia es mínima *en comparación con otros programas de gasto*, como la sanidad o educación. Así, en España, en 2002 el gasto por habitante en sanidad era de unos 1.000 y el de educación, unos 800, cifras bien superiores a los 60 dedicados a justicia ese año. Cierto es que la tasa de crecimiento en el periodo 19991-2002 fue superior en justicia, 6,3%, frente a 2,4% en sanidad y 2,6% de educación. En comparación con el PIB también resulta muy inferior el gasto en justicia, que, recuérdese, era en 2007 del 0,3%, frente a un 7% en sanidad o el 5% en educación. Por tanto, un incremento del gasto en justicia apenas tiene impacto sustancial en las cifras de gasto total.
4. Las CCAA aportan el 54% del presupuesto en tribunales y Fiscalía. Sin embargo, ése no es el caso en justicia gratuita, donde las CCAA contribuyen con el 84% del presupuesto total. En realidad tanto el Ministerio como las CCAA aportan un total ligeramente superior porque no están incluidos los costes indirectos de los servicios centrales que dedican una parte de sus recursos a justicia. La *distribución territorial* muestra que las diferencias entre CCAA son destacables. Así, en relación con la población, las CCAA con mayor dotación en tribunales son Canarias y País Vasco, que, en el caso de Canarias, dedica dos veces y media la dotación de la Comunidad que menos gasta, Galicia. En el caso de justicia gratuita, las Comunidades que más gastan son Canarias y Cataluña, que equivale a más del doble de la asignada por Galicia. En proporción al PIB los resultados son similares. En conjunto, las Comunidades que más gastan en justicia son Canarias y Andalucía, y las que menos, Galicia, Navarra y Madrid.
5. La comparación del gasto en justicia no está exenta de problemas debido a que el presupuesto de las Direcciones Generales no incluye los mismos conceptos. Cuando esto se hace, por ejemplo en Galicia y País Vasco, resulta que Galicia estaría gastando en tribunales 94,6 millones, en lugar de 79, esto es, casi un 20% más, y el País Vasco 121,6 millones en lugar de 134, un 9% menos que la cifra que publica el CGPJ. Ajustadas estas cifras, el *gasto por asunto resuelto* en Galicia es uno de los más bajos de las CCAA con competencia transferida (226) frente a una media de 254, donde el gasto máximo se da en el País Vasco (454) y el mínimo en la C. Valenciana (198). El gasto en comunicaciones (postales, telemáticas etc.) representa la mayor parte del gasto corriente; en el caso de Galicia, el 41%. Otro componente de gasto importante es el transporte. El gasto por usuario en

Datos y ratios básicos sobre el gasto en justicia en 2007											
	Presupuesto en justicia (millones de €)						Gasto por habitante			Gasto en relación al PIB	
	Tribunales y Fiscalía	Justicia gratuita	Total	% de Tribunales y Fiscalía	% de Justicia gratuita	Tribunales	Justicia gratuita	Total	Tribunales	Justicia gratuita	Total
Andalucía	368	30	398	12,3	15,7	46	4	49	0,25	0,02	0,27
Canarias	150	14	164	5	7,3	74	7	81	0,35	0,03	0,39
Cataluña	381	49	430	12,7	25,7	53	7	60	0,19	0,02	0,22
Comunidad Valenciana	199	18	217	6,6	9,4	41	4	44	0,19	0,02	0,21
Galicia	79	8	87	2,6	4,2	28	3	31	0,14	0,01	0,16
Madrid	280	29	309	9,4	15,2	46	5	51	0,15	0,02	0,17
Navarra	27	2	29	0,9	1	45	3	48	0,15	0,01	0,16
País Vasco	134	10	144	4,5	5,2	63	5	67	0,2	0,02	0,22
Total C.C.A.A.	1.618	160	1.778	54,1	83,8						
Consejo General del Poder Judicial	69		69								
Ministerio Justicia	1.305	32	1337	43,6	16,8						
Total España	2.993	191	3.184	100	100	66	4	70	0,28	0,02	0,3

Fuente: Elaborado a partir de datos del CGPJ ("Justicia Dato a Dato 2007" y éste de los Presupuestos de las Direcciones de Relación con la Administración de Justicia), INE y de la IGAE. Nota: La cifra de total no coincide exactamente con la suma debido al redondeo. El total nacional incluye el gasto del Ministerio de Justicia. Los presupuestos de justicia gratuita que aparecen son los inicialmente aprobados, pero al ser una partida ampliable, el gasto finalmente realizado suele ser considerablemente superior al crédito inicial.

inversiones previsto en Galicia para 2009 asciende a 587 , siendo el menor de las CCAA con competencia transferida. (País Vasco, 4.058 , Cataluña 3.834 , Canarias 1.067 , Valencia 940). Al gasto ordinario de personal hay que añadir el consiguiente a los *planes de refuerzo y urgencia*, que suponen importes no menores. Así, el año 2007 se adoptaron 1.033 medidas de apoyo. En todo caso, es imprescindible medir de forma precisa el gasto en justicia.

6. Las *comparaciones internacionales* en materia de gasto que realiza la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) muestran que España se encuentra entre los países que más gasto destina a justicia en términos de PIB, gasto público y salario medio, sólo por detrás de Alemania y Portugal (y como porcentaje de gasto, también detrás de Inglaterra y Gales); una cifra similar a la que destina Países Bajos o Italia, pero más que Francia, Finlandia o Noruega. Estos datos causan cierta perplejidad y, salvo el gasto por habitante, chocan con las percepciones existentes. Desde luego, cabe la posibilidad de que haya errores en la medición en el origen o que no se esté computando los mismos conceptos, pero ésas son las estimaciones de la CEPEJ a partir de los datos proporcionados por los organismos públicos de cada país del Consejo de Europa. Sin embargo, en gasto por habitante, España está entre los países que menos gasta. En tribunales, España destinaba una proporción superior a la media de los países de la UE 15 en relación al PIB, salario bruto y gasto público, pero menos que la media en gasto por habitante. También gastamos menos en justicia gratuita y Fiscalía. Hay ciertos patrones en los sistemas de justicia. Por ejemplo, el británico dedica el grueso de sus recursos a justicia gratuita (58 por habitante) y apenas a tribunales (8 ). Lo contrario sucede en Bélgica, Alemania o Austria, cuyos datos de gasto total incluyen la Fiscalía. Las **retribuciones de nuestros jueces** son relativamente menores en España en el momento de entrada pero similares en el caso de la máxima jerarquía judicial. Ajustados esos datos por el salario nuestros jueces están en una situación algo inferior a la media y superior a la mediana (esto es, son más los países donde los jueces cobran menos que en España).
7. El año 2007 contábamos 4.543 jueces y magistrados, que suponía 10 por cada cien mil habitantes. Por Comunidades, Asturias, Cantabria y Baleares eran las que más tenían, y Castilla La Mancha, Murcia y la C. Valenciana, las que menos. De otra manera, en promedio, cada juez atendía a una población de 9.950 habitantes, con un extremo superior, en Castilla La Mancha (12.136) e inferior en Asturias (7.734). En todo caso, una adecuada evaluación de esa dotación en medios personales ha de ponerse en relación con la litigiosidad y carga de trabajo, cuestiones que ahora están fuera del alcance de este trabajo. Ese mismo año Galicia contaba con 10,8 jueces por 100.000 habitantes, o lo que es lo mismo, cada juez tenía que atender a 9.242 habitantes. La dotación de jueces es ligeramente superior a la media (10,1 jueces por 100.000 habitantes). Si nos referimos a las jurisdicciones Contencioso-administrativa y Social, en 2007 Galicia tenía 1,05 jueces por cien mil habitantes Contencioso-administrativa, inferior a la media española (1,1) y 1,41 en la jurisdicción Social, superior a la media (1,12).

Medios personales por cien mil habitantes											
	Jueces	Fiscales	Secretarios	Médicos forenses	Gestión procesal	Tramitación procesal	Auxilio judicial	Subtotal colaboradores	Total justicia	Abogados	Procuradores
Galicia	11	5	10	2	24	37	18	91	106	202	24
Total	10	4	9	2	26	42	19	97	112	258	20

Ratios			
	Jueces por fiscal	Jueces por secretario	Abogados por procurador
Galicia	2,4	1,11	8,41
España	2,3	1,14	12,71

8. De otra parte, en 2007 el sector justicia empleaba en España 50.504 personas (112 por cien mil habitantes). Además había 116.000 abogados ejercientes (258 por cien mil habitantes) y 9.157 procuradores (20 por cien mil habitantes). La distribución de la dotación de medios personales por Comunidades destaca una mayor dotación de personal colaborador en Castilla-León y menor en Extremadura. La comunidad con más abogados es Madrid, y con menos, Extremadura. En cuanto a Galicia, así como su dotación en jueces, fiscales y secretarios está en la media o ligeramente por encima, ése no es el caso en cuanto al personal colaborador. La ratio de jueces por fiscal y secretario y de abogado por procurador muestra que el año 2007 Galicia estaba ligeramente por encima de la media en la primera y por debajo en las otras dos.
9. Las *comparaciones internacionales en materia de medios personales* muestran que, en relación a la población, España cuenta con menos jueces y menos fiscales que los países de nuestro entorno, pero muchos más funcionarios judiciales. También contamos con menos funcionarios de la Fiscalía. La ratio de jueces por fiscal es similar a la media, pero la ratio entre funcionarios judiciales y de la Fiscalía es muy superior a la ratio entre jueces y fiscales. Estos rasgos, que persisten desde hace lustros, indican que la justicia española ha descansado en buena parte en el papel de los funcionarios, algo que refuerza el modelo burocrático de nuestra justicia. Varios países tienen más del doble de jueces que España; es el caso de Alemania, Austria o Bélgica. De hecho, España es el país con menos jueces por habitante, a excepción de Dinamarca e Inglaterra y Gales, pero este país tradicionalmente se ha apoyado en un sistema de jueces no profesionales (*magistrales*), por lo que no es comparable con España. La cifra española era, no obstante, cercana a la de Francia, Italia o Noruega. Conviene recordar que la imagen de la justicia está muy asociada a los medios personales y en especial al número de jueces con que cuenta; y precisamente los países nórdicos y germánicos son los que cuentan con mejor imagen, y seguramente no sólo imagen sino mejor funcionamiento real. La aparentemente excesiva dotación de colaboradores judiciales no implica que estemos bien. De hecho, una de las demandas de los jueces radica en contar no tanto con más funcionarios sino con perfiles que se

adecuen más a las necesidades actuales; por ejemplo, documentalistas o personal de apoyo a la labor judicial.

10. Los 5.829 **abogados** que había en Galicia en 2008 representaban un 5% del total de abogados de España y equivalían a 210 abogados por cien mil habitantes, cifra ligeramente inferior a la del conjunto de España (262). Dentro de esa visión de conjunto, la ratio de abogados por habitante es marcadamente elevada en la provincia de la Coruña (241) y relativamente baja en Lugo (139). El total de **procuradores** colegiados de Galicia en 2008 representaba el 7,3% del total de España, un peso superior al que corresponde en razón al peso de la población. La evolución de los últimos 20 años muestra que la procura aumentó más notablemente en la década de 1988 a 1998 (46%) que en la década de 1998 a 2008 (19%). En conjunto, durante estas dos décadas aumentó un 73%. Otro cambio importante consiste en la composición por razón de género. Si en 1998 sólo el 22% de los procuradores eran mujeres, en 1998 ya era el 50% y en 2008 representaban el 61%.
11. Como **datos de conjunto**, tomando como referencia los datos de 2007 y, en cuanto al denominador, el número de jueces desglosado entre civil y penal como un único grupo –debido a que no se proporciona información de cada tipo de juez de esos órdenes—, y, por separado, de lo contencioso y social,

Sentencias y autos por órgano. 2007								
	Galicia				España			
	Sentencias por órgano	Autos por órgano	Total	% de sentencias	Sentencias por órgano	Autos por órgano	Total	% de sentencias
Jdos. 1ª Instancia	236	703	939	25,1	250	898	1148	21,8
Jdos. de lo Mercantil	104	158	262	39,7	125	203	328	38,1
Jdos. Violencia contra la mujer	6	5	11	54,5	13	12	25	52,0
Jdos. Familia	749	803	1552	48,3	750	569	1319	56,9
Jdos. 1ª Instª. e Instr.	139	302	441	31,5	151	383	534	28,3
Jdos. de Menores	13	231	244	5,3	35	285	320	10,9
Jdos. Instrucción	373	4036	4409	8,5	481	5389	5870	8,2
Jdos. 1ª Instª. e Instr.	142	961	1103	12,9	178	1523	1701	10,5
Jdos. Violencia contra la mujer	13	51	64	20,3	41	148	189	21,7
Jdos. de Menores	199	184	383	52,0	270	191	461	58,6
Jdos. de lo Penal	394	14	408	96,6	430	23	453	94,9
Jdos Cont.-Admvo.	331	142	473	70,0	429	353	782	54,9
Jdos. de lo Social	597		597	100,0	487		487	100,0

los datos referidos a 2007 indican que, salvo el orden social, en el que la producción fue similar, en los demás órdenes la cifra de asuntos resueltos por órgano fue en Galicia inferior a la media del conjunto de CCAA. La fuente, en todos los casos es la estadística del CGPJ. Si en lugar de tomar como referencia el desglose anterior, tomásemos el total de jueces, las cifras de asuntos resueltos serían mayores pero el patrón es similar. Si el denominador fuese el número de personas ocupadas en justicia, la ratio sería inferior pero el patrón sería similar. Más interesante, y precisa, es la comparación entre los distintos tipos de órganos de cada orden. Nos limitamos a los órganos unipersonales, donde las comparaciones son más factibles. Los resultados muestran que en el orden civil la cifra de sentencias por órgano es, por lo general, inferior en Galicia. Y eso mismo sucede en los órganos del orden penal y del contencioso, pero no del social, porque en éste los Juzgados de Galicia dictaron más sentencias que en el conjunto de España. En cuanto a los autos, aunque el perfil es similar, las excepciones están en los Juzgados de Familia, en los que la cifra de sentencias por órgano era superior en Galicia (803 autos frente a 569).

12. Los **Juzgados de Paz** desempeñan importantes cometidos en Galicia y están siendo objeto de acción prioritaria, lo que conlleva un mayor grado de informatización. El examen de su actividad pone de manifiesto que, en media, su producción es superior en Galicia al conjunto del Estado en toda gama de asuntos que resuelve, tanto en materia civil como penal, pero en especial en materia civil.
13. Es necesario mejorar en las áreas centrales de la gestión pública en el ámbito de la justicia, esto es, en:
  - Gestión procesal, entendida como gestión de los casos y del flujo que conlleva su tramitación, desde su inicio hasta que concluyen.
  - Política de recursos humanos, bloque en el que se incardinan los temas de definición de puestos de trabajo, flujos de responsabilidad, estructura de incentivos pecuniarios o de otro tipo, mecanismos de control y formación y adiestramiento, etc.
  - Recursos, financiación, presupuestos, contabilidad, ejecución y control.
  - Sistemas y tecnologías de la información, que comprende los sistemas o aplicaciones informáticos de gestión procesal y cualquier otra aplicación, así como la estadística judicial.
  - Planificación estratégica, área que incluye también la comunicación interna de la organización –dentro de cada órgano y de la organización en su conjunto— y comunicación con el exterior, esto es, con la comunidad en la que está enraizado cada órgano y los clientes inmediatos o mediatos (abogados y litigantes, potenciales usuarios, representantes de la comunidad, asociaciones, etc.). Dentro de este área suelen incluirse también los mecanismos de control y supervisión.
14. La gestión y tramitación de los casos y su flujo desde el inicio hasta su terminación constituyen la labor central de la oficina judicial. Establecer

un buen sistema de gestión del flujo de casos es un requisito previo para aprovechar luego las mejoras que añade su informatización (de otro modo se petrifican los errores y amplifican los efectos nocivos). En algunos países, los sistemas informáticos han permitido llevar a cabo cambios radicales en la gestión de los procesos. Así, en lugar de la característica “apropiación” que tenía lugar antes, donde cada empleado público llevaba “sus” expedientes de principio a fin (a veces con un colorido variado para distinguir cada tipo de procedimiento o materia), distintos empleados se encargan de distintas fases del proceso, ganándose en flexibilidad. Esta mejora en la gestión de los procesos ha permitido, además, identificar un sinnúmero de trámites ociosos que no hacían más que consumir tiempo y recursos y constituir factores que fomentaban la dilación o morosidad. Alguien puede contraponer, sin embargo, que esto puede llevar a una excesiva separación entre los jueces y los casos del juzgado, de forma que los jueces puedan adoptar medidas o tramitar de forma diferente con arreglo a la naturaleza de los casos. Esas objeciones, plausibles a nuestro entender, pueden paliarse con un énfasis adecuado en la coordinación entre los responsables de cada cometido, incluidos los jueces. Y en todo caso, esos sacrificios habrán de contraponerse con los desatinos a los que está asociada la atomización de la gestión de los casos con toda suerte de diferencias atribuidas a la “singularidad” más de los jueces que de los casos.

15. *Recompensas vinculadas al desempeño.* Es necesario vincular el desempeño de cada empleado público —y de cada organización— a un sistema de recompensas; éstas pueden ser monetarias, de promoción, reconocimiento público o tener otro carácter motivador. Obviamente, para establecer tal sistema de recompensa se precisa definir claramente las variables de que depende, y para hacer eso es imprescindible (*sic*) disponer de un buen sistema de medición e información.
16. *Rotación del personal, interinidad y vacantes en el puesto de trabajo.* La rotación es un mal casi endémico. No es infrecuente que en un territorio, cambie más del 30% de la plantilla no judicial atraídos, los que se marcharon, por puestos mejor remunerados o de menor presión. Esta rotación y falta de personal dañan sustancialmente el ritmo de actividad y calidad del trabajo de los órganos judiciales. La movilidad puede tener lugar entre Comunidades o dentro de una Comunidad o incluso dentro de una misma ciudad, y afecta no sólo a jueces sino a todo el personal. Este problema de rotación, en lo que concierne a cambio entre Comunidades, es menor en Galicia que en el País Vasco o Cataluña.
17. *Formación y adiestramiento.* Además de invertir en los planes de formación en el momento de acceso, es necesario reforzar la formación continua de jueces y demás personal. En cuanto a los jueces, es recomendable mejorar los conocimientos prácticos en materias con las que los juristas están poco familiarizados, tales como la valoración de daños, el funcionamiento de



los mercados, la administración de la empresa y otros temas, sin que ello suponga el “sinsentido” de hacer de los jueces “expertos en todo”.

18. *Cumplimiento de la jornada laboral.* En no pocos países el incumplimiento de la jornada laboral parece ser un problema grave y poco menos que de imposible solución, a juzgar por los años e intentos realizados para corregirlo. En España, según estimaciones del Consejo del Poder Judicial, cumplir la jornada equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo más del diez por ciento de los que había en 1998.
19. *Mejor uso de la capacidad de los profesionales.* A menudo la capacidad del personal no judicial está siendo infrautilizada. Muchos realizan labores que podrían ser perfectamente acometidas por personas con menor capacitación, pudiendo dedicarse los de mayor capacitación a otras funciones. En el caso de algunos profesionales, como los secretarios judiciales, su formación jurídica permitiría que realizaran algunas funciones ahora atribuidas a los jueces; o deviniesen letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos existentes en numerosos países. Alternativamente, algunos de ellos pudieran desempeñar el papel de administradores de la corte una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad plena de la ejecución de las sentencias. Estas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad y la correspondiente retribución, que no tiene por qué ser sustancialmente inferior a la de los jueces.
20. Es difícil exagerar sobre la importancia de la estadística judicial, como parte que es del sistema de información. Por sencilla que sea la información, casi siempre se precisa una breve presentación o descripción y un mínimo análisis. Hay que evitar arrojar los datos como están o suministrar gran cantidad de ellos, porque la reacción probable de los destinatarios será sentirse abrumados y prescindir de la información. De hecho, parte del desinterés por la estadística judicial radica en que el lector, incluso el responsable de la política judicial, se siente desbordado por un sinnúmero de datos brutos cuyo significado se ve incapaz de desentrañar. Esa labor de análisis y explicación es imprescindible y, dependiendo del tipo de información, deberá llevarse a cabo por los responsables de los departamentos de estadística de los poderes judiciales, analistas, expertos o cualquier otro tipo de verdadero conocedor de la materia.
21. *Evaluación del desempeño e impacto de la justicia.* Los sistemas de información, estadísticos entre otros, permiten elaborar un conjunto de indicadores de desempeño de los jueces y demás empleados públicos y del conjunto del sistema judicial, además de realizar un buen control de la marcha del sistema. Los grupos de indicadores más comunes—que se desglosan en un amplio subconjunto de elementos de información— se refieren a: (a) Insumos, dotación y grado de utilización. (b) Litigiosidad y carga de trabajo. (c) Acceso a la justicia. (d) Producción, productividad y tipo de producto. (e) Eficiencia en costes. (f) Duración-dilación. (g) Calidad. (h) Ejecución. (i)

Indicadores adicionales sobre el sistema de justicia penal, que incluye policía, fiscalía, defensoría, tribunales e instituciones penitenciarias.

22. **Rendición de cuentas.** Por el propio interés de quienes trabajan y gobiernan la justicia, y porque es un derecho de los ciudadanos, debe realizarse periódicamente una rendición de cuentas que permita la evaluación de lo que la justicia ha hecho en un determinado periodo. Como parte de esa dación de cuentas es exigible al menos un informe anual de actividad. Este tipo de informes informa sobre la actividad realizada, define el estado y necesidades de la justicia y fija planes generales de actuación. De ellos debe extraerse lo relativo a estadísticas judiciales, cuyo lugar adecuado es el anuario estadístico correspondiente, limitándose aquí a la inclusión de unos pocos gráficos y apenas cuadros. También debe extraerse del mismo mucha información de detalle, como sentencias (aunque acaso fuera bueno presentar una breve descripción y, en su caso, análisis de las modificaciones jurisprudenciales, cuando sean importantes y de carácter general). De la misma manera, los distintos órganos deben dar cuenta de lo que han hecho periódicamente. Por ejemplo, mediante informes de gestión suntuados ante los órganos de gobierno de la justicia acerca de la labor realizada por cada órgano y su comparación con la labor realizada por órganos similares. Por su parte, el Parlamento debe proceder a un examen adecuado del funcionamiento de la justicia, y una ocasión propicia, aunque no única, es el momento de la presentación de la Memoria anual del Consejo ante el Parlamento y de cada Tribunal Superior ante su correspondiente órgano de representación popular.
23. *Ponderación de la complejidad de la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales.* Al medir la carga de trabajo y la producción de los órganos judiciales es preciso tener en cuenta que no todos los casos son igualmente complejos. Ponderarlas con arreglo a esa complejidad es una tarea que están acometiendo varios sistemas judiciales no sólo para valorar la productividad de los órganos judiciales sino también para poder reasignar mejor los medios disponibles, para proporcionar elementos de juicio objetivo sobre las necesidades de creación de nuevos órganos o ampliación de dotaciones a los existentes.
24. La informatización debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas judiciales, cuestión ésta de la que depende mucho el avance de su implantación. La informatización tiene más facetas o áreas que la referida a la gestión de los procesos, y con razón se habla de sistemas integrales de informatización.
25. Un adecuado sistema informático —y no pensamos en el mundo del Nirvana— debe facilitar el impulso y gestión procesales, controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos, facilitar el acceso remoto de los profesionales a los casos en que estén interviniendo, elaborar la estadística, realizar inventarios periódicos y extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y

del sistema jurídico. La evaluación preliminar de las aplicaciones y la utilización que de ella hacen los usuarios apuntan que prácticamente pocas permiten realizar la mayoría de estos cometidos.

26. Una de las razones por las que las aplicaciones informáticas dejan bastante que desear se debe a que los usuarios apenas introducen información en los sistemas. Se cumplimenta una parte mínima de los campos previstos y éste es uno de los problemas comunes a todas las aplicaciones. En el conjunto de las existentes en las distintas comunidades con competencia en la materia en España en 2002, se cumplimentaba entre el 5% y el 30% de la información prevista, dependiendo del grado de implantación en el que se encontraban en ese momento y del compromiso de los responsables políticos y gestores de estas materias. ¿Por qué sucede esto? Los usuarios aducen que para ellos –para su gestión procesal- se trata de campos no relevantes, aunque reconocen que podría tratarse de información de interés para otro tipo de usuarios. En otros casos, hacen referencia a que, aún reconociendo su posible utilidad para ellos mismos, el coste y la demora que comporta introducir más información es muy grande comparado con la utilidad que les proporcionaría. ¿Qué hacer? No hay una solución única sino que ha de actuarse en varias direcciones. Una de ellas consiste en motivar al personal (política de recursos humanos), de forma que estén interesados en cumplimentar la totalidad de los campos, o al menos parte de ellos y hacerlo bien. En otros casos esto exige además una mayor proximidad del personal informático de apoyo al puesto de trabajo, esto es, ayuda técnica directa a los usuarios.
27. Las aplicaciones informáticas actuales no son idóneas para proporcionar aquella información que prevén registrar, información muy valiosa sobre el funcionamiento de este servicio público para cuyo conocimiento constituye una fuente única. No se trata de culpar a las aplicaciones, porque en realidad la informatización de los órganos judiciales no se previó para ello inicialmente. Esa vieja concepción, sin embargo, es algo que ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos en la dirección de definir las aplicaciones de forma que sea factible explotar con relativa facilidad estas y otras muchas muchas facilidades, como fuente de información y herramienta para la gestión y supervisión y como utensilio definitivo para la política judicial y la política jurídica.
28. ¿Qué hacer? Para que esta herramienta sirva para realizar bien sus funciones básicas que ahora, según los distintos usuarios, no desempeña adecuadamente, es necesario configurar, actualizar y redefinir las aplicaciones de manera que (a) se incorporen todos los campos relevantes y sólo los relevantes; (b) se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos; (c) aquellos campos que sean indispensables deben ser definidos como tales y, hecho esto, el usuario no debe poder pasar a otro campo sin haber cumplimentado el anterior; (d) sea factible extraer de una forma rápida y fácil la información prevista; (e) conseguir que las

aplicaciones funcionen con más agilidad y menos interrupciones. Las recientes decisiones sobre hitos y tablas de documentos constituyen un paso en la buena dirección a seguir.

29. La comparación internacional de la ratio de jueces por habitante indica que en España hay menos jueces por habitante que en los países de su entorno. También hay menos fiscales por habitante, aunque la discrepancia es menor que la del número de jueces. En cuanto al gasto público, las comparaciones con países de nuestro entorno en cuanto a gasto en justicia en relación al PIB y al gasto público paradójicamente no dejan tan mal como uno esperaría a la justicia española. Esto puede deberse, en parte, a que estas comparaciones son susceptibles de un apreciable margen de error, y en parte a que una parte importante del gasto se destina a personal colaborador, por tanto, no a jueces y fiscales.
30. Dicho como trazo grueso, porque el análisis empírico detallado muestra que en algunos casos no es así, la justicia española, y la gallega en particular, padece un problema de *escasez de medios*. Este fenómeno es particularmente agudo en los últimos años debido a la aplicación de leyes de enorme calado presupuestario sin que vinieran acompañadas de la correspondiente dotación. La propuesta de presupuesto para el año 2009, como la de años anteriores, si bien refleja una dotación para justicia mayor que para otros programas de gasto, no es suficiente para atacar el déficit que la aqueja. Por tanto, es necesario dedicar más medios.
31. En el caso de los *jueces*, el déficit actual puede estar entre el 30% y el 40%, lo que exigiría pasar de los actuales 10 jueces por cien mil habitantes a unos 13 o 14. Esto puede conseguirse entre seis y siete años, dado que la incorporación de nuevos jueces es algo que no puede materializarse de la noche a la mañana. A corto plazo puede paliarse esa escasez mediante la incorporación de jueces por el cuarto turno o con *jueces sustitutos*, si bien en este último caso debiera asegurarse que su formación es adecuada. Porque la apelación generalizada al expediente de jueces sustitutos no es un buen sistema. Desde hace décadas, los desajustes entre necesidades y disponibilidad de jueces se han venido paliando con este tipo de jueces, y en estos momentos al menos uno de cada 10 jueces es sustituto o suplente. Muchos órganos están cubiertos de forma permanente por sustitutos, problema que es especialmente agudo, aunque por distintas razones, en el País Vasco y Cataluña, de donde algunos jueces suelen trasladarse en cuanto consiguen méritos suficientes. Este problema es más grave del que parecieran indicar las cifras de conjunto cuando se observa la *rotación excesiva* de estos jueces y el tipo de lugares y asuntos que juzgan. Tal como revelaba la prensa a finales del mes de octubre de 2008, eran varios los jueces sustitutos que habían pasado por juzgados y casos especialmente sensibles, donde duraban poco tiempo. La justicia interina, expresión que refiere a la participación de personas que no forman parte de la carrera judicial, ascendía, en el territorio nacional, a 36 millones de euros en 2006.

32. Debe subrayarse que el aumento de medios debe ser *selectivo, no indiscriminado*, que debe ir a parar a algunos órganos, jurisdicciones e instancias, no a todos, más a aumentar el número de jueces que de personal colaborador, y a algunos cometidos. Como es lógico, ha de procederse a un examen particularizado de cada juzgado, pero en este momento los órganos más necesitados son los Juzgados encargados de la Violencia Doméstica y Sobre la Mujer, los Juzgados de lo Contencioso y de lo Mercantil y, en términos generales, más los de los grandes municipios, donde hay una notable congestión. En el caso de Galicia, quizá este sea el caso también de la Sala de lo Contencioso del TSJ y de los Juzgados de lo Social.
33. Aunque España, y Galicia en particular, sea de los países con menos jueces por habitante, es el país con más personal colaborador judicial por habitante. Por tanto, no parece que tengamos un problema en este sentido, aunque la implantación de la Nueva Oficina Judicial puede cambiar este parecer. En todo caso, en tanto el modelo actual como el futuro, se precisa de un tipo particular de personal de apoyo a la decisión judicial, de documentalistas y otros perfiles específicos y menos personal colaborador de formación genérica. De otra parte, la formación de los colaboradores interinos es escasa.
34. Aunque, como indicamos, haya necesidad de acrecer medios a la justicia, las limitaciones de las políticas de “más de lo mismo” son claras y para ser eficaces requieren la adopción de medidas en otras direcciones como las que se examinan en distintos capítulos de este Libro. La formación de los secretarios en las importantes y nuevas competencias que se le asignaron en la Ley 19/2003 es insuficiente; requerirían formación en organización y gestión, trabajo en equipo, liderazgo, uso de las tecnologías de información y comunicaciones y otras materias afines, y esto reclama un nuevo papel del Centro de Estudios Jurídicos y mayor colaboración de las CCAA en esta materia.
35. A la vista de los datos, no parece que los órganos judiciales de Galicia *produzcan* más que los de la media de España. De manera general, que sean necesarios más medios es algo compatible con afirmar que el funcionamiento de la justicia es de una notable ineficiencia, y que con algunos cambios de calado, *con los mismos medios se podría producir más y mejor justicia*. En el conjunto de España, no es exagerado decir que, con los recursos que tiene a su disposición, varios sectores de la justicia podrían producir bastante más –al menos una cuarta parte más– si se empleasen medidas de gestión judicial como las que aquí se comentan. Por otra parte, se puede constatar que el incremento de las dotaciones presupuestarias no se ve seguido de un aumento equivalente de la producción. Entre los años 1990 y 2000, por ejemplo, el presupuesto aumentó en un 61 % (en valores constantes) mientras que el número de sentencias en las que hubo oposición del demandado se incrementó sólo en un 50%. La eficiencia de la oferta o producción sería notablemente superior si se redujese la excesiva judicialización de los conflictos existente o ineficiencia de demanda.

36. La mejora de la **organización y gestión** constituye el mecanismo más importante para contar con más y mejor justicia de una manera eficiente sin incrementar el gasto público (o sin aumentarlo mucho). En tal sentido actúa sobre la oferta de servicios judiciales. Pero también es una herramienta importante para racionalizar la demanda, porque permite, de entrada, conocer cuáles son sus características y a qué responden sus variaciones. Además, actúa sobre otra dimensión importante, que es la estructura de incentivos de los operadores (jueces, abogados, fiscales, etc.) y de los procesos judiciales, que representan un foco de importantes disfunciones potenciales. Con esos ejes de acción, incide en la dilación de los procesos y en otras características de una buena justicia, como es el acceso, la independencia o la calidad. Se trata, sobre todo, de medidas que han cambiado la organización e incorporado elementos propios de la gestión pública, introduciendo aplicaciones informáticas para la gestión de los procesos, desarrollado sistemas de información, en particular de tipo estadístico, establecido un marco de incentivos más adecuado y modificado de alguna forma la situación del personal, tanto judicial como no judicial. Aunque algunas de estas medidas han comportado un importante desembolso, muchas otras tienen escaso impacto presupuestario y suponen más bien aprovechar mejor los recursos disponibles. El cambio de la organización y gestión debe comenzar ya con la tan demorada implantación de la Nueva Oficina Judicial que sigue bloqueada desde el año 2004. Esto se hace cada día más urgente, dado, además, que es previsible que el desajuste entre medios y necesidades se prolongue un tiempo más.
37. La acción de gobierno debiera concentrarse en la aprobación de un plan funcional de necesidades en materia de edificios judiciales y una reordenación y racionalización del gasto que coloque en unos términos más razonables los ahora excesivos gastos de comunicaciones y transportes de personas.
38. Una parte central del sistema de organización y gestión concierne a las *aplicaciones informáticas* (sistemas informáticos de gestión procesal), que todavía funcionan de forma mejorable, en gran parte porque aún no proporcionan todas las prestaciones que debieran. En esta materia se requieren mayores inversiones y, sobre todo que las aplicaciones estén mejor gestionadas, que en su definición y desarrollo participen activamente representantes del sector justicia (jueces, fiscales, secretarios, personal colaborador y abogados), en particular, con una presencia mucho más potente de las direcciones generales de justicia o niveles equivalentes, y se haga un mayor y mejor uso de las aplicaciones.
39. Se precisa una mejora de la financiación para colocarla al nivel de las demás CCAA con competencia en justicia, el impulso al desarrollo e implantación de las aplicaciones con tecnología “multilenguaje” y la construcción de una solución tecnológica para informatizar los puestos de trabajo de jueces y magistrados. De la misma manera habría que fomentar la integración e

interoperabilidad de los sistemas con las demás CCAA; priorizar los proyectos de informatización de los juzgados de paz; implantar sistemas de transporte telemático de documentos procesales entre juzgados y tribunales y con la comunidad jurídica en general, el desarrollo de líneas de digitalización de expedientes y la implantación de la firma electrónica e integración multimedia, orientadas a la construcción de un expediente electrónico judicial. También sería recomendable la creación de un sitio Web de la justicia gallega desde el que prestar servicios digitales a profesionales y ciudadanía, el desarrollo de campañas de difusión y concienciación del conjunto de operadores jurídicos (funcionarios, profesionales, etc.) sobre la utilidad e importancia del correcto uso de las aplicaciones informáticas y la introducción de un sistema de auditoría periódica sobre el grado de utilización de las aplicaciones informáticas, así como el cumplimiento del código de conducta de usuarios. Finalmente, hay que reforzar los servicios de administración, soporte y atención al usuario de las TIC judiciales gallegas y la creación de un cuadro de *monitores informáticos* procedentes de los cuerpos al servicio de la Administración de justicia.

40. Para que los cambios sean efectivos, para su adecuado provecho, *se requiere, además*, ligar los cambios organizativos y de gestión con los objetivos de la reforma jurídica y judicial de cada momento, y contar con una adecuada planificación y seguimiento y una buena integración de las distintas piezas del cambio (por ejemplo, entre las leyes procesales, los sistemas informáticos para la gestión procesal, la definición de tareas de los distintos tipos de empleados, etc.) Además es necesario el compromiso político de los actores y el liderazgo de los responsables públicos.
41. Como en cualquier otro campo, sea público o privado, es importante identificar, en cada caso, quiénes son los ganadores y perdedores potenciales y reales y cuál es la capacidad que unos y otros tienen para formar grupos de presión o de interés a favor o en contra de las mejoras, y es fundamental atraer a aquellos grupos que más puedan apoyar el proceso de cambio, en este caso, los usuarios y sus representantes legales y, en algunas medidas, los propios jueces y funcionarios. Las mejoras deben beneficiar de alguna forma a todos o la mayoría de los operadores centrales, y deben ser visibles a corto o medio plazo.

## Abogados

1. El presente Libro Blanco sobre la Justicia en Galicia incorpora, además de este apartado dedicado a los Abogados, otro que se ocupa específicamente de la Asistencia Jurídica Gratuita, como dimensión más prestacional vinculada con el derecho de defensa y con la función de la Abogacía, por lo que aquella cuestión es examinada en otro lugar.



2. Conviene incidir en que la importancia de la función de la Abogacía se revela en el tratamiento constitucional de la misma. En efecto, la CE de 1978 se refiere directamente a la Abogacía (aparte de la referencia a la Asistencia Jurídica Gratuita del artículo 119 CE), en dos momentos muy precisos. El primero, en el artículo 17.3, al hilo de la regulación del derecho de libertad personal y seguridad, cuando hace mención a la garantía de asistencia de abogado al detenido en las diligencias policiales y judiciales en los términos que la Ley establezca. Y el segundo en el artículo 24.2 cuando se refiere a las garantías que deben rodear el proceso y, en concreto, se habla del derecho de defensa y de asistencia letrada. Estas previsiones reflejan, sin duda, la importancia que el propio constituyente atribuyó a la abogacía como función anudada al ejercicio de determinados derechos fundamentales.
3. La asistencia al detenido es, en efecto, una función de primera importancia en la salvaguarda de un derecho fundamental tan preciado como es la libertad personal, y se proyecta explícitamente sobre el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regula esa asistencia letrada al detenido.
4. El derecho de asistencia letrada es, posiblemente, la manifestación más fuerte a través de la cual el papel o la función de la Abogacía se vincula con la defensa de los derechos fundamentales. El derecho de defensa se encuentra asimismo en el corazón de las garantías básicas que debe rodear al proceso justo o equitativo. Se trata de un derecho fundamental de contenido absoluto que forma parte del núcleo irrenunciable a la dignidad humana.
5. El derecho de defensa ha sido reconocido en numerosos textos internacionales. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha establecido en reiterada jurisprudencia que el derecho de defensa implica el derecho que toda persona (acusado) tiene a defenderse por sí mismo o a ser defendido por un “abogado de su elección”. Asimismo, este Tribunal sitúa a los tribunales de justicia como los garantes de que ese derecho de defensa se manifieste de forma efectiva, con el fin de que se salvaguarde el carácter equitativo del proceso, su naturaleza contradictoria y, al fin y a la postre, la igualdad de armas de quienes intervienen en un proceso.
6. Aunque el derecho de defensa se manifiesta también en la posibilidad que tiene toda persona de defenderse por sí misma, lo cierto es que la manifestación más intensa de ese derecho, dada la complejidad de nuestro sistema jurídico, es la defensa a través de Letrado. Y ese derecho a la asistencia letrada conlleva para la persona el derecho a elegir un letrado de su confianza.
7. Pero resulta obvio señalar que la plenitud y garantía del derecho de defensa no se agotan tampoco en el simple dato de la defensa ejercida por un técnico Letrado, sino que para que sea efectivo ese derecho requiere que la dirección técnica se lleve a cabo en condiciones de dedicación y con la necesaria calidad. Dicho de otra manera: la dirección técnica o letrada ha de ser “profesional” en todas sus manifestaciones y sentidos.



8. El Abogado, por tanto, tiene una posición central para garantizar la efectividad de ese derecho de defensa, pero dispone a su vez de una responsabilidad profesional que supone dotar al cliente de una prestación o servicio profesional de calidad contrastada y con la necesaria dedicación. Pues así como es cierto que el derecho de defensa puede verse menoscabado por la actuación de los órganos judiciales, también lo es que una conducta poco diligente, irregular o improcedente del Letrado defensor pueden, asimismo, vulnerar los derechos fundamentales del ciudadano. Y lo grave es que contra esa vulneración del derecho fundamental no otorga nuestro sistema constitucional reparación alguna en clave de restitución del derecho fundamental vulnerado.
9. Al estar en juego derechos fundamentales tan relevantes como la libertad personal, la tutela judicial efectiva, las garantías del proceso, etc., pero al dirimirse ante los tribunales controversias o litigios de diferente calado y dimensiones con el fin de salvaguardar los intereses legítimos de cada parte, es obvio que el profesional de la Abogacía debe disponer de una formación sólida y actualizada con el fin de proveer a los ciudadanos de unos servicios de asistencia letrada de máxima calidad.
10. La función de la Abogacía, en consecuencia, tiene una dimensión constitucional muy vinculada al ejercicio de los derechos fundamentales y, sobre todo, con el respeto de los mismos por parte de los poderes públicos. Sin duda, la Constitución también se ocupa indirectamente de esa función cuando trata en el artículo 119 de la Asistencia Jurídica Gratuita.
11. La función de la Abogacía está conectada con los derechos fundamentales, pero sobre todo es una “actividad profesional”, cuyo correcto ejercicio requiere disponer de determinadas competencias profesionales (conocimientos, destrezas, habilidades y aptitudes), así como de un código de conducta o deontológico que no puede descuidarse en ningún momento.
12. La Ley Orgánica del Poder Judicial recoge en el Título II (“De los Abogados y Procuradores”) del Libro VII (“Del Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia”) una serie de reglas relativas a la actividad de los Abogados. Y la primera idea surge cuando se reserva “en exclusiva” la denominación y función de Abogado a aquellos Licenciados en Derecho “que ejerzan profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o del asesoramiento y consejo jurídico”.
13. En cualquier caso, la nota fundamental que impregna las relaciones del Abogado con sus clientes (los ciudadanos o aquellas personas jurídicas o instituciones) es la confianza. Una confianza personal, pero también técnica o especializada. La LOPJ distingue, tal como se ha visto, dos funciones típicas de la Abogacía, una privada que es la de asesoramiento o consejo jurídico que tiene por objeto prevenir o evitar problemas jurídicos e, incluso, resolverlos a través de técnicas de mediación o de transacción (una actividad que no es ejercida en exclusiva, sino que sobre

- la misma se proyectan de forma concurrente otras profesiones, pero que, dadas sus conexiones con la segunda, es razonable que sea ejercida de modo preferente por los Abogados).
14. La otra función típica de la Abogacía, y la que marca su propia identidad profesional, es la de defensa ante los Juzgados y Tribunales. Esta función se desarrolla por los Abogados de forma libre e independiente, se sujeta al principio de buena fe y en su ejercicio los Abogados gozarán de los derechos inherentes a la dignidad de su función y serán amparados en el ejercicio de su libertad de expresión y defensa. Los poderes públicos deben garantizar ese derecho de defensa y asistencia ejercidos por los Abogados.
  15. La profesión de Abogado se regula asimismo por el Estatuto General de la Abogacía de 2001. Allí se reconoce la vinculación de la actividad profesional de los Abogados con el ejercicio de derechos fundamentales de los ciudadanos, se califica a la actividad profesional como libre e independiente y cuyo objetivo es prestar un servicio a la sociedad en interés público. Se reconoce igualmente el importante papel de los Colegios Profesionales y sus propios fines (ordenar el ejercicio de la profesión, la formación de los colegiados, el control deontológico, la defensa de los derechos humanos y la colaboración con la Administración de Justicia).
  16. En Galicia esas funciones las cumplen los Colegios de Abogados, que son siete en la actualidad, y particularmente el “Consello da Avogacia Galega” que integra a tales Colegios, y que está regulado por el Decreto 130/1993, de 3 de junio.
  17. En todo caso, de este somero repaso a las funciones de la Abogacía y a su reconocimiento constitucional, normativo e institucional, bien se puede concluir que la intervención de los Abogados es imperativamente exigida en la práctica totalidad de los procedimientos, con singulares excepciones tasadas, siendo los Abogados una figura institucional central para el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia dado que se configuran como “colaboradores fundamentales” de aquélla, pero sobre todo porque tiene su amparo (a diferencia del resto de profesiones no funcionariales que actúan en el sistema judicial) en el propio texto constitucional.
  18. El propio Libro Blanco de la Justicia ya reconoció que la regla general habría de ser la preceptiva intervención de letrado debidamente habilitado en todos los procedimientos, salvo en los procedimientos de menor entidad, ya que mal puede exigirse a los ciudadanos la asunción de unos gastos de defensa superiores a aquellos beneficios que pudiera reportarles la legítima satisfacción de sus pretensiones.
  19. El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia recogía en su punto 20 que se establecerán fórmulas homologables con los países miembros de la Unión Europea para garantizar la preparación en el ejercicio de la profesión, así como, entre otras medidas, se hablaba de la regulación del ejercicio de la profesión en despachos colectivos y multiprofesionales, del impulso adecuado al turno de oficio y de propiciar la especialización progresiva.

20. Tradicionalmente ha existido una confusión en España entre Licenciatura en Derecho y ejercicio de la Profesión de Abogado, asentada en el dato de que el único requisito material (no formal) para el acceso al ejercicio de la profesión de Abogado era disponer de la titulación de Licenciado en Derecho.
21. Esta confusión ha provocado otra adicional: se pensaba –sin razón alguna– que la formación impartida en la Licenciatura en Derecho habilitaba (no sólo formalmente, sino materialmente) para el ejercicio de la actividad profesional de Abogado. Las Facultades de Derecho, por tanto, se presumía (y en cierta medida se presume todavía) “formaban Abogados”.
22. Sin embargo, estos presupuestos de partida son radicalmente falsos. Las Facultades de Derecho no forman ni es su función formar Abogados, sino “juristas” o, para ser más precisos, imparten una titulación que habilita para el acceso a las profesiones jurídicas. Sin embargo, el acceso a esas profesiones jurídicas requiere (o debería requerir) la realización de determinadas pruebas de acceso que determinen que las personas que pretenden ejercerlas acreditan las competencias profesionales exigidas para su desempeño.
23. Esto es así, efectivamente, en lo que afecta a las profesiones jurídicas que se encuadran en “cuerpos funcionariales” (en sentido lato), cuya característica adicional, además, es que se convocan procesos competitivos (conocidos entre nosotros como “oposiciones”) y con un número de plazas limitadas. Así, hay determinados “Cuerpos de funcionarios” en los que para su ingreso se requiere exclusivamente la posesión de la Licenciatura en Derecho (Jueces, Fiscales, Secretarios Judiciales, Abogados del Estado, Letrados de Comunidades Autónomas, Letrados Consistoriales, Registradores de la Propiedad, etc.).
24. La característica fundamental de esas “profesiones jurídicas” es que se encuadran dentro de la categoría genérica de “funcionarios públicos” y que, para acceder a las mismas, no es suficiente con disponer de la titulación universitaria de Licenciado en Derecho (o de Grado, en un futuro inmediato), sino que además se requiere superar unas pruebas selectivas de conocimientos que se califican como “oposiciones”.
25. A diferencia de estos sistemas de acceso a esas profesiones jurídica de contenido “funcional”, la Abogacía no ha venido exigiendo ningún requisito adicional de acceso para el ejercicio de tal actividad profesional. En este punto se han confundido los planos, ya que, aunque efectivamente la Abogacía se trate de una “profesión liberal” (una noción que cada vez se está arrinconando más con la implantación en el sector de las “grandes firmas” o “grandes despachos”), no es menos cierto que es una “actividad profesional” para cuyo ejercicio es a todas luces insuficiente disponer de un título de Licenciado en Derecho. El título de Licenciado en Derecho, como sucede en otras muchas profesiones jurídicas, es requisito o presupuesto para el acceso a la actividad profesional, pero en ningún caso

- debería ser el único requisito material (como lo es todavía hoy) para acceder al ejercicio profesional.
26. Y ello porque la Abogacía, por mucho que se quiera insistir en su dimensión de actividad profesional liberal, tiene unas implicaciones directas en la salvaguardia de los derechos fundamentales de las personas y, además, un contenido prestacional innegable en aquellos casos en los que los ciudadanos tengan insuficiencia de recursos para litigar.
  27. Es competencia de los poderes públicos regular el acceso y la expedición de títulos académicos y profesionales (más en concreto se sitúa como competencia estatal en el artículo 149.1.30 CE), y en consecuencia lo es velar porque el acceso a la Abogacía se lleve a cabo de forma tal que se garantice la cualificación profesional mínima de sus miembros para el ejercicio de tan importantes funciones que el ordenamiento constitucional y el propio ordenamiento jurídico les asigna.
  28. No interesa ahora detenerse en la variedad de modelos existentes en el acceso a la Abogacía en la Unión Europea y en las diferentes soluciones institucionales aportadas, pero sirva como constatación que ningún país tenía un sistema de acceso a la Abogacía tan “poroso” y tan fácil como el nuestro.
  29. Así no cabe sorprenderse del número de Abogados que actualmente están inscritos en los Colegios Profesionales. La nómina de Abogados españoles es posiblemente, en relación con la población, la más alta de la Unión Europea.
  30. Los Abogados se forman, actualmente, a través de tres vías principalmente:
    - a) Por medio de las Escuelas de Práctica Jurídica o los Master o Postgrado que puedan impartir las diferentes Universidades.
    - b) Por medio de “pasantías”. Una institución que tuvo mucho arraigo en el pasado, pero que ahora –en un mundo mucho más mercantilizado- tiene algunas manifestaciones tradicionales que se combinan con nuevos esquemas que han introducido los “grandes despachos” (la figura del “junior” o del abogado en formación).
    - c) Por medio del sistema de (auto) formación, generalmente muy poco transitado, y que consiste en que el Abogado va aprendiendo puntualmente con el estudio de los diferentes casos que le van llegando.
  31. Evidentemente a esta situación descrita se le ha puesto término de forma definitiva. En efecto, la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales introduce un sistema de acceso a la Abogacía que pretende homologar a España con el resto de países de la Unión Europea poniendo el acento en la importancia que tiene la formación práctica y conjugando “la idoneidad formativa de las universidades con el acervo de experiencia de los colegios profesionales”.
  32. En la Ley 34/2006, de 30 de octubre, se regulan las condiciones de obtención del título profesional de abogado. Ya no servirá, por tanto, la mera obtención del título de Licenciado en Derecho y el cumplimiento de

una serie de requisitos formales para ejercer tan importante función. La dignificación de la profesión de Abogado pasará necesariamente, no sólo por la “dignificación por el ejercicio”, sino también (y con carácter previo) por la “dignificación en el acceso”.

33. Así, esa posición de asimetría que claramente se observa entre acceso al resto de profesiones jurídicas (salvo Procuradores) y el acceso a la Abogacía se verá de una vez rota. Pero estas exigencias son sobre todo consecuencia de que los poderes públicos no pueden desatender los importantes derechos de los ciudadanos que están en juego en el desarrollo de esta actividad profesional.
34. Ciertamente es que la profesión de Abogado cambiará, en cuanto al acceso a la misma se refiere, cuando entre en vigor la citada Ley 34/2006, cuya “vacatio legis” es muy amplia (5 años). A partir de ese momento deberán estar “rodados” los nuevos sistemas de acceso a la profesión, que parten de los siguientes criterios:
  - a) El acceso a la profesión de Abogado se vehiculará a través de la obtención del título de Licenciado en Derecho o de Grado, de la acreditación de la superación de la correspondiente formación profesional y, en fin, de la superación asimismo de la evaluación regulada en la Ley.
  - b) El primer elemento nuevo del modelo es la obtención de la capacitación profesional, que requiere la realización de cursos de formación que organicen e impartan las universidades públicas o privadas y las escuelas de práctica jurídica, así como la realización de las prácticas externas en actividades propias del ejercicio con los requisitos que se determinen reglamentariamente. La formación universitaria se impartirá dentro del ciclo de postgrado (un año) y deberá ser acreditada conjuntamente por los Ministerios de Educación y de Justicia. Las escuelas de práctica jurídica de los colegios profesionales de Abogados podrán impartir esa formación, pero deberán celebrar un convenio “con una universidad pública o privada” y deberán ser objeto, asimismo, de acreditación.
  - c) El segundo elemento nuevo es la acreditación de la capacitación profesional por medio de la evaluación de la aptitud profesional, “que tiene por objeto acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado, así como el conocimiento de las normas deontológicas y profesionales. Se establecen unas reglas sobre la composición de las Comisiones de evaluación, se prevé que esas comisiones se constituyan por Comunidades Autónomas y, en fin, “que tengan un contenido único para todo el territorio español en cada convocatoria”. Se prevé, igualmente, que “los programas” contemplarán también materias relativas al Derecho propio de las comunidades autónomas. No obstante, será el reglamento que desarrolle la Ley el que prevea cuestiones más concretas sobre las citadas evaluaciones.
35. Se ha optado, en consecuencia, por una formación previa que complementa el Grado articulada a través de un Postgrado universitario,

- que debería tener un contenido eminentemente práctico, para no “repetir” la formación académica impartida en el Grado. Cabe dudar del actual sistema universitario para ofrecer por sí sólo (y sin la intervención de los Colegios de Abogados) esa “formación práctica” exigida.
36. Se permite que esa formación sea impartida por las escuelas de práctica jurídica, mediante “convenio” con “una” universidad pública o privada. Posiblemente, si las escuelas de práctica jurídica entablan una buena alianza e imponen, en cierta medida, su modelo formativo práctico, pueden mejorar la calidad de los productos ofrecidos por el sistema universitario. Cabe criticar que el convenio se haya de realizar con una sola universidad y no con varias. En el caso de Galicia lo razonable sería un Convenio entre el Consejo de la Abogacía y las Universidades gallegas.
  37. Está por resolver el problema de si para acceder al resto de profesiones jurídicas será suficiente con el Grado o se exigirá un Postgrado, pues se pueden crear no pocas asimetrías y algunas paradojas (¿se exigirá ahora un postgrado para ejercer de Abogado mientras que para acceder a Juez o Fiscal sólo será requisito el Grado?).
  38. Cabe presumir que las pruebas de evaluación serán prácticas, y que su huirá de exigir la acreditación memorística de conocimientos. Dado que no hay un “*numerus clausus*”, sino que es una prueba de acreditación o de habilitación para el acceso a la Abogacía, lo razonable es que sean pruebas de muy distinta factura a las tradicionales oposiciones.
  39. Se debe objetar que el sistema de acceso, tal como se ha configurado legalmente, se asienta bajo las premisas de que es de competencia estatal tanto la acreditación de los postgrados y cursos de formación, como de la ejecución del proceso de acreditación a través de las evaluaciones. Asimismo, la Ley 34/2006 deja innumerables cuestiones abiertas al desarrollo reglamentario.
  40. Cabe objetar, por tanto, a la citada Ley y al procedimiento de acceso que se establece en la misma el papel secundario y a todas luces adjetivo de las Comunidades Autónomas en todo el sistema diseñado. Ni siquiera en competencias de naturaleza claramente ejecutiva como son la acreditación de postgrados y cursos se reconoce intervención alguna a las Comunidades Autónomas. Más polémico es el caso de que “si el número de aspirantes así lo aconseja”, se pueda constituir una única comisión evaluadora para los cursos realizados en el territorio de varias comunidades autónomas. La realización de las pruebas de acceso a la Abogacía en cada una de las Comunidades Autónomas no debería ser objeto de excepción alguna.
  41. En consecuencia, cabría proponer una reforma de la Ley 34/2006 mediante la cual se estableciera una intervención más activa de las instituciones autonómicas en el proceso de acceso a la Abogacía, tanto en los procesos de convocatoria y desarrollo del sistema de acceso, como en la acreditación de los postgrados y cursos requeridos para el acceso.

42. Tampoco se entiende cabalmente que la evaluación para el acceso a la Abogacía tenga “contenido único” y, acto seguido, se indique que “los programas” “contemplarán” también materias relativas al Derecho propio de las comunidades autónomas. Por tanto, difícilmente el “contenido puede ser único”, puesto que variará –y se presume que de forma evidente- en función del Derecho civil foral o especial que exista en cada Comunidad Autónoma y del propio Derecho Público que se haya aprobado por cada una de ellas en uso de sus potestades de autogobierno. Se debería garantizar, por tanto, que en el acceso a la Abogacía se valore el conocimiento del Derecho civil foral o especial de cada Comunidad Autónoma, así como el Derecho Público. Igualmente, se debería valorar el conocimiento de la lengua y admitir, en todo caso, que la lengua propia de la Comunidad Autónoma sea utilizada en las pruebas selectivas.
43. Habría que tener en cuenta todas las anteriores consideraciones para ir preparando la entrada en escena del nuevo sistema de acceso a la Abogacía, con el fin de que los Colegios profesionales de Abogados de Galicia (o mejor el Consejo de la Abogacía gallego) y las propias Universidades vayan diseñando el futuro de los sistemas de capacitación profesional. Se debería caminar hacia un sistema gallego de capacitación profesional de Abogados que procure ser lo más homogéneo posible y evite los riesgos de dispersión y fragmentación que se pueden producir si las Universidades o los propios Colegios de Abogados actúan autónomamente.
44. En lo que afecta al ejercicio de la función de Abogado, el Consejo de la Abogacía Gallega se hace eco de una reivindicación muy sentida en el colectivo profesional afectado, como es que tanto los ciudadanos como los propios colegiados sean tratados con respeto por parte de los diferentes actores que intervienen en el sistema judicial. En cuanto colaboradores necesarios de la Administración de Justicia, y dado el trato formal que adoptan frente a la autoridad judicial, demandan un trato igual o recíproco, que por lo general es perfectamente cumplido por los jueces y por el personal al servicio de la administración de justicia, salvo excepciones puntuales que habría que erradicar.
45. Relacionado con el punto anterior, cabe indicar que en el ejercicio del derecho de defensa por parte de los letrados se debe reforzar su libertad de expresión, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia. Ciertamente no cabe dentro de esa libertad de expresión el insulto o la descalificación, pero también lo es que, dados los intereses personales en juego en determinados procesos, la defensa pueda ser enérgica, teniendo en cuenta que el bien tutelado es el respeto debido al Poder Judicial. En este punto cabe poner en duda –a pesar de la existencia de una jurisprudencia constitucional sobre el particular- que la imposición de plano de sanciones a los Letrados por parte de los órganos jurisdiccionales en los que presumiblemente se ha cometido la infracción respete el principio de imparcialidad.

46. La formación continua de los Abogados, además de su necesaria especialización, es uno de los grandes retos que tienen los Colegios de Abogados en general y el Consejo de la Abogacía en particular. Se debe caminar hacia modelos de formación abiertos a las diferentes profesiones jurídicas que actúan en el seno del sistema judicial, con ponencias de contraste y como espacio de socialización de las diferentes profesiones jurídicas. La práctica de los Convenios entre las diferentes instituciones debería ser la norma en un proceso de sinergias colectivas para cambiar los formatos tradicionales de formación, hacerlos más apegados a las realidades y necesidades del sistema judicial y acabar con las propuestas formativas endogámicas o autistas, sin perjuicio del mantenimiento de determinados cursos específicos, por su contenido, para los Abogados de forma exclusiva.

## Procuradores de los tribunales

1. Partiendo de las distintas normas referentes a los Procuradores de los Tribunales, así como de las reflexiones comprendidas en el Libro Blanco de la Justicia de 1997 y en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001, se observa cómo se apuesta y, en cierta medida, se ha producido un proceso de ampliación de las competencias o funciones de los Procuradores que culminan en el Proyecto de Ley de Reforma Procesal para la Implantación de la Oficina Judicial en cuanto a la reforma del artículo 26 de la L.E.C.
2. En la Procura se distingue, actualmente: a) una función privada, que es la tradicional de representación procesal de las partes; y b) una función pública, de colaboración con la Administración de Justicia, cuyo contenido se ha incrementado al compás de las nuevas normas y trabajos que han desembocado en un nuevo diseño de la profesión de Procurador, introduciendo en España fórmulas utilizadas en el Derecho Europeo que provocan una mayor agilidad, claridad y eficacia del proceso. Colaboración que también desempeñan en el curso del proceso judicial los Colegios de Procuradores.
3. El Libro Blanco de la Justicia ya reconocía que, al margen de que la figura del Procurador como profesión diferenciada del Abogado no era muy frecuente en nuestro entorno comparado, el contenido de su actividad resultaba útil, sin perjuicio de la actualización y revisión de sus formas de actuación. Allí, al margen de mantener la figura del Procurador como representante de los ciudadanos ante los Tribunales, se sugería que el mismo asumiera otros cometidos de colaboración con los órganos jurisdiccionales, concretamente en los actos de comunicación procesal en las fases de prueba y ejecución. Se hacía asimismo hincapié en el



perfeccionamiento permanente de los sistemas informáticos y electrónicos que exigirían una colaboración estrecha con estos profesionales.

4. El Pacto de Estado para la Justicia preveía en su punto 20 que se procedería a aprobar un nuevo Estatuto de Procuradores, así como que se potenciarían “las funciones de los Colegios de Procuradores en el campo de los actos de notificación fomentando la utilización de las nuevas tecnologías”. Ciertamente, no se refería a los Procuradores en singular, sino a los Colegios, aunque esa referencia cabía hacerla extensiva también a las propias funciones de aquéllos.
5. Así, tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto General de Procuradores, que regula esta función pública y sitúa al mismo nivel la idea de representación de las partes – función privada – que la de cooperación con la Administración de Justicia, la reforma de la LOPJ de 2003 concreta por primera vez dicha competencia pública: la posibilidad de los Procuradores de realizar en el proceso los actos de comunicación con las partes que la ley les autorice; actos de comunicación especificados en la propia ley mediante una modificación puntual de la LEC de 2000: “En las actuaciones realizadas en el ámbito de esta disposición adicional, los procuradores de las partes personadas podrán practicar, si así lo solicitan y a costa de la parte que representen, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos, por cualquiera de los medios admitidos con carácter general en esta ley”, regulando seguidamente cómo se tendrán por válidos dichos actos de comunicación.
6. Y en el Proyecto de Ley de reforma procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial (BOCG, Congreso de los Diputados, de 19 de diciembre de 2008, núm. 17-I, IX Legislatura), se prevé expresamente que el Procurador pueda realizar los actos de comunicación y otros actos de cooperación con la Administración de Justicia que su representante le solicite, de conformidad con lo previsto en las leyes procesales”.
7. En consecuencia, la reforma de la LOPJ de 2003 incluyó, junto a la tradicional función de representación de las partes en todo tipo de procesos, la función específica de que podrán realizar los actos de comunicación a las partes del proceso que las leyes autoricen. Se trata, no obstante, de un nuevo perfil de la función del procurador que para su concreción deberá tener un pleno reflejo en la legislación procesal, pasando de la declaración de principios a su concreción puntual. Si así se confirma, se podrá decir que la función de los Procuradores es ciertamente poliédrica.
8. En lo que afecta a la formación y cualificación requeridas para el acceso a la profesión de Procurador de los Tribunales, hay que estar a las previsiones de la Ley 34/2006, de 30 de Octubre, que ya ha sido analizada en detalle en el apartado relativo a los Abogados y allí cabe remitirse. En todo caso, hasta su entrada en vigor, 31 de Octubre de 2011, el sistema de acceso a la función de Procura sigue ofreciendo los mismos flancos a la crítica que los existentes en el caso de la Abogacía. La inexistencia de otros requisitos que no sean los meramente formales suponen una configuración institucional muy débil de

la profesión de Procurador en relación con las restantes profesiones jurídicas que actúan en el sistema judicial.

- 9.- La mejora del sistema de acceso, al menos a partir de 2011, vendrá muy unida al diseño del sistema que finalmente se adopte. En todo caso es un paso adelante, que significa la culminación de un empeño por mejorar la calidad del ejercicio de la profesión y que, a su vez, beneficiará a la Administración de Justicia, garantizándose una mejor capacidad técnica de dichos profesionales y con ella una mejora en la efectividad de la tutela judicial como derecho fundamental.
10. La deontología profesional puede ser definida como un conjunto de deberes que conforman un código de actuación que se adicionan a los estrictamente previstos en la Ley, cumpliendo así una función social. Las normas deontológicas están recogidas en el Estatuto General de los Procuradores, en los Estatutos de los Consejos de Colegios de la Comunidad Autónoma y en los Estatutos de cada Colegio. En la definición del código deontológico tienen un relevante papel los Colegios de Procuradores, que ejercen un control y supervisión del ejercicio de la profesión de los colegiados, para garantizar la formación y cualificación antes citadas.
11. La profesión de Procurador de los Tribunales tiene su fundamento en el principio de intermediación judicial y de asistencia continuada a los juzgados y tribunales. Ello implica, por un lado, una dimensión privada, que se plasma en una asidua acción presencial y directa del Procurador en la oficina judicial por si el órgano judicial emite algún tipo de notificación determinante para la marcha del proceso. Y, por otro, una dimensión pública, para la realización de los actos de impulso procesal y material de los procedimientos jurisdiccionales, con un espacio concreto, en lo que afecta a notificaciones y traslados de copias de escritos y de documentos. Pero esta dimensión –como se viene señalando– está pendiente de una concreción en las propias leyes.
12. La figura de la Procura es incompatible con el ejercicio de la Abogacía, con la actividad profesional de Gestor Administrativo y con la de Graduado Social, por la imposibilidad de conciliar las exigencias de intermediación y asiduidad a los órganos jurisdiccionales, en que se basa el ejercicio de la profesión de Procurador, en un ámbito territorial limitado, con el de representación de los Gestores Administrativos ante los órganos de las Administraciones Públicas, Graduados Sociales en los procedimientos laborales o de seguridad social, o defensa de los Abogados, cuyos Estatutos no comprenden tal exigencia de limitación territorial.
13. En relación con la incompatibilidad para ejercer la actividad profesional de la Abogacía, tal restricción encuentra su fundamento en la diferente naturaleza y posición jurídica en el proceso, al reservarse al Abogado la función de dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos y el asesoramiento o consejo jurídico. El letrado asume una posición “de parte” en el proceso, defiende sus intereses. Mientras que en el Procurador rige la necesidad de obrar con abstracción de la causa, colaborando con la

Administración de Justicia; es decir, cada uno, Abogado y Procurador, tienen un interés profesional distinto.

14. Los Procuradores perciben su retribución mediante: a) Arancel, que cumple una función social que se puede comprobar en los llamados “costes indirectos de la Justicia”, disponiendo el Consejo General de Procuradores de algunos datos económicos estimativos del coste de su intervención respecto a los costes directos de los demás profesionales liberales en el proceso; b) Percepciones no arancelarias, que tienen un papel residual respecto al arancel y son derechos por los demás trabajos y gestiones que practiquen referentes a los contratos de mandato y de arrendamiento de servicios, respectivamente. Percepciones que se refieren a asuntos de distinta índole, rigiéndose por un principio de libertad de pactos.
15. Dentro de la denominada “postulación procesal”, y con el fin de garantizar a los ciudadanos el derecho fundamental comprendido los derechos fundamentales de naturaleza procesal, se hallan dos instituciones: la Abogacía, que asesora a la parte, y la Procuraduría que le representa, como colaboradores, a su vez de la Administración de Justicia. La regla general es, por tanto, la “postulación procesal”, pero tiene una serie de excepciones y estas pueden ser ampliadas por decisión del legislador.
16. La legislación procesal actual establece que cuando el receptor del acto de comunicación judicial se niegue a recibir la copia de la resolución o cédula, la diligencia acreditativa de la entrega, o no se hallare en el lugar donde deba practicarse el acto, el Procurador seguirá las reglas previstas en el artículo 161 de la L.E.C., en lo que resulte aplicable – tal precepto en su redacción actual se refiere en todo momento a actos de comunicación judicial efectuados por el Secretario Judicial o funcionario que actuante, acreditándolo mediante el auxilio de dos testigos o de cualquier otro medio “ad hoc”.
17. Esta medida a adoptar, a la vista de la dificultad y demora que conlleva, no es muy adecuada para agilizar convenientemente los actos de comunicación, aparte de colocar al Procurador en ocasiones en una difícil tesitura.
18. La ejecución de las resoluciones judiciales –facultad atribuida con carácter exclusivo y excluyente a los jueces por el art. 117.3 de la C.E.- es uno de los aspectos del proceso que genera mayor inquietud y lentitud de la Administración de Justicia. La nueva L.E.C. 1/2000 ha venido a solucionar algo este problema al implantar la concentración y el predominio de la oralidad sobre la escritura, pero debido a ello el Juez dispone de menos tiempo para dictar sentencias y ejecutarlas.
19. Alguna vía de solución, siquiera sea transitoria mientras se mejora institucionalmente todo el sistema de ejecución, podría estar en la profesionalización de la ejecución. Aquí, tal vez, los profesionales de la Procura podrían tener un espacio institucional de intervención en colaboración con la labor que en materia de ejecución llevan a cabo los Secretarios Judiciales desde el propio órgano jurisdiccional, pero siempre bajo el estricto control jurisdiccional. Hay ejemplos similares en el Derecho comparado.

20. Significar que con la nueva Ley de Acceso para la profesión de Procurador, el sistema de selección, el control deontológico y disciplinario, además de las responsabilidades civiles, penales y corporativas a las que se encuentran sometidos, los Procuradores de los Tribunales están habilitados para una futura delegación de facultades de ejecución en el proceso civil, semejante a la de las figuras existentes en los países de la Unión Europea.

## Otros profesionales

1. Además de los funcionarios y profesionales del derecho (Abogados y procuradores) y los médicos forenses, existe un conjunto de profesionales que están ligados, más o menos directamente, con la Administración de Justicia, sea en la función de peritos (arquitectos, psicólogos, médicos, economistas, etc.) sea en la de apoyo directo al desempeño de la jurisdicción, dentro de la propia Administración de Justicia, como personal laboral, dentro de los denominados equipos técnicos (psicólogos, trabajadores sociales, educadores, algunos peritos judiciales, algunos traductores-intérpretes, personal auxiliar de autopsias, etc.) Junto a ellos, otros intervienen también en los procedimientos judiciales ejerciendo cometidos de gran importancia, entre los que destacan los graduados sociales (o diplomados en relaciones laborales), peritos judiciales y los intérpretes-traductores judiciales.

## Los graduados sociales

2. Los **graduados sociales** son profesionales ligados al mundo de las relaciones laborales y de la Seguridad Social, que pueden intervenir en representación técnica de las partes ante los Juzgados de lo Social. En su regulación se ha introducido una precisión en el alcance de su intervención como representante, pues se dispone en la ley que se trata de una “representación técnica”, con lo que parece apuntarse a una intervención con un componente jurídico más allá de una labor meramente material de representación, aunque es evidente que la ley no ha expresado una facultad de asesoramiento técnico ni, menos, una función de dirección técnica del procedimiento.
3. Es conocida la polémica existente entre los Graduados Sociales y los Abogados y Procuradores en torno a las capacidades de los primeros para intervenir ante la Administración de Justicia, y los límites de esa intervención. Dejando sentadas estas dispares posiciones, lo cierto es que en

la actualidad lo que hay es un reconocimiento legal a la “representación técnica” de los Graduados Sociales.

Con todo, no pueden olvidarse dos circunstancias que tienen que ver con la formación de unos y otros profesionales. De un lado, que mientras los Graduados sólo precisan haber superado el primer Ciclo de los estudios universitarios actuales, la Diplomatura en Relaciones Laborales, los Abogados y Procuradores han debido obtener la licenciatura en Derecho. De otro lado, en el nuevo sistema de enseñanza universitaria que se está implantando, estructurado en Grado y postgrado, se equiparán todos ellos en el primer nivel; sin embargo, la Ley de acceso a las profesiones de abogado y procurador, que entrará en vigor en 2011, exige que se curse un master y se haga un examen nacional posterior para acceder a la Abogacía o a la profesión de procurador de los tribunales.

4. Como fácilmente se comprueba, sería necesaria una precisa clarificación normativa sobre el contenido, ámbito de actuación y facultades de los abogados, procuradores y graduados sociales ante la Administración de Justicia.
5. De acuerdo con las previsiones legales, los Graduados Sociales no se limitan a actuar en nombre y representación de la parte en un proceso laboral o de Seguridad Social, sino también podrán brindarle sus conocimientos en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para, en ese ámbito procesal, ayudarle a que sus pretensiones se vean satisfechas. Sin embargo, su intervención se reduce por ministerio de la ley a la primera instancia, sin que resulte autorizado para representar técnicamente a la parte en el recurso extraordinario.
6. Además, en los procesos concursales, en donde se impone la representación y defensa técnicas por procurador y abogado, se excepciona lo previsto para la representación y defensa de los trabajadores en la Ley de Procedimiento Laboral, incluidas las facultades atribuidas a los graduados sociales.
7. Habida cuenta de su capacidad de representación en primera instancia en los procesos laborales y de Seguridad Social, se plantea la conveniencia de establecer un turno de oficio de Graduados Sociales para asistir a los litigantes sin recursos económicos.

## Los peritos

8. La complejidad de las relaciones económicas y sociales, la diversidad de saberes especializados, van exigiendo cada vez más frecuentemente el auxilio de un técnico que nos permita entender una determinada situación o relación. Estos profesionales, que tienen los conocimientos científicos, artísticos o prácticos, ajenos a la ciencia del Derecho, y que presentan su dictamen ante la autoridad judicial se denominan **peritos**.

El perito es, por ello, una pieza imprescindible en la actividad diaria de los distintos órganos judiciales. Además, aunque no se exprese así legalmente, los dictámenes periciales han adquirido una trascendencia enorme sobre las decisiones judiciales, pues tratándose de una cuestión que sea ajena al Derecho, y que deba ser apreciada conforme a reglas o criterios especializados, la desvinculación del juez de la opinión del perito resulta difícil, aunque pueda valorar los dictámenes periciales libremente y con arreglo a las reglas de la sana crítica.

9. Hay una evidente insuficiencia de la regulación actual acerca de los peritos, por lo que debiera reclamarse no sólo una normativa más intensa, sino también más exigente, en aras de la seguridad jurídica. En cualquier caso, y a pesar de que el perito judicial es un operador jurídico de gran importancia, carece de un referente propio, pues no han sido considerados ni por el Ministerio de Justicia ni por las distintas Administraciones competentes en materia de Justicia, de modo que no existe una regulación de su status procesal ni de su actuación como un conjunto específico de profesionales libres.
10. Probablemente el problema provenga de la variedad de profesiones que se reclaman y pueden intervenir en un proceso como perito, dado sus especializados conocimientos, y sin duda las actuales profesiones crecerán en número al paso de los años.
11. Es cierto que debe exigirse un mayor rigor normativo que ponga coto a las corrupciones o a las corruptelas periciales, más allá del derecho de cada parte de procurarse a sus expensas la intervención del mejor profesional que, con total imparcialidad e independencia, presente en el juicio su criterio.
12. No es fácil aprobar un estatuto general de los peritos judiciales, que desconozca la existencia de las organizaciones profesionales existentes, como sucede con los Colegios Profesionales. Con todo, hay numerosas profesiones que carecen de un Colegio profesional que los ampare, señaladamente los peritos calígrafos, que sin embargo han de intervenir con cierta frecuencia ante los tribunales. En tales casos, deberían dictarse las disposiciones necesarias para dar seguridad jurídica a los peritos de especialidades que no tengan respaldo colegial.
13. Ahora bien, un título profesional de perito judicial, que responda a una adecuada formación académica y práctica, que garantice una cualificación profesional idónea, permitiría conformar una profesión liberal e independiente que contribuiría al fortalecimiento y funcionamiento de la Administración de Justicia.
14. Debiera exigirse para actuar como perito ante los tribunales una experiencia profesional mínima, de modo que no se permita el dictamen de peritos inexpertos, que no han tenido ocasión de integrarse en el mundo laboral que hace un dictamen alejado de la realidad, pero que por haber resultado designado por la suerte, termina resultando más creíble para el juzgador.

15. Se echan en falta eficaces mecanismos de control en la selección de los peritos, sin dejar exclusivamente en manos de los Colegios Profesionales la decisión de los que deben integrar las listas de posibles peritos. En este sentido, la intervención de la Comunidad Autónoma de Galicia, creando una lista de peritos, puede ser un factor de control de calidad de los que vayan a ser nombrados.  
Por lo mismo, debería evitarse la designación de ciertos peritos “de confianza del Juzgado”, lo que apuntaría también a la conveniencia de una intervención de la Comunidad Autónoma.
16. La posibilidad de convertir en funcionarios a los peritos judiciales ha sido uno de los caballos de batalla tradicionales; esta solución se ha apuntado históricamente con los médicos del Registro Civil o los Arquitectos forenses, pero a la postre la clave está en la demanda judicial de unos específicos profesionales, que justifique –como ocurre con los forenses– una implicación del poder público y la asunción de la necesidad de ese cuerpo de funcionarios específicos.

## Intérpretes y traductores

17. Se trata de profesionales cuya intervención resulta absolutamente imprescindible cuando alguna de las partes o de quienes intervienen en el procedimiento desconocen la lengua oficial, de modo que se imposibilita la comunicación entre los sujetos y, por tanto, se afecta el derecho a la tutela judicial efectiva.
18. Se conocen básicamente dos sistemas para incorporar a los intérpretes o traductores en los procedimientos judiciales por las Administraciones Públicas competentes en materia de justicia: bien integrarlos como personal laboral, a través de los procesos selectivos correspondientes, o bien se opta por licitar y contratar los servicios de traducción e interpretación a empresas privadas, para abarcar de ese modo las distintas lenguas y dialectos.
19. Cuando se decide licitar y contratar externamente la prestación de este servicio se asume que habrá una empresa intermediaria entre el traductor-intérprete y el Juzgado, con ánimo de lucro, lo que puede derivar en la intervención en el proceso de personas sin la suficiente cualificación.
20. El intérprete-traductor judicial no sólo debería hablar idiomas, sino que debe ser un profesional con competencias comunicativas y conocimientos profundos de las claves socioculturales de los interlocutores, por lo que su preparación es un tema crucial.
21. De todos modos, parece conveniente aprobar una regulación de los requisitos básicos para actuar como traductor e intérprete en sede judicial, esencialmente en lo relativo a la formación.

22. Sería también conveniente la constitución de un Registro público de traductores e intérpretes autónomos, para cubrir las necesidades de la Administración de Justicia.

Sin embargo, dada la enorme diversidad de lenguas y dialectos a los que por necesidad o interés se recurre, podría acudir a las propias asociaciones inscritas en un registro oficial de extranjeros para cubrir esta necesidad.

## **Ciudadanos y sistema judicial.**

### **La configuración de la justicia como servicio público al servicio de los ciudadanos**

1. Las relaciones entre ciudadanos, Poder Judicial y Administración de Justicia, o si se prefiere entre ciudadanos y sistema judicial no son un ámbito especialmente explorado. Se trata, en cambio, de un tema complejo, con múltiples aristas y, asimismo, descuidado en los diferentes análisis que se han llevado a cabo en España sobre la Justicia. No obstante, muchos de los temas que se abordan en este apartado están directamente conectados con otros epígrafes examinados en el presente Libro Blanco, por lo que aquí sólo serán tratados de forma epidérmica.
2. El objetivo de este apartado es, en suma, analizar en qué medida la Justicia o, más exactamente, el “sistema judicial” (Poder Judicial y Administración de Justicia) es receptivo a las demandas de los ciudadanos en lo que afecta a la prestación del servicio público de la Justicia. Los ciudadanos son los destinatarios principales y “reales” del servicio público de la Administración de Justicia, pues en definitiva son ellos los titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión; un derecho fundamental directamente conectado con la dignidad humana (artículo 10.1 CE). Aunque, no conviene olvidar que la Constitución emplea la expresión “todos” para definir el círculo de titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.
3. La perspectiva del “Ciudadano” es una dimensión prácticamente ausente en nuestra bibliografía sobre temas judiciales. Cabe preguntarse cuáles son los motivos de esa carencia de reflexión, y puede afirmarse que el Poder Judicial y la Administración de Justicia han venido tradicionalmente prestando mayor atención a sus problemas endógenos que a sus relaciones específicas con la ciudadanía.
4. Da la impresión, por tanto, que los problemas de la Justicia no son realmente los problemas de los ciudadanos. Y con el fin de superar esa imagen hay que llevar a cabo un ejercicio de reflexión muy hondo al objeto de colocar al Ciudadano en el epicentro de cualquier análisis que se haga de la Justicia como servicio público.



5. El *Libro Blanco de la Justicia* [CGPJ, Madrid, 1997], orilló por completo el examen del papel del ciudadano en el seno de la Administración de Justicia, aunque una de sus ideas-fuerza era precisamente la configuración de la Justicia como servicio público. En el citado Libro Blanco tan sólo había algunas referencias incidentales a los ciudadanos en el tratamiento del “acceso a la Justicia” o cuando se abordaban, muy tangencialmente por cierto, los problemas relativos a la lengua.
6. Tampoco el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia (2001) se caracterizó por una especial sensibilidad hacia esta materia. Únicamente recogía un sucinto apartado 13 que decía lo siguiente: “Una ‘Carta de Derechos de los Ciudadanos’ ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada, establecerá los derechos de los usuarios de la Justicia”. Era toda referencia a los ciudadanos, salvo las alusiones en el preámbulo a que el sistema judicial tenía como función constitucional garantizar los derechos de los ciudadanos.
7. La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia fue aprobada por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados de 22 de abril de 2002, ofrece, en cambio, elementos de interés, aunque su contenido se ha quedado a día de hoy (2009) un tanto desfasado. El primer epígrafe de esa Carta de Derechos apuesta por una justicia transparente, comprensible, atenta y responsable con el ciudadano, ágil y tecnológicamente avanzada. En lo que afecta a la transparencia, su proyección se ha centrado más en los programas de modernización que directamente en los propios ciudadanos.
8. Asimismo, en el ámbito de “la justicia comprensible” los pasos que se han dado, asimismo, son también tibios e insuficientes. Y, por su parte, el apartado de una “Justicia atenta con el ciudadano” está plagado de buenas intenciones y, en la práctica, se puede afirmar que a día de hoy su incumplimiento es prácticamente manifiesto en buena parte de sus enunciados.
9. En el caso de una “justicia responsable a los ciudadanos”, se han dado una serie de tímidos pasos con la creación de la Oficinas de Atención al Ciudadano”. Y de los datos recogidos cabe poner de manifiesto como es en el “trato recibido” donde se acumulan buena parte de las quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento del servicio público de la Justicia.
10. Las referencias recogidas en la Carta a “una justicia ágil y tecnológicamente avanzada” son, en estos momentos, una de las debilidades institucionales más fuertes del sistema judicial. De hecho, la “tardanza en resolver los litigios” es el ítem que recibe mayor número de quejas de los ciudadanos, tal como acreditan los propios datos del Consejo General del Poder Judicial.
11. Y, en fin, la reiterada Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia dispone, asimismo, de dos epígrafes más. Uno dedicado a “Una Justicia que protege a los más débiles”, y otro que se ocupa de abordar la relación de confianza entre los Abogados y Procuradores y los propios ciudadanos.

En este sentido, es muy importante en el ámbito de la prestación de los servicios profesionales que realizan tanto Abogados como Procuradores, el derecho que ampara a los ciudadanos de conocer anticipadamente el coste aproximado (a través de un presupuesto previo formalizado) de la intervención de estos profesionales y la forma de pago.

12. La Ley Orgánica del Poder Judicial, así como las diferentes leyes procesales, debido tal vez a que su objeto es la organización, constitución y funcionamiento de los Tribunales, muestran una total indiferencia hacia el ciudadano. En la literatura jurídica se ha extendido, además, la denominación de “justiciable”, expresión que no describe razonablemente la posición de los ciudadanos ante el sistema judicial. El Pacto de la Justicia hacía uso de la expresión “usuario” y Carta de Derechos, en términos más correctos, utiliza la noción de “ciudadano”. No es algo menor, en cualquier caso, como se defina al ciudadano en sus relaciones con la Administración de Justicia.
13. Ante esa reiterada ausencia de los ciudadanos del sistema legal e institucional de la Justicia la paradoja está servida, pues la justicia “emana del pueblo”, titular de la soberanía. Pero en el proceso de impartición de la justicia, el sistema judicial se aleja del ciudadano, quien asiste habitualmente mudo a una escenificación de la que es protagonista, pero cuyo papel en escena es prácticamente irrelevante. Como se ha reconocido gráficamente, la justicia tradicional está hecha para dejar a los profesionales del derecho que actúen entre ellos.
14. Los ciudadanos lo único que pretenden es disponer de un sistema judicial de calidad contrastada, imparcial y eficiente, que pueda ser equiparables en sus resultados a otros servicios públicos y que sea objeto de evaluación, tal y como son evaluados en sus resultados otros muchos servicios públicos. Pero, para implantar esas reformas estructurales hay que ser conscientes que ninguna reforma en profundidad podrá llevarse a cabo en el sistema judicial sin fuertes presiones impulsadas por movimientos exteriores a la institución. La justicia, como el resto del Estado, es imposible que pueda reformarse ella misma.
15. Aparte de implantar sistemas de evaluación y de apostar por la calidad de los servicios públicos de la justicia, se ha de evaluar, asimismo, el desempeño de todos los actores institucionales que participan en los procesos judiciales. Se debe implantar un sistema de evaluación que sea objetivo y detecte las “bolsas de mal funcionamiento” o los “nudos de mala administración”, aplicando medidas correctoras de mejora y exigiendo las responsabilidades que procedan.
16. Los ciudadanos-usuarios del servicio público de la justicia demandan que se refuerce “la acogida”, habitualmente fría y distante, al sistema judicial, que se le deje al ciudadano expresar sus inquietudes y sus problemas, y se le acompañe psicológica y técnicamente en las decisiones judiciales con el fin de amortiguar sus efectos y, en fin, que en el momento de la reparación y de la condena, se den pruebas efectivas de humanidad.

17. Apenas muy poco de lo expuesto se hace en nuestro sistema judicial. Queda mucho trabajo por hacer en este terreno. Las necesidades del ciudadano ante el sistema judicial se proyectan en dos grandes apartados: a) las necesidades del “ciudadano cliente”, que hacen referencia al funcionamiento efectivo del servicio público de la justicia: los horarios de apertura, la acogida en las oficinas judiciales, la recepción telefónica, los plazos de espera, las condiciones materiales de acceso y acogida de los edificios judiciales, etc.; y b) las necesidades del “ciudadano” con el Poder Judicial, que se proyectan sobre una serie de exigencias: neutralidad, rapidez, transparencia de los actos y decisiones, búsqueda de soluciones individuales a los problemas concretos, y que se proyectan sobre el funcionamiento del proceso.
18. Los ciudadanos, por lo común, no son “visibles” para los diferentes actores del sistema judicial (salvo, única y exclusivamente, para los Abogados, si estos son de su confianza). Se puede afirmar que los ciudadanos están, por paradójico que resulte, “ausentes formalmente” del proceso, aunque las consecuencias del mismo les atenazan, preocupan o, incluso, obsesionan y son, en todo caso, a quienes les afectan principalmente. Así, el abogado es el que “conduce” al ciudadano por los complejos senderos del sistema judicial y actúa, en ocasiones, como auténtica “oficina (externa) de información de la justicia”.
19. Esa relación ciudadano-cliente y Abogado, no exime, en ningún caso, de la necesidad que el sistema judicial sea transparente, las actuaciones judiciales comprensibles para el ciudadano, la atención que este reciba por parte de Jueces, Fiscales, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia, cordial y atenta, que las instalaciones judiciales sean espacios amables donde la espera esté minimizada al máximo y la confortabilidad adecuada, y, en fin, que todo ciudadano reciba información detallada y directa, ya fuera por medios telemáticos, escritos u orales, del estado judicial de sus asuntos si así lo requiere directamente, sin necesidad de que deba reconducir esa solicitud a través de profesional interpuesto (Abogado o Procurador). Este derecho debe reconocerse a los ciudadanos (y ser efectivo) al margen del derecho que a estos reconoce la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia de obtener del Abogado y Procurador información precisa y detallada sobre el estado del procedimiento y de las resoluciones que se dicten.
20. De acuerdo con lo establecido en el Dictamen núm. 7 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE), evacuado a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre “Justicia y Sociedad” y adoptado en noviembre de 2005, la experiencia que tienen la mayor parte de los ciudadanos sobre su sistema judicial se limita a la propia participación en un litigio ya sea como parte, testigo o jurado. Por tanto, el papel de los medios de comunicación es fundamental en la imagen de la justicia. Y, por consiguiente, la inserción de la justicia en la sociedad supone que la institución judicial se abra al exterior y se

- de a conocer. No se trata de promover una justicia espectáculo, sino de contribuir a la transparencia de la justicia.
21. En lo que afecta a la accesibilidad, simplificación y claridad del lenguaje utilizado por los tribunales en sus resoluciones judiciales es, pues, deseable que el lenguaje judicial sea a la vez accesible, simple y claro, así como conciso y directo, y, en fin, es necesario que los jueces expongan sus decisiones con una motivación precisa y completa. Siendo como son importantes y necesarias las formas en la Administración de Justicia, no lo es menos que “las distancias” que se han adoptado y el ritualismo que todavía hoy en día está presente en el sistema judicial, provocan en el ciudadano no tanto un temor reverencial hacia lo desconocido, sino una sensación de encontrarse en un espacio institucional ajeno, incomprensible, poco accesible y, por tanto, escasamente imbuido de las necesarias pautas de funcionamiento democrático que deben presidir nuestras instituciones en un Estado Constitucional.
  22. Esta cuestión está directamente ligada con el proceso de formación de nuestros juristas, con los tipos de pruebas de acceso a los diferentes cuerpos de funcionarios que prestan servicios en el sistema judicial y a la propia práctica del resto de actores institucionales que actúan ante los Juzgados y Tribunales. Lo cierto es que el lenguaje judicial es, por lo común, opaco, rebuscado, de mala calidad sintáctica y literaria, con un léxico desconocido para la mayoría. Ello no ayuda a aproximar el sistema judicial a los ciudadanos. Un lenguaje, por tanto, propio de “especialistas” y dirigido a un círculo también de “especialistas”. Un lenguaje hasta cierto punto “autista” y que prescinde por lo común de quien es su principal destinatario: el ciudadano.
  23. Se trata, sin duda, de un problema cultural y de hondo calado. La formación de los juristas debería dar un vuelco radical, pero ni la Universidad está, de momento, en disposición de ofrecer tal giro, ni se advierte que el nuevo sistema de acceso a las Profesiones de abogado y procurador pueda mejorar esas carencias, ni tampoco los actuales sistemas de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal fomentan precisamente un cambio cultural de tal magnitud, puesto que en la fase de oposición ni siquiera se les valora a los candidatos cuáles son sus herramientas lingüísticas de expresión escrita y de razonamiento, ya que no hay una prueba de tal carácter, siendo, por lo demás, una de las destrezas principales que han de manejar tanto Jueces como Fiscales.
  24. Así, no es sorprendente que, todavía hoy, haya ciudadanos que sinceramente no entiendan de qué se está tratando en una resolución judicial: muchas de ellas son difícilmente ininteligibles para la comprensión media de la ciudadanía. E, incluso, en ocasiones los propios juristas deben leer reiteradas veces alguna resolución judicial para captar su recto sentido.
  25. La Justicia debe ser comprensible y atenta con el ciudadano, ágil y tecnológicamente avanzada, que se plasme en una mejor atención a los

ciudadanos y en una resolución pronta de los litigios, así como que invierta en una prestación adecuada del servicio público de la justicia, sin perjuicio de la garantía de independencia e imparcialidad del sistema judicial en su conjunto. Se debe auspiciar, por tanto, un profundo cambio en el funcionamiento de la Administración de Justicia y del propio Poder Judicial, que sitúe al ciudadano en el centro de todo ese proceso de reformas que se han de emprender.

26. La Justicia debe ser, en efecto, próxima a los ciudadanos, pues de ellos recibe se fuente principal de legitimidad. En efecto, como ha reconocido reiteradamente el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, la legitimidad del Poder Judicial en un Estado Constitucional de Derecho depende en buena medida de la confianza que los ciudadanos tienen en el modo y manera de actuar de los Jueces y Magistrados, pero también –cabe añadir– en las respuestas que el propio sistema judicial da en su conjunto y de la actuación puntual de todos y cada uno de los actores institucionales del sistema.
27. Bien es cierto que, en este ámbito, la Comunidad Autónoma de Galicia poco puede hacer en términos generales, pues ese cambio cultural que se predica es competencia, por un lado, de la propia Universidad, así como del propio sistema educativo, de los Colegios Profesionales, del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, pero por pocas acciones que se emprendan al respecto –siquiera sea la promoción de campañas o de políticas públicas de fomentar la proximidad de la Justicia a los ciudadanos– las mejoras en esta materia serán perceptibles.

## Asistencia jurídica gratuita

1. Si se ha considerado oportuno integrar dentro de la Ponencia “Ciudadanos” esta materia relativa a la Asistencia Jurídica Gratuita, es sin duda por la innegables conexiones que tiene la misma con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el derecho a un proceso equitativo o justo en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Pero, los perfiles del problema, como se verá, trascienden de ese estrecho plano. En efecto, el sistema de asistencia jurídica gratuita, si bien persigue garantizar instrumentalmente un derecho fundamental, tiene además una dimensión o vertiente institucional innegable.
2. La “asistencia jurídica gratuita” se enmarca en un proceso más amplio de “acceso efectivo a la justicia” que ha tenido diferentes hitos o fases en los distintos países. Por otro lado, algunos textos internacionales ya se hicieron eco del derecho a “la justicia gratuita” como una parte del derecho al proceso justo y, más concretamente, como una manifestación puntual del derecho de defensa.

3. La jurisprudencia del TEDH ha ido configurando el alcance de ese derecho. En esa jurisprudencia tempranamente se reconoció que el Convenio garantiza al acusado tres derechos (a defenderse a sí mismo, a ser asistido por un abogado de su confianza, así como, en determinadas condiciones, a ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio), y se encuadra dentro del principio general a un proceso justo o equitativo enunciado en el párrafo 6.1 CEDH.
4. En el texto constitucional, este derecho está recogido expresamente en el artículo 119 CE, que al efecto indica lo siguiente: “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. A pesar de encontrarse tal derecho extramuros del Título I de la CE, pronto el Tribunal Constitucional adhirió el contenido de ese derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 CE), así como al derecho de defensa y a la asistencia de letrado (artículo 24.2 CE).
5. El derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene un carácter instrumental respecto a una de las dimensiones del derecho a la tutela judicial efectiva como es “el derecho de acceso a la jurisdicción”, puesto que su objetivo es bien preciso: “permitir que aquella persona que no tenga medios económicos suficientes actúe en el proceso para ejercitar pretensiones o bien combatir las contrarias, esto es, trata de asegurar que nadie quede procesalmente indefenso por estar falto de recursos para litigar”.
6. Este derecho tiene naturaleza “prestacional” y se trata asimismo de un derecho de “configuración legal”, pero la libertad de configuración del legislador que deriva del artículo 119 CE no es absoluta, ya que, como reiteradamente ha reconocido la jurisprudencia constitucional, tiene un contenido constitucional indisponible para el legislador que obliga a reconocer ineludiblemente el derecho a la gratuidad de la justicia a las personas que justifiquen la carencia de medios necesarios para pleitear. Pero la asistencia jurídica gratuita es, asimismo, un instrumento para hacer efectiva la igualdad de armas procesales y la asistencia letrada tanto al detenido como en el propio proceso judicial.
7. Lo cierto es que la finalidad de la justicia gratuita no es otra que facilitar la asistencia de Abogado y Procurador a quienes no pueden hacer frente a los gastos originados por el proceso sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de la familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos. Dicho en palabras del TC, deben sufragarse los gastos de quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o de poner en peligro ese mínimo de subsistencia personal o familiar.
8. Pero el derecho a la asistencia gratuita no es ilimitado. Lo importante es tener clara que una de las finalidades de la justicia gratuita es administrar razonablemente unos recursos escasos. Efectivamente, el fin de todo el sistema de justicia gratuita consiste en asegurar que el esfuerzo social colectivo y solidario que requiere el disfrute de tal beneficio por parte de los

ciudadanos más desfavorecidos económicamente no vaya a parar a la defensa de pretensiones que no resulten merecedoras de ser sufragadas con dinero público. Y para garantizar esa finalidad se ha previsto legal y reglamentariamente la figura de “la insostenibilidad de la pretensión”.

9. El derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene, asimismo, unas conexiones más que evidentes con la efectividad del derecho de defensa y con la interdicción constitucional de la indefensión. Está, por tanto, directamente conectado con la calidad de la asistencia técnica prestada por el Abogado en el turno de oficio. En efecto, al menos en materia penal, el derecho a la asistencia letrada implica no sólo el nombramiento de un letrado sino también la asistencia efectiva de éste, imponiendo al juez el deber positivo de velar por la efectividad de la asistencia letrada.
10. El derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene, aparte de sus dimensiones obvias de derecho fundamental, unas implicaciones institucionales de primera magnitud. Y estas dimensiones institucionales se proyectan, según la legislación vigente, del siguiente modo:
  - a) La LAJG se inclina, por una “desjudicialización” del procedimiento, optándose por configurar dicha función como “una actividad esencialmente administrativa”.
  - b) Se crean las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita como “órganos administrativos” encargados del reconocimiento de ese derecho, con la participación previa de los Colegios profesionales de Abogados y, en su caso, de Procuradores.
  - c) Establecer la sede de las Comisiones, fijar el ámbito territorial de actuación y determinar a qué miembros corresponde la presidencia y la secretaría no son funciones que se puedan encuadrar dentro del ejercicio de la función jurisdiccional ni del autogobierno judicial. En efecto, la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en el ámbito de la Administración de Justicia.
  - d) El derecho a la asistencia jurídica gratuita se configura, además, como un servicio público dispensado por los Colegios de Abogados y Procuradores, en los que la intervención de los jueces es subsidiaria contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.
  - e) En consecuencia, el título competencial que dispone el Estado para regular esos aspectos prestacionales y organizativos es exclusivamente el de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE).
11. A pesar de la equívoca previsión recogida en la disposición adicional primera, tres, de la LAJG, que es enormemente confusa y tiene difícil encaje en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se puede concluir que las competencias autonómicas vinculadas con la organización y gestión del sistema de justicia gratuita no están encuadradas dentro de las competencias de las CCAA derivadas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de “administración de la

administración de justicia”, sino que son competencias que –sin perjuicio de sus conexiones innegables con la Administración de Justicia- encuentran principalmente acomodo en la materia de “organización administrativa” y, por tanto, la Comunidad Autónoma debe respetar exclusivamente las bases del régimen jurídico establecido por el Estado en esta materia y, en su caso, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita.

12. A pesar de ello, y como consecuencia posiblemente de una inteligencia equivocada del alcance de esa disposición adicional primera, todas las Comunidades Autónoma han llevado a cabo “un desarrollo normativo” de la LAJG a través de normas de naturaleza reglamentaria, principalmente Decretos, como si de desarrollar una Ley previa estatal (y no de ejercer una competencia propia con el necesario margen de autonomía) se tratara.
13. Tras una primera oleada de aprobación de Reglamentos de Asistencia jurídica Gratuita, se ha producido la aprobación de unos reglamentos de “segunda generación” que incorporan novedades sustantivas sobre algunas materias, y entre ellos cabe destacar el reciente Decreto 269/2008, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica de Galicia (DOG número 242, de 15 de diciembre de 2008), que, en algunas cuestiones, es sin duda el más avanzado.
14. Hasta ahora ninguna Comunidad Autónoma ha procedido a elaborar una normativa sobre la Asistencia Jurídica Gratuita a través de una Ley de su propio Parlamento autonómico. Sin embargo, puede estar justificado intervenir ese ámbito a través de normas con rango de Ley. Hay diferentes argumentos que así lo justifican (competencias de las CCAA de desarrollo legislativo de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, llamada del artículo 119 CE a la Ley, el carácter de derecho instrumental a la tutela judicial que tiene la asistencia jurídica, la regulación de aspectos relacionados con el régimen jurídico de los colegios profesionales y, en fin, la posible incorporación de un régimen disciplinario sustitutivo o complementario al previsto en la LAJG)
15. Por tanto, cabe señalar que no es descartable que la Comunidad Autónoma de Galicia en uso de sus propias competencias, podría perfectamente regular por Ley autonómica la materia de Asistencia Jurídica Gratuita. Y, es más, el ejercicio de esas competencias, sin perjuicio de sus conexiones con la función jurisdiccional, tienen una clara dimensión de “organización administrativa” que se advierte con claridad en que su regulación ha quedado completamente fuera de la LOPJ y ha sido regulada en la LAJG.
16. Esa Ley autonómica del Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita podría definir el modelo o el sistema de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita; depende de cuál sea la opción institucional-organizativa por la que se opte, la regulación legal deberá ser más o menos incisiva en determinados puntos; la Ley, igualmente, tendría que



- abordar cómo hacer frente al complejo problema de los costes económicos de la justicia gratuita; y, con toda seguridad, algunos de los contenidos hoy en día regulados por los Reglamentos deban ser recogidos en la citada Ley, caso de aprobarse.
17. La organización del sistema de asistencia jurídica gratuita gira, como es conocido, sobre la base de dos piezas estructurales básicas: por un lado, los Colegios de Abogados, que son los receptores en primera instancia de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita, y, por otro, a través de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita reguladas en los artículos 9 y 10 de la LAJG.
  18. Lo importante, sin embargo, es resaltar que la finalidad del sistema es proveer a aquellos ciudadanos sin recursos económicos suficientes de un derecho que les permita litigar en igualdad de condiciones (o de armas) frente al resto de ciudadanos, y que para satisfacer ese derecho la Constitución exige un deber a los poderes públicos de satisfacerlo oportunamente de acuerdo con lo que establezca la Ley. Del artículo 119 CE no se establece otra condición que no sea esa, por tanto los servicios de asistencia jurídica gratuita, en principio, se podrían proveer de diferentes modos y maneras siempre que atendieran al fin constitucional para el que deben estar constituidos.
  19. La asistencia jurídica gratuita se configura como un “servicio público” que debe ser garantizado por la Administración pública a la que corresponda la competencia. La Comunidad Autónoma de Galicia, no sólo debe “velar” por el buen funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita, sino que, en cuanto poder público responsable y titular de la competencia, debería ser garante de la misma. La organización administrativa de los servicios de asistencia gratuita es, por tanto, una competencia propia de la Comunidad Autónoma.
  20. La LAJG dice apostar “por las más modernas pautas” y configura la actividad como esencialmente administrativa, atribuyendo un papel relevante en el procedimiento a los propios Colegios Profesionales, y especialmente al Colegio de Abogados. Pero la pieza correctora del sistema de asistencia jurídica gratuita es la propia Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, cuyas funciones sin embargo se limitan esencialmente al reconocimiento del derecho y a todos los trámites anudados al mismo, pero que hasta ahora no se proyectan más allá. La composición de la Comisión, sin embargo, tampoco facilita el cumplimiento de funciones complementarias que tengan que ver con el control y evaluación de la prestación del servicio, pues la composición exquisitamente jurídica de sus componentes aboga por un mero desempeño formal de sus funciones.
  21. La configuración de estas Comisiones como “órganos colegiados mixtos”, posiblemente supuso en su día un paso adelante, pero tal vez ha terminado por mostrar asimismo sus enormes limitaciones. Al

atribuirseles la competencia principal de “reconocer el derecho”, automáticamente transforma a esas Comisiones en unas instancias dedicadas a soportar una invasión de papel, con unos recursos habitualmente escasos para el desempeño de tales cometidos. Evidentemente, el soporte administrativo de tales Comisiones es una de las piezas maestras en el buen funcionamiento del modelo de gestión, pero lo cierto es que si el sistema se apoya inicialmente en los Colegios de Abogados es porque se considera que “este filtro” evitará (o debería evitar) que las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita tengan un trabajo abrumador y, en consecuencia, que los recursos destinados a las mismas sean limitados.

22. Las soluciones autonómicas que se han buscado es multiplicar las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, al menos situar éstas donde existen Colegios Profesionales de Abogados. La reorganización por la que ha optado el RAJG de Galicia de 2008 supone constituir Comisiones en siete ciudades gallegas (artículo 3.1), que eleva así las Comisiones de Asistencia Jurídica de cuatro a siete, con “la finalidad de distribuir la carga de trabajo de forma más equilibrada, otorga(r) mayor operatividad a cada comisión y, en definitiva, mejorar la capacidad de respuesta del sistema”. Pero el modelo sigue asentándose sobre los mismos presupuestos que el resto de los sistemas tanto del estatal como de los autonómicos.
23. Se creó, asimismo, un Consejo Asesor de Asistencia Jurídica Gratuita en el que están presentes la Comunidad Autónoma, la Fiscalía, Secretarios Judiciales, Abogados y Procuradores.
24. La puerta de entrada al sistema de gestión es la “organización de los servicios de asistencia jurídica”, que se encomiendan tanto en su “regulación como en su organización” a los Colegios de Abogados y de Procuradores, con una serie de funciones (directrices) atribuidas al Consejo de la Abogacía Gallega y al Consejo Gallego de Procuradores, limitándose la normativa reglamentaria autonómica a establecer unos criterios generales y determinar, todo lo más, las funciones que tales Servicios colegiales y, en particular, los servicios de orientación jurídica deben cumplir. En este aspecto, se han de resaltar en esta sede las obligaciones que el artículo 27.3 del vigente y reciente Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de Galicia establece. Allí, tras apostar por una prestación profesional de calidad llevada a cabo por profesionales cualificados, se afirma que los Colegios desarrollarán las siguientes funciones:
  - a) Aprobar protocolos de actuación del Servicio de Orientación Jurídica.
  - b) Organizar, dirigir e inspeccionar el funcionamiento del Servicio de Orientación Jurídica.
  - c) Aprobar la implantación de instrumentos de evaluación y sistemas de gestión de calidad.

- d) Y, entre otros, supervisar y controlar el funcionamiento de los turnos de guardia y de los turnos y listas previstas en el artículo 31 del Reglamento.
25. Los Colegios de Abogados, y especialmente el Consejo General de la Abogacía, han hecho una clara apuesta por la mejora de un servicio, y prueba de ello son los Informes del Observatorio de Justicia Gratuita CGAE-La Ley, tanto de 2006 como de 2007. Pero lo que es evidente es que el sistema de gestión de asistencia jurídica gratuita puede mejorarse en muchos extremos. Y en ese proceso de mejora las alternativas son varias:
- a) Mantener el sistema tal y como está, confiando que los Colegios profesionales mejoren la calidad del servicio mediante impulsos internos de sus Decanos o Juntas de Gobierno, con el apoyo institucional de la Comunidad Autónoma.
  - b) Llevar a cabo los convenios de colaboración entre la consejería competente en materia de justicia y los consejos gallegos o los colegios profesionales, previstos en el artículo 35.2 del reciente RAJGG, con el fin de fomentar la introducción de protocolos de actuación como instrumentos eficaces para la mejora y objetivización de la buena práctica profesional, la elaboración de cartas de servicio y la mejora u otros elementos de gestión de calidad, así como la adopción de sistemas de evaluación del servicio de asistencia jurídica gratuita que reciben los ciudadanos.
  - c) Apostar por un modelo de prestación del servicio (o de colaboración en la prestación del servicio) por parte de los Colegios profesionales, junto con una nueva redefinición de la composición, papel y funciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, pero con una regulación mucho más incisiva por parte de la Comunidad Autónoma en materia de organización y prestación de los servicios, que supongan una limitación de determinadas potestades de autorregulación reconocidas actualmente a los Colegios profesionales, por lo que deberían ser recogidas necesariamente en una Ley.
  - d) Configurar un nuevo modelo de sistema de gestión de la asistencia jurídica gratuita que siga descansando en una pieza básica como es la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, pero estructurando la misma con una configuración institucional distinta (como Agencia o, en su caso, Consorcio) con un Contrato-programa con la Administración de la Comunidad Autónoma, que le marcaría los objetivos a alcanzar y le proveería de los recursos necesarios para el cumplimiento de tales fines.
27. La Agencia, Entidad Pública o, en su caso, Consorcio, podría optar, una vez descartado el sistema de “defensoría pública” por los deficientes resultados institucionales que ha producido en otros contextos comparados, por la prestación del servicio a través de diferentes mecanismos:
- a) Encargar la prestación del servicio (o la colaboración en la prestación) a los Colegios de Abogados y Procuradores, determinando en los instrumentos pertinentes (Convenios, Acuerdos de gestión o Contratos programa) qué objetivos deben cumplirse y con qué medios.

- b) “Externalizar” la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por medio de la contratación administrativa entre profesionales de la Abogacía y Procuradores. Se trataría de establecer un sistema de libre concurrencia, competitivo y objetivo, mediante los procedimientos propios de la contratación pública. Tampoco sería descartable llevar a cabo alguna experiencia piloto en un ámbito específico con el fin de analizar el rendimiento institucional (profesional y financiero) de la misma. Las limitaciones a la puesta en práctica de esta solución institucional estarían en la Ley y, por tanto, habría que recoger esta alternativa en una modificación legal.
28. También se ha de señalar aquí que el turno de oficio se deja en su absoluta configuración a los propios Colegios profesionales, con algunas leves correcciones que se han ido incorporando con el paso del tiempo en los diferentes Reglamentos de las CCAA. Es cierto, en este caso, que el RAJGG de 2008 es, sin duda, uno de los más avanzado en este terreno. Por su parte, el régimen de guardias para hacer efectivo el derecho de asistencia letrada al detenido y la organización en turnos y libre elección de abogado y procurador, se prevén en los diferentes Reglamentos con un reconocimiento expreso de un amplio poder de autoorganización colegial, posiblemente excesivo a la luz de los derechos que están en juego y de los intereses públicos y privados que se dirimen en estos casos.
29. La regulación contenida en el reciente Reglamento de Asistencia Jurídica de Galicia de 2008, por lo que afecta al régimen de guardias, mejora, en efecto, en algunos puntos la anterior normativa, pero sigue dejando un amplio espacio de configuración del servicio a los propios órganos colegiales. También se da un paso adelante en los casos de prestación del servicio de asistencia letrada a las mujeres víctimas de delitos de violencia de género y en los casos de ciudades con Juzgados de Menores, pues se prevén unos turnos específicos con determinados requisitos adicionales.
30. El Reglamento incorpora, con las limitaciones precisas (que no agoten su cupo máximo semestral) una reivindicación propia de la sociedad española y de los propios ciudadanos, como es la libre elección de abogado en los procesos de familia, laborales y recursos contencioso-administrativos.
31. Por su parte, una de las quejas tradicionales frente al sistema de asistencia jurídica gratuita ha consistido en la falta de diligencia que algunos profesionales han mostrado en estos casos en comparación con “los clientes de pago”. Otra queja, también recurrente, consiste en que los “abogados que prestan los servicios de asistencia jurídica gratuita” son, por lo común, jóvenes e inexpertos.
32. Sin embargo, se debe constatar aquí como la gran mayoría de esos profesionales del “turno de oficio” desempeñan sus funciones con contrastada diligencia y dedicación. Pero, los datos estadísticos existentes son muy opacos y hay todavía hoy un escaso (o nulo) control de calidad

sobre el trabajo que desarrollan estos profesionales, que habrá que desarrollar en el futuro. En cuanto a la edad de los Letrados “de oficio”, según los datos de encuestas que se poseen la media de años de ejercicio profesional en el turno de oficio en España es de 13 años y medio, por lo que el mito de la juventud habría que desterrarlo, sobre todo cuando más del 63 por ciento tiene más de 10 años de ejercicio profesional.

33. Ciertamente, al menos por ahora, es verdad que para acceder a prestar servicios de asistencia jurídica gratuita los abogados han de someterse a una serie de requisitos generales mínimos de formación y especialización previstos en la Orden de 3 de junio de 1997 del Ministerio de Justicia, lo que ciertamente es más exigente que el acceso a la profesión libre.
34. Esas exigencias se pueden justificar en la innegable función social que cumple la asistencia jurídica gratuita y que, de acuerdo con esas premisas, debería ser prestada por profesionales acreditados. No cabe duda que, sin perjuicio de los avances que se están dando, el objetivo dista mucho de conseguirse todavía. Y, en fin, en el plano institucional es necesario mejorar mucho la coordinación entre los diferentes actores institucionales del sistema.
35. Las primeras mejoras del sistema deberían ir dirigidas a subsanar los problemas más inmediatos que presenta el actual modelo de gestión o, al menos, a paliar las disfunciones que existan en el reconocimiento del derecho y en las incidencias que se plantean en torno al mismo. Habría que impulsar un “Plan de mejora de los servicios de asistencia jurídica gratuita en Galicia”. Ese Plan de mejora se debería desagregar por ámbitos territoriales de las respectivas Comisiones, puesto que los problemas serán, con toda seguridad, diferentes en unos y otros sitios.
36. Asimismo, en la línea de lo dispuesto en el artículo 27.3 del Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de Galicia, cabría impulsar un Plan de Calidad de los servicios de asistencia jurídica gratuita, al menos implantar en una primera fase un Plan piloto de Calidad de los servicios en el ámbito de una determinada Comisión. Este Plan debería estar basado en los siguientes presupuestos:
  - a) Orientación al ciudadano.
  - b) Compromiso de la Comisión (Liderazgo)
  - c) Implicación y participación activa del Personal
  - d) Determinación de objetivos claros y métodos de trabajo adecuados.
37. La gestión del sistema de calidad debería comenzar por el establecimiento de una Carta de servicios, sin perjuicio de que en una fase más avanzada se pueda caminar hacia un modelo basado en procesos (Normas ISO 9000) para mejorar los resultados o hacia un modelo de autoevaluación (Modelo EFQM de excelencia). Pero conviene empezar por objetivos alcanzables y por una visión pragmática o realista, pues el punto de partida es muy bajo. Esto implicaría introducir esos sistemas de calidad también en los prestadores iniciales y finales de los servicios de asistencia jurídica gratuita como son los Colegios Profesionales. Asimismo, se habría de

implantar un sistema de evaluación del desempeño profesionales de los diferentes colectivos que intervienen o actúan en esa prestación (Abogados y Procuradores).

38. La forma más cabal de caminar hacia un modelo de racionalización sería configurar Contratos de Gestión o Contratos Programa propios del “modelo de Agencias” entre la Consejería (Principal) y los Colegios Profesionales (Agentes) que deben prestar los servicios, en los que se fijen objetivos, se determinen los medios que pondrán los Colegios Profesionales para el desempeño de la actividad, se cuantifique la prestación y se fijen indicadores para someter la actividad desarrollada a un sistema objetivo de evaluación.
39. Y cabría dedicar una atención específica al arduo y complejo problema de la financiación de ese servicio público. Los servicios de asistencia jurídica gratuita exigen un desembolso presupuestario cada vez más elevado y creciente. Y además la demanda de los servicios jurídicos gratuitos parece no tener techo y menos aún en una situación de crisis económica como la que actualmente estamos inmersos, donde es más que posible que tal demanda se dispare.
40. El Presupuesto de Asistencia Jurídica Gratuita ascendió en 2008 a la cuantía de 7.700.000 , mientras que en 2009 está presupuestado un gasto de 7.931.000 , que supone, por tanto, 231.000 más que el presupuesto del año anterior. El pago de los gastos ocasionados por el funcionamiento de los servicios de orientación jurídica de los colegios de abogados y del consejo general de la abogacía, tanto en los aspectos de gestión administrativos como de asesoramiento, se financian efectivamente a través de un pago que está regulado en la propia LAJG y de un convenio anual.
41. En el caso del pago regulado en la LAJG se trata de un pago a año vencido que sólo es posible realizar una vez conocidos los datos correspondientes al último cuatrimestre del año anterior. El primer semestre de cada año se lleva a cabo la tramitación de las certificaciones y justificaciones por parte de los colegios de abogados con la finalidad de cuantificar la deuda. Una vez cuantificada dicha cantidad se aplica el porcentaje legal del 8 por ciento que se transfiera al Consejo de la Abogacía gallega, que es el que los distribuye entre su propio Consejo y los Colegios de Abogados, esas actuaciones se realizan en el último semestre del año.
42. Por otro lado, el convenio anual con que el Galicia aporta financiación adicional al funcionamiento de los Servicios de Orientación Jurídica está sujeto a tramitación anual de un expediente. Una vez que los colegios presentan los justificantes requeridos por la Intervención reciben los 180.000 correspondientes al convenio anual.
43. Dado el más que previsible incremento del gasto en esta materia convendría analizar la posibilidad de introducir fórmulas de copago en función de la renta de los ciudadanos solicitantes del servicio. En Francia, por ejemplo, existen determinadas modulaciones en función de la renta, con una

exención total o parcial del pago de los honorarios y otros costes derivados del proceso. En todo caso, esta es una solución que debería adoptar el legislador estatal, pues el legislador autonómico sólo la podría introducir en aquellos casos en que se ampliaran los beneficiarios de la justicia gratuita.

44. Los honorarios del sistema de justicia gratuita se fijan mediante baremo, que no son idénticos de unas CCAA a otras. Ha sido una reivindicación tradicional de la Abogacía la actualización de tal baremo, al menos anualmente para incorporar las subidas del IPC. Se trataría de dignificar las percepciones económicas que reciben Abogados y procuradores por estos servicios.
45. De acuerdo con un Estudio Sociológico de ámbito estatal realizado en 2007, para el 18 % de los profesionales de la Abogacía del turno de Oficio tales casos representaban más de la mitad de todos los que tenían al año, mientras que para 35 % suponían una tercera parte de los mismos, y para el 52 % de los Abogados era la cuarta parte del total. No son muchos porcentualmente los Abogados que dependen del turno de oficio, pero aún, así dado que las percepciones económicas son limitadas, hay un segmento de la Abogacía que tiene una dependencia media/alta del sistema de turno de oficio.
46. En todo caso, las percepciones económicas de los Abogados en el turno de oficio habrían de dignificarse y, en la medida de lo posible, irse aproximando a los estándares normales de honorarios, pero se ha de exigir asimismo una profesionalización en el desarrollo del servicio público que iguale o supere lo que es una prestación a un cliente externo. También se debería caminar hacia la libre elección de profesionales por los ciudadanos usuarios del servicio público de asistencia jurídica gratuita. Y, en fin, se deberían mejorar los servicios de orientación jurídica, así como, posiblemente, ampliar las prestaciones.
47. La mejora de la calidad del servicio debe partir, asimismo, por un exigente sistema de acreditaciones profesionales que se proyecte por ámbitos de especialización. Por tanto, tras la implantación del nuevo sistema de acceso a la Abogacía derivado de la Ley 34/2006, no debería ser suficiente con haber superado esa prueba de acceso para incorporarse al servicio de asistencia gratuita, sino que tendrían que ser necesario la realización de cursos de formación selectiva o de pruebas en las que los profesionales correspondientes acrediten que disponen de las competencias profesionales requeridas para el desempeño de tales funciones en los diferentes ámbitos jurisdiccionales de especialización.
48. La Comunidad Autónoma de Galicia, como por lo común el resto de Comunidades Autónomas, se encuentra con una serie de problemas acuciantes en lo que afecta al sistema de justicia gratuita, entre los que destacan el incremento en el gasto público que tal prestación supone, el rediseño institucional del modelo de prestación y gestión de la asistencia jurídica gratuita, así como la construcción de un sistema de prestaciones

asentado en la calidad y en la eficiencia. Algunas de estos retos se podrán afrontar por el propio legislador autonómico gallego, pero no es menos cierto que otros requerirán una intervención del legislador estatal que mejore el sistema diseñado legislativamente hace ya más de doce años y que empieza a mostrar signos evidentes de agotamiento.

## Derechos lingüísticos en la Administración de justicia en Galicia

1. En 1997 el *Libro Blanco de la Justicia* elaborado por el Consejo General del Poder Judicial incluía un severo diagnóstico sobre el papel de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia. Así se expresaba el citado Libro Blanco: "(...) la Administración de Justicia ha permanecido como un reducto aislado poco permeable a la utilización de las lenguas oficiales distintas del castellano". Y, concluía: "(...) es obligado garantizar el derecho de los ciudadanos a usar la lengua cooficial en el territorio de la Comunidad Autónoma al amparo de lo que establece el artículo 3.2 de la Constitución".
2. En 2009, doce años después, la situación descrita ha mejorado, pero todavía queda en esta materia un largo trecho por recorrer, pues, en esta materia, la Justicia sigue ofreciendo un panorama de evidente retraso en relación con el resto de ramas que conforman la Administración Pública. No cabe duda que el Poder Judicial y la Administración de Justicia deberían amparar plenamente que los ciudadanos pudieran defender sus derechos e intereses legítimos en su propia lengua y que el proceso en todas sus fases se debería desarrollar, asimismo, en la lengua elegida por el ciudadano.
3. La Comunidad Autónoma de Galicia está realizando innumerables esfuerzos para hacer efectiva "la normalización lingüística" en la Administración de Justicia. Pero la cuestión es lo suficientemente compleja como para no simplificarla en ningún momento. El objetivo último, en todo caso, es que la lengua propia de los ciudadanos sea plenamente respetada por el sistema judicial.
4. El artículo 3.1 CE establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. Asimismo, el artículo 3.2 CE, capital por lo que ahora interesa, establece que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos.
5. Una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre sí y en su relación con los ciudadanos, con plena validez de efectos jurídicos, así como con independencia de su realidad o peso como fenómeno social.



6. Es evidente, por tanto, que existe una “reserva al Estatuto de Autonomía” para regular esta cuestión por llamada expresa del artículo 3.2 CE. La Constitución no incluye a la “materia lingüística” dentro de los listados competenciales. No obstante, puede considerarse que es una suerte de materia “horizontal o transversal”, que en este caso –y con los matices que inmediatamente se dirán– juega a favor de la Comunidad Autónoma y no del Estado.
7. El Estatuto de Autonomía para Galicia establece que la lengua propia de Galicia es el gallego, así como que los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos. Asimismo, en su artículo 25 prevé lo siguiente: “En la resolución de los concursos y oposiciones para proveer los puestos de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales, Fiscales y todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, será mérito preferente la especialización en Derecho gallego y el conocimiento del idioma del país”.
8. Ciertamente, el objetivo de la declaración de oficialidad del gallego no es otro que garantizar que la lengua propia se consolide como lengua vehicular en la comunicación de los ciudadanos con los poderes públicos, sin perjuicio de que puedan utilizar asimismo el castellano en su condición de lengua también oficial en el territorio.
9. El Poder Judicial, aunque es un poder del Estado Constitucional, es asimismo un poder público que actúa en el territorio gallego y está, por tanto, sujeto a las previsiones estatutarias que forman parte del bloque de la constitucionalidad y, en consecuencia, debe respetar obviamente los derechos de los ciudadanos, entre los cuales se encuentra el derecho a expresarse y ser atendido en su propia lengua.
10. La “territorialización” del Poder Judicial y su adecuación al espacio autonómico, así como la cada vez más incisiva “interiorización” de la Administración de Justicia en clave autonómica, es un proceso irreversible y que supone, por la naturaleza de las cosas, una impregnación cada vez más elevada de la lengua propia de la Comunidad Autónoma sobre ese Poder del Estado Constitucional y de la Administración de Justicia que le sirve de soporte. Y ello especialmente porque el Poder Judicial tiene como mandato constitucional garantizar los derechos de los ciudadanos frente a sus posibles vulneraciones o lesiones.
11. La Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística establece que los ciudadanos podrán utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales en sus relaciones con la Administración de Justicia, así como, entre otras cosas, que la Xunta de Galicia promoverá, de acuerdo con los órganos correspondientes, la progresiva normalización del uso del gallego en la Administración de Justicia”. Por su parte, la misma Ley prevé que los documentos públicos otorgados en Galicia podrán redactarse en gallego o castellano, y si no existiera acuerdo entre las partes se redactarán en ambas lenguas.
12. El Tribunal Constitucional ha calificado la competencia en materia lingüística como “una competencia concurrente”, al considerar que el

Estado es competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del artículo 149, apartados 5 y 6, por lo que el artículo 231 LOPJ –concluyó– no invade competencia alguna reservada a las Comunidades Autónomas.

13. Sentados así los términos del problema, es, por tanto, el Estado poder central el que, a través de la LOPJ como “ley competencial”, debe adaptar al Poder Judicial las exigencias derivadas de la cooficialidad lingüística reconocida en los diferentes Estatutos de Autonomía. Así, la reforma de la LOPJ de 1994 dio una nueva redacción al artículo 231 LOPJ. Esa adaptación, sin embargo, estuvo plagada de dificultades sinfín, que no es oportuno recoger en esta sede.
14. El artículo 231 LOPJ es el que establece el régimen jurídico de las lenguas cooficiales ante la Administración de Justicia y, más concretamente, en el desarrollo del proceso. Allí se establece como regla general que los actores institucionales del sistema judicial usarán el castellano, lengua oficial del Estado. Esa regla general tiene una excepción que se formula en términos potestativos: podrán usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión.
15. Asimismo, el artículo 231 LOPJ reconoce adecuadamente un derecho de naturaleza general: “Las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos, podrán utilizar la lengua que sea también oficial que sea también oficial en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan lugar las actuaciones judiciales, tanto en manifestaciones orales como escritas”. El juez, en las actuaciones orales, podrá habilitar como intérprete a cualquier persona conocedora de la lengua empleada, previo juramento o promesa de aquella.
16. Contrasta, por un lado, el carácter “obligatorio” que tiene el uso de la lengua castellana con la naturaleza “potestativa” del uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de jueces, magistrados, fiscales y resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, pues en este caso se parte de un enfoque exclusivamente “funcionario” del problema en el que la óptica del ciudadano resulta hasta cierto punto indiferente.
17. Sin embargo, la óptica del ciudadano está presente en el enunciado normativo, puesto que se reconoce el derecho a utilizar la propia lengua tanto “a las partes” (ciudadanos) como a sus abogados y procuradores, pero esa utilización se condicionará en todo momento a la aptitud o inaptitud del resto de funcionarios que prestan el servicio público de la Justicia, comenzando por los jueces y magistrados (aunque también los fiscales) cuyo desconocimiento de la lengua propia dará lugar a un enrevesado (y, hasta cierto punto, poco seguro) sistema de traducción que, si no lesiona los derechos de defensa, contradicción e igualdad de armas de las partes en el proceso, sí que afecta o menoscaba la posición de inmediatez de esos

ciudadanos en el proceso, lo que conduce a que en buena parte de los casos esos ciudadanos se vean “reconducidos” a emplear el castellano, aunque sus prestaciones lingüísticas y su capacidad de comunicar eficazmente sus puntos de vista ante el Juez o Tribunal sean considerablemente menores.

18. La LOPJ recoge, no obstante, algunas otras referencias puntuales a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas, ya sea en la provisión de cargos gubernativos, o ya sea en la importante provisión del propio artículo 241.2, que establece lo siguiente: “Reglamentariamente, se determinarán los criterios de valoración sobre el conocimiento del idioma (...) de las referidas CCAA, como mérito preferente en los concursos para los órganos jurisdiccionales”. Esta reglamentación se halla recogida en el Reglamento del CGPJ 1/1995, de 7 de junio, artículos 108 a 114, según redacción dada por Acuerdo del CGPJ de 25 de febrero de 1998. También aparecen determinadas previsiones en la LOPJ en relación con la valoración de la lengua como mérito e, incluso, como requisito, en relación con los Secretarios Judiciales y el (resto) del personal al servicio de la Administración de Justicia.
19. Es oportuno plantearse qué medida los distintos actores institucionales que intervienen en un proceso judicial, desde jueces y magistrados a fiscales, abogados o procuradores, pasando por secretarios judiciales y personal al servicio de la administración de justicia, disponen de los necesarios requerimientos lingüísticos para hacer frente, en su caso, a las demandas de los ciudadanos de ser atendidos en su propia lengua.
20. En relación con los Jueces y Magistrados, en la normativa citada se prevé un sistema de valoración de méritos en los concursos de provisión de vacantes correspondientes a órganos jurisdiccionales en territorios de aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía reconocen la oficialidad de la lengua propia distinta del castellano. En ese caso se le asigna al Juez o Magistrado, a los solos efectos del concurso de traslado, el puesto escalafonal que le hubiese correspondido si se añadiesen los siguientes periodos de antigüedad a la propia de su situación en el escalafón:
  - a) En los concursos para la provisión a la categoría de Juez: un año.
  - b) En los concursos para la provisión de órganos unipersonales con la categoría de Magistrado: dos años.
  - c) En los concursos para la provisión de órganos colegiados: tres años.
21. El sistema diseñado, en cualquier caso, es de una fragilidad manifiesta y apenas si puede suponer un verdadero proceso de normalización lingüística de jueces y magistrados. En efecto, no existe una exigencia del conocimiento del gallego, para el desempeño de determinadas plazas de Jueces y Magistrados en destinos en los que el entorno social es claramente monolingüe. Así, en ciertos partidos judiciales o en algunas plazas concretas se debería exigir como requisito el conocimiento del gallego, lo cual implicaría la elaboración de perfiles lingüísticos de las plazas de los Juzgados y Tribunales. Esta es una operación que, por cierto, ya se exige por la propia

LOPJ para el personal al servicio de la Administración de Justicia, por lo que no debería extrañar su extensión también a los Jueces y Magistrados, así como a los Secretarios Judiciales.

22. Tampoco se exige el conocimiento del gallego como requisito para el acceso a la condición de Juez o Magistrado en la Carrera Judicial. La dificultad de implantación de esta medida radica en la convocatoria única de los procesos selectivos. Sin embargo, en algún caso, por ejemplo para la provisión de plazas de Magistrado por el artículo 330.4 LOPJ, nada impediría que se exigiera el conocimiento del gallego como requisito, pues la LOPJ ya hace mención expresa a que “tengan especiales conocimientos en derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma”.
23. De todos modos, un sistema de “territorialización” de las pruebas de acceso facilitaría la normalización lingüística e, incluso, que los candidatos pudieran realizar las pruebas, o al menos alguno de los ejercicios, en lengua gallega, tal como ya se viene exigiendo en la legislación de función pública autonómica.
24. En lo que afecta al Ministerio Fiscal, frente a la nula receptividad de la inicial Ley 50/1981, la modificación del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, ha variado notablemente el estado de la cuestión. El sistema diseñado por la reforma de 2007 tiene ciertas similitudes con el previsto en la LOPJ para Jueces y Magistrados, pero también algunas diferencias. Así, para la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en CCAA con idioma cooficial será mérito determinante la acreditación con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, del conocimiento de dicho idioma.
25. A pesar de que el Estatuto orgánico incorpora la figura del Fiscal Superior de Comunidad Autónoma nada dice en torno a valorar el conocimiento de la lengua oficial distinta del castellano, pero prevé una comparecencia parlamentaria en la que el candidato propuesto deberá acreditar sus méritos e idoneidad y, en la que previsiblemente, dentro de esos principios se valorará adecuadamente el conocimiento de la lengua gallega.
26. Por lo demás, nada se dice sobre la valoración de la lengua en la fase de acceso a la Carrera Fiscal, pues aquí las objeciones serían las mismas que en el caso de los Jueces. También en el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal se califica como “falta leve” la desatención o desconsideración con ciudadanos, instituciones, jueces y magistrados, ante la petición de intervenir en una lengua cooficial, en el caso en que se haya acreditado un conocimiento adecuado y suficiente como mérito. Un tímido paso, pero un paso a fin de cuentas.
27. En el caso de los Secretarios Judiciales se prevé un sistema muy similar al previsto en el caso de la Carrera Judicial, con lo que al modelo diseñado se le pueden presentar las mismas objeciones que las ya expuestas en el caso de los Jueces y Magistrados. No hay, por tanto, ninguna novedad significativa al respecto. La normativa es, tal como decíamos, muy tímida y

posiblemente insuficiente a todas luces para normalizar la lengua propia de la Comunidad Autónoma en lo que afecta a los Secretarios Judiciales y, sobre todo, para garantizar los derechos de los ciudadanos gallegos a usar su lengua propia en las relaciones con la Administración de Justicia, que al fin y a la postre debería ser la finalidad última de estas medidas.

28. La regulación del personal al servicio de la Administración de Justicia ha ido un poco más lejos que los supuestos anteriores, pero aún así puede calificarse como claramente insuficiente para alcanzar ese objetivo de adecuación de la Administración de Justicia al entorno social en el que presta su actividad. Así, se prevé que la lengua gallega sea valorada como mérito en la provisión de puestos de trabajo, pero además reconoce la posibilidad de que sea exigida como requisito, aunque únicamente “cuando la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo”. Pero este requisito se proyecta sólo sobre los “puestos de trabajo de naturaleza singularizada”.
29. Ni qué decir tiene que no deja de resultar paradójico que sea al personal al servicio de la Administración de Justicia a quien se le aplique en exclusiva este tipo de medidas lingüísticas más avanzadas mientras que con el resto de operadores del sistema judicial (Jueces, Secretarios y Fiscales), la normativa es mucho “más blanda” en exigencias lingüísticas. Este sinsentido sólo encuentra explicación cabal en las resistencias que algunos miembros de estos colectivos vienen mostrando frente a la necesaria adaptación lingüística para atender razonablemente las pretensiones y los derechos de los ciudadanos que hagan uso de su lengua propia diferente del castellano.
30. En todo caso, siendo estos Cuerpos de funcionarios un tipo personal que depende en buena medida de la Comunidad Autónoma y que, por lo común, las pruebas de acceso están descentralizadas, no se entiende cabalmente cómo no se exige también como requisito de acceso (al menos, en un número de plazas para las que sea necesario su conocimiento, según las relaciones de puestos de trabajo) el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. Una completa asunción de esa competencia de gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia a las CCAA supondría, de una vez por todas, la normalización completa de un problema real.
31. Cabe detenerse ahora en las exigencias lingüísticas en los casos de acceso a la Abogacía o a la condición de Procurador de los Tribunales. No cabe duda que, al tratarse de profesiones liberales no pueden los poderes públicos exigir tal conocimiento, pero nada debe impedir que esos poderes públicos fomenten el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de esos profesionales a través de los pertinentes Convenios con los Consejos de Abogados o de Procuradores, así como con los Colegios Profesionales respectivos.

32. En el caso de la Asistencia Jurídica Gratuita, no obstante, nada debería impedir que la Comunidad Autónoma exigiera que la atención y los servicios profesionales se desarrollaran en la lengua que el ciudadano elija. En realidad, en este supuesto sí que la Comunidad Autónoma podría exigir que en los Servicios de Orientación Jurídica se garantizara la atención en gallego a los ciudadanos, así como que en los respectivos turnos de oficio y en los servicios de asistencia al detenido existieran listados específicos de aquellos Abogados y Procuradores que dispongan del dominio de ambas lenguas, con la finalidad de que puedan prestar un mejor servicio a los ciudadanos demandantes de ese derecho. Asimismo, la Comunidad Autónoma podría exigir el que tales profesionales acreditaran los conocimientos lingüísticos a través de Cursos o pruebas específicas. Y los Colegios Profesionales deberían velar porque la actividad profesional se realizase siempre y en todo caso en la lengua que elija el ciudadano.
33. Hay explicaciones de tipo sociológico que sirven en alguna medida para entender las causas del retraso en el proceso de normalización lingüística en la Comunidad Autónoma de Galicia, y entre ellas podríamos citar las siguientes:
- a) En la Carrera Judicial, Fiscalía y Secretariado hay una relativa movilidad de funcionarios (en algunos casos intensa) y, asimismo, un porcentaje de esos funcionarios proceden de otras partes del territorio estatal.
  - b) Las Facultades de Derecho han impartido habitualmente sus clases en lengua castellana.
  - c) La lengua de funcionamiento ordinario del sistema judicial español, incluso en CCAA con lengua propia muy implantada, ha sido tradicionalmente el castellano.
  - d) Muchos Abogados, a pesar de disponer de buenos conocimientos de la lengua propia, prefieren presentar sus escritos o llevar a cabo sus actuaciones orales en lengua castellana, dado el contexto lingüístico de los tribunales o porque es la lengua en la que se encuentran los textos normativos, formularios, la jurisprudencia y las aportaciones doctrinales.
  - e) Asimismo, no es menos cierto que trabajar en el sistema judicial en otra lengua que no sea el castellano es muchas veces una dificultad añadida, pues con mucha frecuencia actuar o intervenir en los procesos judiciales en gallego requiere un “plus” de dedicación y, por tanto, un compromiso o motivación, que habría que fomentar e incentivar de distinta forma.
34. En el Registro Civil sí que está garantizado legalmente el derecho de los ciudadanos a que la respuesta de la Administración de Justicia se produzca en gallego, sin perjuicio que la puesta en marcha de esa medida está directamente condicionada a la informatización de los Registros Civiles.
35. En la Xunta de Galicia las competencias lingüísticas están repartidas entre la Presidencia (a la que se adscribe la Secretaría de Política Lingüística) y la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia (a la que

está adscrita la Dirección General de Justicia). Así, en el Decreto 37/2007, de 15 de marzo, se atribuye a la Dirección General de Justicia. No obstante, esta situación descrita puede variar tras la formación del nuevo Gobierno después de las elecciones del 1 de marzo de 2009.

36. Como consecuencia de ese reparto interno de atribuciones, es obvio que ambas estructuras directivas coadyuvan en el complejo proceso de normalización lingüística del gallego en la Administración de Justicia. Y así encuentra cabal explicación, por ejemplo, el “Acuerdo de Colaboración entre la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y la Secretaría General de Política Lingüística sobre Normalización Lingüística en el ámbito de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Galicia” suscrito el 4 de junio de 2008”.
37. Asimismo, hay que hacer referencia obligada al “Plan General de Normalización de la lengua gallega” aprobado por unanimidad en el Parlamento de Galicia el 21 de septiembre de 2004. Este Plan contiene un ambicioso conjunto de 400 medidas en diferentes ámbitos institucionales, sociales, económicos y culturales de la realidad gallega. Y se refiere concretamente a la Administración de Justicia.
38. El objetivo general en este ámbito no es otro que “incrementar el uso de la lengua gallega en la Administración de Justicia en sus relaciones internas y garantizar la atención a los ciudadanos en gallego”. Y dentro de ese objetivo general, el Plan recoge una serie de “Objetivos de Área” que son los siguientes:
  - a) Conseguir que a todo ciudadano se le ofrezca la opción de ser atendido en gallego.
  - b) Garantizar capacitación lingüística a todas las personas que trabajan en la Administración de Justicia.
  - c) Propiciar el mismo espíritu de respeto a la opción lingüística de los ciudadanos por parte de los miembros de los Colegios oficiales de notarios y abogados.
39. El Plan General recoge un conjunto de medidas entre las que destacan la propuesta de elaborar un Programa de Normalización específico en colaboración con el Ministerio de Justicia, establecer normas generales y uniformes sobre capacidad lingüística exigible en el acceso, establecer programas de formación, fomentar el uso del gallego, implantar el gallego en los programas informáticos y formularios, etc.
40. Como bien identifica el Plan General, el proceso de normalización lingüística en la Administración de Justicia es enormemente complejo, no sólo por la realidad sociolingüística del sistema judicial, sino porque se proyecta sobre un poder del Estado Constitucional en el que buena parte de sus actores, además los más relevantes en cuanto a funciones, dependen del Gobierno del Estado (Ministerio Fiscal o Secretarios Judiciales) o del Consejo General del Poder Judicial (Jueces y Magistrados). El Estado, asimismo, dispone de la competencia exclusiva sobre “legislación procesal”

y, en todo caso, es competencia estatal la aprobación y modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 122 CE).

41. De un total de 3.500 efectivos de personal al servicio de la Administración de Justicia (incluyendo Jueces y Fiscales), un 75 por ciento acreditan un conocimiento del gallego de nivel medio, mientras que un 47 por ciento disponen de un conocimiento de nivel superior. Por tanto, puede afirmarse con rotundidad que en términos generales existe en la Administración de Justicia en Galicia una buena capacitación lingüística de sus funcionarios.
42. Sin embargo, este dato contrasta con la situación real del gallego en la Administración de Justicia, que dista todavía mucho de poder considerarse ni siquiera como mínimamente aceptable. Y ello por una serie de causas institucionales, así como de otras de carácter más sociológico.
43. En un plano institucional, el marco normativo no es precisamente una ayuda en ese proceso de normalización. Las exigencias del conocimiento del gallego como requisito o como mérito en el acceso a los diferentes cuerpos de funcionarios son inexistentes, existiendo únicamente una “prima” por su conocimiento en la provisión de puestos de trabajo. El conocimiento del gallego entre los funcionarios de la Administración de Justicia es, como se ha visto, ciertamente alto (aunque no alcanza los estándares del conocimiento existente en la sociedad), por tanto el problema será más bien otro: ¿Por qué su uso es tan limitado en este ámbito?
44. En la relación de puestos de trabajo que se está negociando en estos momentos se recogen –por exigencias de la propia LOPJ– una serie de puestos de trabajo singularizados para cuya cobertura es requisito el conocimiento del gallego y, además, la realización de un Curso de lenguaje de nivel medio o superior. El resultado de este proceso es la existencia de más de doscientos puestos de trabajo singularizados que se desdoblán, principalmente, en puestos de trabajo de atención al ciudadano y puestos de “responsabilidad” (llamados de “carrera profesional”) como son los de Jefe de sección y jefe de equipo. Sobre un colectivo de unos 2.300 funcionarios, la existencia de esos puestos singularizados representa un universo ciertamente limitado.
45. Lo más razonable sería que los puestos de trabajo del personal al servicio de la Administración de Justicia dispusieran de un determinado perfil lingüístico no tanto en función de su carácter singular o no (que también), sino especialmente por la ubicación del juzgado o tribunal en función de la presencia mayor o menor del uso del gallego en las áreas sociolingüísticas respectivas, esto es, en la propia ciudadanía. Se podría ensayar que la exigencia del conocimiento del gallego fuera un requisito, al menos para aquellos puestos de trabajo singularizados o con perfil lingüístico preceptivo.
46. En el resto de cuerpos funcionariales que prestan servicios en la Administración de Justicia de Galicia habría que presionar a las instancias competentes para que fueran mucho más sensibles al proceso de



normalización lingüística, mediante la reforma de sus respectivos cuadros normativos. Así, el Acuerdo de colaboración entre la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y la Secretaría de Política Lingüística sí que prevé la realización de cursos de lenguaje jurídico gallego para los cuerpos funcionariales de la Administración de Justicia.

47. Si se quiere analizar el uso del gallego en los Juzgados y Tribunales los datos que se disponen son, a todas luces, insuficientes para realizar un diagnóstico cerrado del problema. Un requerimiento previo para esa utilización es, sin duda, que los programas informáticos de gestión y los formularios estén en gallego.
48. Cabe preguntarse qué Juzgados y Tribunales realizan buena parte de su trabajo en gallego. Hay únicamente datos desagregados y fiables de las Sentencias dictadas en gallego por parte del Tribunal Superior de Justicia y de las Audiencias de A Coruña, Lugo y Pontevedra (no se disponen datos de la Audiencia de Ourense), los años 2003, 2004 y 2005. De esta información (que se puede consultar en el Capítulo "Comunidad Autónoma de Galicia, del Informe sobre Lenguas Minoritarias), se pueden extraer los siguientes datos:
  - a) En la Sala Civil y Penal del TSJ en el año 2005 todas las sentencias civiles se dictaron en gallego (46), frente a ninguna de las sentencias penales (7).
  - b) En la Sala Contencioso-Administrativa sobre un total de más de 4.000 sentencias en el año 2004, se redactaron en gallego 108, y todas ellas en las Secciones segunda (74) y tercera (34).
  - c) En la Sala de lo Social, sobre un total de 5.824 sentencias dictadas en el año 2005, ninguna de ellas se redactó en gallego.
  - d) En la Audiencia Provincial de A Coruña, sobre un total de 1.860 sentencias en el año 2005, ninguna se redactó en gallego.
  - e) En la Audiencia de Lugo sobre un total aproximado de 1.700 sentencias se dictaron en gallego 4.
  - f) Y en la Audiencia de Pontevedra sobre un total aproximado de 3.900 sentencias, no llegaron a quinientas las que se dictaron en gallego.
49. Los datos aportados son lo suficientemente contundentes como para "enfriar" algunos diagnósticos algo optimistas que se reflejará inmediatamente sobre el uso del gallego en la Administración de Justicia. Y siendo cierto que no recogen información sobre el uso de la lengua en los Juzgados unipersonales, revelan cuando menos un claro desajuste entre la lengua del entorno social y la lengua de los Tribunales. Por muchos esfuerzos explicativos que se quieran hacer, la realidad no es otra que esta.
50. El Informe sobre "Administración de Justicia" realizado por el Observatorio de la Lengua Gallega en 2007 nos da alguna información complementaria. La muestra que lleva a cabo ese Informe es, no obstante, pequeña y no enteramente representativa (lo que producirá necesariamente algunos desajustes). Una vez más, el Estudio se centra exclusivamente en el Tribunal Superior de Justicia y en las Audiencias Provinciales.

51. Los datos más relevantes de ese Informe serían los siguientes:
- a) Los funcionarios de justicia emplean escasamente el gallego en sus comunicaciones internas (menos del 20 %) y también poco en sus comunicaciones externas (un poco más del 30 %).
  - b) Más reducido es el uso del gallego en las aplicaciones informáticas en esos Tribunales (que se reduce a un 4 %).
  - c) La formación y los cursos de gallego de considera que son los recursos más eficaces de aprendizaje
  - d) El Informe considera que existe un índice bajo de normalización del gallego en la Administración de Justicia, que representa el 29,67 % (un nivel bajo de normalización en relación con otras Administraciones Públicas), que se manifiesta:
    - a. Hay un alto porcentaje del conocimiento del gallego, que alcanza el 42,46 % por parte del personal.
    - b. La Rotulación en gallego alcanza el 32,37 %.
    - c. El uso externo del gallego supone el 26,33 %
    - d. El uso interno del gallego representa el 24,98 %, por lo que el castellano es la lengua de uso habitual en la Administración de Justicia.
52. La Administración de Justicia en Galicia, según estos datos, está, por lo tanto, lejos de alcanzar una buena situación de la lengua gallega o, por lo menos, que permita garantizar una presencia del gallego en igualdad de condiciones con el castellano. No obstante, la situación objetiva no presenta un cuadro tan negativo, porque el propio Informe señala que existen, por lo común, buenos conocimientos de lengua gallega por parte del personal y que, además, los funcionarios disponen de buenas competencias para poder realizar una buena labor en esta lengua, lo que –concluye– es un dato que permite cierto optimismo. De todos modos, se han de crear incentivos para el uso del gallego en la Administración de Justicia, así como para la introducción del gallego en las herramientas informáticas.
53. Las Conclusiones del citado Informe en torno a los derechos lingüísticos son certeras y no cabe sino compartirlas en esta sede:
- a) Parece unánime la reivindicación que la lengua de los ciudadanos y no la de los funcionarios debería ser determinante a la hora de desarrollar las diferentes actuaciones ante los Tribunales. Se propone, por tanto, una modificación del actual artículo 231 LOPJ para hacer efectivo tal derecho.
  - b) No hay una sensación generalizada de vulneración de los derechos lingüísticos en la Administración de Justicia, aunque quien quiere ejercitar sus derechos lingüísticos ha de llevar a cabo un mayor esfuerzo. Las quejas más frecuentes son por otros temas, tales como la atención recibida, los retrasos en la tramitación de los asuntos, la falta de puntualidad en la celebración de las vistas y otros actos procesales, etc.
  - c) Se señala, asimismo, que muchas veces son los abogados o funcionarios y no la ciudadanía quienes deciden la lengua del procedimiento.

- d) Se destaca la carencia de un protocolo de normalización lingüística en las oficinas judiciales, que podría promover el uso del gallego en las mismas.
- e) Se considera necesario impulsar incentivos para el uso del gallego y se constata que muchas personas no son conscientes de que tienen derecho utilizar esta lengua ante los Tribunales, lo que debería ser subsanado con algún tipo de instrumento (por ejemplo, una Carta de Derechos Lingüísticos de los Ciudadanos gallegos ante la Administración de Justicia).

## Tendencias

1. En los últimos tiempos, dentro del ámbito europeo continental, se ha manifestado con gran fuerza una tendencia en alza a favor de soluciones extrajudiciales a los conflictos jurídicos, como ya se ha venido ensayando con éxito desde hace bastantes años en los sistemas anglosajones, especialmente en EEUU.  
Se trata de utilizar en ciertos casos mecanismos como la mediación o la conciliación como verdaderos sustitutivos de la vía judicial, esto es, acudiendo a ellos previamente a presentar el conflicto a los tribunales, bien con carácter de medios alternativos o complementarios a la jurisdicción.
2. A los mecanismos de solución de conflictos distintos al proceso judicial se les ha venido denominando ADR (*Alternative Dispute Resolutions*), englobando a distintas vías o técnicas que, especialmente en la sociedad norteamericana desde el último cuarto del siglo XX, han venido siendo habitualmente utilizadas para resolver cuestiones que no eran presentadas ante los tribunales de justicia. Sin embargo, en estos últimos tiempos, la denominación ha cambiado sin modificar las siglas y se habla ahora con más propiedad métodos de *Adequate Dispute Resolutions*, sustituyendo el término “alternativas”, que introducía un cierto elemento de competencia con la jurisdicción, por “adecuadas” o “complementarias”, en gran medida porque la alternatividad no siempre responde a la verdadera naturaleza de la técnica o medio empleado.
3. Se perciben importantes ventajas en la eficiencia derivadas de la utilización de estos medios diferentes al proceso judicial, tales como:
  - el ahorro de los costes sociales de litigar
  - el ahorro de los costes de la dilación
  - la reducción de la aversión al riesgo
  - la rapidez en la resolución
  - el menor formalismo
  - la mayor eficacia en la ejecución
  - la reducida impugnación y la escasa estimación de las impugnaciones
  - la confidencialidad o la discreción
  - la posibilidad de que ayude a resolver una zona de conflicto y no sólo resolver un caso.

4. Asimismo, se perciben mejores de equidad, pues debido al coste se facilita el acceso a los medios de solución a personas desfavorecidas; así, en las reclamaciones de pequeña cuantía, como las de consumo, es de hecho la única forma de tutela eficaz con que cuentan las personas agraviadas. Además, su ventaja trasciende los ejes de la eficiencia y equidad, y representa valores en sí mismo importantes, como el ejercicio de la autonomía de la voluntad, pues, a diferencia del pleito, se trata de mecanismos de carácter voluntario.
5. Pero también se barajan argumentos en contra de estos medios alternativos, tales como la imposibilidad de generar eventuales precedentes; la opacidad de las resoluciones, en contrapartida con la confidencialidad o la discreción que en ocasiones precisamente se busca; se aduce también que generan una disuasión insuficiente cuando finalizan en acuerdo.
6. De todos modos, a pesar de que las deficiencias de la justicia impulsarían el uso de mecanismos alternativos como la mediación, el arbitraje y la conciliación, la frecuencia de los acuerdos es relativamente escasa en España, y las razones de esto estriban, de una parte, en el sesgo del sistema a favor del deudor demandado y el marco de incentivos en que se mueven los profesionales del derecho y los jueces, facilitados por la legislación procesal.
7. Habría que salir al paso del uso indebido de los órganos judiciales, pues cabe manejar como cifra aproximada que no menos de la cuarta parte del total de litigios actuales se judicializan indebidamente o reclaman otra vía más sencilla y barata. Eso sucede con los casos de mero trámite; la utilización de los tribunales para labores administrativas; la litigiosidad subsidiada; el elevado porcentaje de sentencias sin contradicción y de sentencias estimatorias; el abuso de la apelación, la casación y el recurso de amparo; la inseguridad jurídica por las sentencias contradictorias, o los asuntos de escasa cuantía, pues aproximadamente una cuarta parte de los asuntos civiles versa sobre cuantías inferiores a mil euros.

## Mediación

8. Para dispensar un tratamiento integral de los conflictos surgió la mediación en el campo del Derecho, como instrumento conocido desde siempre en la resolución de disputas políticas o en conflictos armados, y se presenta como auxiliar de la justicia para intentar dar una mejor y más apta respuesta a determinados litigios en los que las partes implicadas requieren mantener una relación posterior a la resolución del conflicto concreto, utilizando para ello una metodología de diálogo y entendimiento de la postura de la parte contraria.
9. En varios países europeos la mediación se halla arraigada, y extendida en diversos ámbitos para resolver conflictos netamente jurídicos, como sucede en Francia, Alemania, Portugal, Austria o Bélgica y, desde luego, en Inglaterra, País de Gales y Escocia.

10. Las experiencias comparadas, y las disposiciones y recomendaciones que surgen en el ámbito europeo, permite abogar por la ampliación de las vías de resolución de los conflictos, de modo que las partes puedan acudir a la vía jurisdiccional (a través del Poder Judicial) o a otros métodos que no administra el Poder Judicial.
11. En España se ha extendido, en desarrollo de las competencias de las Comunidades Autónomas, la mediación familiar, por medio de leyes de las diferentes Comunidades Autónomas, tratando de dar cumplimiento a la Recomendación nº R(98) 1, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, aunque desde hace muchas décadas ya se había instalado en nuestro país la mediación laboral, que ha desempeñado un importante papel en el seno de las relaciones de trabajo.
12. En la actualidad rige en la Comunidad Autónoma de Galicia la Ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar, cuya revisión resulta imprescindible por tres órdenes de razones, que tienen que ver tanto con su propia actualización como con factores externos que aconsejan un examen general del ámbito de aplicación de la mediación en Derecho privado:
  - a) para incorporar las experiencias exitosas que las sucesivas leyes autonómicas han venido suministrando, pues la Ley gallega fue de las primeras que se aprobaron en España (apenas dos meses después de la de Cataluña).
  - b) para tener en cuenta el cambio normativo que se introduce en 2005 en la LEC, que reconoce específicamente la mediación familiar en sede de los procedimientos de familia, como un recurso voluntario alternativo de solución de los litigios familiares por vía del mutuo acuerdo con la intervención de un mediador, imparcial y neutral.
  - c) para atender el resultado de los trabajos y las normas que se han producido en el ámbito europeo: la Recomendación (2002) 10, del Consejo de Europa y el Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (2002); pero, sobre todo, la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.
13. Actualmente la implantación de la mediación en Galicia y el recurso a este sistema de solución de conflictos es casi inexistente, y además no se ha implantado en el curso de los procesos judiciales, aun cuando viene reconocida por la Ley de Enjuiciamiento Civil desde la reforma de 2005. Por eso, parece evidente que los mecanismos utilizados y los incentivos dispensados por los órganos responsables en la materia han resultado insuficientes y que, si se acepta la superioridad de la mediación en la resolución de los conflictos familiares, es preciso arbitrar otras medidas.
14. Debería aprobarse un programa de implementación de gabinetes de mediación en los Juzgados y Tribunales de Galicia –o vinculados con ellos– y, al amparo de la Ley de mediación familiar y de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al menos en aquellos que conocen de procesos de familia.

Esta medida es necesaria dado que la mediación intrajudicial –la que tiene lugar una vez que se ha judicializado el conflicto– no es tanto una alternativa al proceso como una nueva forma de actuación en los Tribunales de Justicia. La mediación así entendida implica trabajar para que, aun dentro de un proceso contencioso, se dé la oportunidad a las partes de llegar a una solución consensuada por ellos con la ayuda de un tercero o, al menos, para que se reduzcan las materias en discordia y sirva a la pacificación total o parcial del conflicto entre ellos; por lo tanto, el acuerdo no es la única finalidad que la mediación pretende alcanzar. En el proceso judicial es suficiente en la mayoría de los casos con que el enconamiento disminuya y la comunicación entre las partes se establezca de manera fluida y constructiva.

15. En la actualidad, desde las instancias europeas se aboga por implantar la mediación no sólo en el ámbito de las relaciones familiares, sino en general en asuntos civiles y mercantiles.

En este orden de cosas, ha tenido entrada en el Parlament de Cataluña, en junio de 2008, un proyecto de ley de mediación en el ámbito del derecho privado por el que, siguiendo los postulados europeos, se amplía el alcance de la mediación a determinados conflictos del ámbito civil que se caractericen por la necesidad de las partes de mantener una relación viable en el futuro.

Las materias a las que se extiende este proyecto de ley son dos:

- a) los conflictos en el ámbito del derecho de la persona y de la familia susceptibles de ser planteadas judicialmente, que se contempla con una gran amplitud;
  - b) las cuestiones o pretensiones en materia de derecho privado que puedan ser objeto de conocimiento en un proceso judicial y que se caractericen por la ruptura de la comunicación personal entre las partes cuando éstas hayan de mantener relaciones en un futuro, entre otras y particularmente los conflictos surgidos en el ámbito de las asociaciones y fundaciones; los conflictos relacionados con el ámbito de la propiedad horizontal y la organización de la vida ordinaria de las urbanizaciones; las diferencias graves en el ámbito de la convivencia ciudadana o social para evitar la presentación de litigios ante los tribunales; los conflictos derivados de una diferente interpretación de la realidad debida a la coexistencia de diversas culturas presentes en Cataluña; cualquier otro conflicto de carácter privado en el que las partes hayan de mantener relaciones personales en el futuro, cuando, razonablemente, pueda perseguirse evitar la interposición de un juicio ante los tribunales o favorecer una transacción en el litigio.
16. Galicia tiene ante sí un importante reto para introducir normativamente la mediación en el ámbito del derecho civil y mercantil. Aunque no podrá establecer la facultad judicial de remitir obligatoriamente a las partes a una primera sesión exploratoria e informativa sobre la mediación, porque escapa de sus competencias la legislación procesal, nada obsta para

organizar un servicio autonómico de mediación, determinando los requisitos y condiciones del personal que lo sirva, el coste y, desde luego, la eficacia jurídica de las soluciones a que se llegue.

El servicio de mediación puede operar en todo caso cuando el conflicto no se haya judicializado, como solución previa al proceso, pero también en paralelo o al margen de un proceso civil o mercantil pendiente, para lo cual se podría solicitar la suspensión por las dos partes, incluyendo una o varias prórrogas.

17. Uno de los requisitos más importantes para el éxito y la propia credibilidad de la mediación es la adecuada formación de quienes actúan como mediadores, verdaderos protagonistas de este mecanismo de solución de conflictos.

Es necesario que existan mediadores con experiencia suficiente, que puedan garantizar la calidad del servicio de la mediación intrajudicial, dando garantías de independencia, seriedad y confidencialidad, como profesionales cualificados y con acreditadas habilidades para transmitir a los ciudadanos las ventajas del sistema, pues de la eficacia y poder de convicción de los mediadores en la sesión informativa depende la aceptación para acudir a mediación.

Eso supone erradicar a los bienintencionados y a los aficionados, sin que sea suficiente el voluntariado, ya que está en juego no sólo el éxito y el prestigio de la propia metodología, sino también del órgano judicial.

18. En cuanto hace a la mediación penal, la Recomendación (99) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa la define como *“todo proceso que permite a la víctima y al delincuente participar activamente, si consienten libremente, en la solución de los problemas provocados por el delito, con la ayuda de un tercero independiente, el mediador”*.
19. En los países de nuestro entorno sociopolítico se han venido recogiendo manifestaciones de este nuevo modelo punitivo, en el que tiene una presencia relevante la mediación. Sin embargo, en la legislación española actual el proceso de mediación sólo se reconoce en el marco de la justicia penal juvenil, si bien la creación de un sistema de mediación penal en el ámbito de los procesos contra adultos es una necesidad del sistema penal y un imperativo a medio plazo en el ámbito de la Unión Europea. Así viene reconocido en la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo (2001/220/JAI), relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.
20. Se han desarrollado experiencias singulares en mediación penal tanto en Cataluña, impulsada por la Dirección General de Medidas Alternativas e Justicia Juvenil, como en la Comunidad de Madrid, mediante la firma de un convenio de Colaboración por parte del Consejo General del Poder Judicial, la Asociación de Mediación para la Pacificación de Conflictos y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Pero ha habido más experiencias, como el programa piloto de mediación penal de adultos en Valencia en 1993.

También están teniendo lugar experiencias piloto de mediación penal en Juzgados de lo Penal, de Instrucción y de Ejecuciones de Madrid; de Pamplona; de Sevilla; de Jaén; de Córdoba; de Calatayud; de San Sebastián; de Bilbao o de Vitoria.

21. La mediación no aparece en estas experiencias como una alternativa al proceso, ni a la judicialización del conflicto, sino como un método de intervención que puede operar en el contexto de un proceso abierto, para alcanzar las finalidades que el proceso penal no logra cumplir en muchos casos.

Al propio tiempo, se carece de un sustento normativo mínimo que incentive y propicie alcanzar mejor los objetivos de la justicia penal, dando respuesta al conflicto entre el responsable y la sociedad, y el conflicto entre el victimario y la víctima, con provecho para todos los sujetos concernidos. Por todo ello, se hace necesario implantar en los Juzgados de Galicia un servicio de mediación dentro del proceso penal, promovido por la propia Administración Autonómica, o que se identifiquen varios órganos judiciales en donde someter a prueba o test el funcionamiento de la mediación penal, de modo que pueda servir de modelo o de catalizador para que se extienda el ejemplo en el conjunto del sistema penal de justicia en la Comunidad Autónoma.

## Arbitraje

22. La Ley 60/2003, de arbitraje, es una ley con poca aplicación práctica, especialmente en Galicia, pese a la voluntad puesta por el legislador para potenciar esta importante institución. En la Ley se funden los modelos anglosajón y europeo continental, acogiendo muchas novedades para hacer más flexible la práctica del arbitraje, novedades que sin embargo son ignoradas por la mayor parte de los potenciales usuarios de este sistema.
23. El campo de aplicación del arbitraje se extiende a todas las materias sobre derechos disponibles: en los arrendamientos urbanos es donde más conocido se ha vuelto en los últimos años, con el fin de evitar las demoras de los procedimientos judiciales y dotar de mayor flexibilidad al mercado de alquileres, del cual se sustraen un gran número de propietarios temerosos de que en caso de conflicto judicial su inmueble termine siendo un problema de larga y costosa solución. Pero el fin del arbitraje debe ir mucho más allá, abriéndose a otras relaciones jurídicas y sectores donde no exista un arbitraje más específico (como el arbitraje de consumo o el arbitraje laboral que administra la Xunta).
24. Ante las ventajas del arbitraje se hace imprescindible su difusión y, a estos efectos, se debiera potenciar el Observatorio Gallego de Arbitraje, como espacio ciudadano, social, riguroso y plural, para el fomento, difusión, estudio, promoción y práctica del arbitraje.



Precisamente este Observatorio nació como respuesta a la creciente necesidad social de actuar en la problemática judicial, buscando formas alternativas de resolución de conflictos, promoviendo la justicia, la igualdad y la equidad.

## Ejecución de penas privativas de libertad

25. Es bien conocido que las condiciones de vida dentro de una cárcel influyen negativamente en la interrelación personal. El contexto social en el que se enmarcan las relaciones humanas en el recinto carcelario dificulta la adopción de soluciones pacíficas a los conflictos violentos que surgen en el ámbito de un centro penitenciario.
- 26.- Los internos han de convivir obligadamente en un lugar cerrado, dentro de un espacio reducido y hacinado. Por tanto, la pérdida de libertad para ubicarse en un lugar que se considere seguro, o para buscar personas de referencia que aporten seguridad, dificulta una posible solución pacífica. En un Centro Penitenciario, las personas que se han enfrentado han de seguir conviviendo, en general, en el mismo espacio, salvo en casos de violencia muy grave. Aun en el caso de que una de las partes solicite el aislamiento como autoprotección, o la administración penitenciaria aisle o traslade a una de ellas, o las declare incompatibles, las posibilidades de que vuelvan a encontrarse en esa cárcel, o en otra, son elevadas; todo ello sin olvidar la posibilidad de venganza a través de una tercera persona, que puede actuar por lealtad o por dinero.
27. El problema es que los mecanismos de solución institucionales agudizan el conflicto por dos motivos: por un lado, la dinámica que se crea con su aplicación no está encaminada al descubrimiento “de la verdad” a través de la sinceridad/honestidad de las partes que posibiliten la solución dialogada de las situaciones conflictivas existentes. Por otro lado, como la imposición de la sanción añade mayor afflictividad, la reacción posterior frente a la parte contraria (al denunciante) se incrementa. Reaparece la venganza, pero intensificada.
28. Parece necesario y positivo para la solución de estos conflictos un giro hacia la justicia restaurativa, basada en el diálogo desde las necesidades de los sujetos enfrentados. Se trata, en último extremo, de posibilitar el diálogo interpersonal, social e institucional, interrumpido por la desigualdad y la infracción, para resolver los conflictos en forma de diálogo más que de dialéctica, devolviendo responsabilidad a las partes, minimizando la violencia concurrente y reforzando los patrones de conducta que utilicen medios no violentos para hacer frente a los problemas. Este instrumento que puede ponerse en marcha en ese momento final del cumplimiento de las penas de prisión debe ser la mediación, que se basa en el diálogo y que puede ser enormemente eficaz porque permite, entre

otras cosas, que los implicados asuman la responsabilidad de su conducta, el protagonismo de la solución del conflicto, y recobren la sensación de paz y de equilibrio emocional previos al inicio del conflicto.

29. La introducción de la mediación en el sistema penitenciario revertirá en los reclusos de forma concluyente, tanto para resolver y mejorar su convivencia dentro del propio centro penitenciario, como para producir un efecto fundamental en la resocialización, que se convierte en punto central de la mediación penitenciaria dado el impacto positivo que causa en el comportamiento futuro de los que realizan este tipo de formación.
30. Para todo ello será preciso realizar un estudio de la posible aplicación en las cárceles de la mediación entre personas privadas de libertad que han tenido conflictos interpersonales. De este modo, quienes han estado inmersos en un conflicto interpersonal que dé lugar a la incoación de un procedimiento disciplinario pueden profundizar en su conflicto de forma dialogada, utilizando actitudes de escucha, respeto y, por tanto, además de asumir la responsabilidad por los hechos, pueden restablecer o pacificar sus relaciones para la prevención de nuevas agresiones.

La conclusión de una mediación daría lugar entonces a la suspensión del procedimiento disciplinario, o la suspensión de la sanción impuesta, de forma similar a la que se recoge en el Reglamento de ejecución de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor.

## Consejos de justicia

1. La Constitución de 1978 regula en su artículo 122.2 el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial, atribuyéndole una serie de funciones y reenviando a su desarrollo a lo que determine una ley orgánica.
2. La LOPJ dedica el Libro II al Gobierno del Poder Judicial y, dentro de ese enunciado genérico, incluye al Consejo General del Poder Judicial y a las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia. En este último caso se indica que “ejercen sus competencias en el propio Tribunal con respecto a los Juzgados y Tribunales radicados en la respectiva Comunidad Autónoma”.
3. El Libro Blanco de la Justicia de 1997 planteó la necesidad de configurar las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia como órganos superiores de dirección de la Administración de Justicia en el marco territorial de la Comunidad Autónoma. La idea por la que se inclinaba el Libro Blanco era ampliar las funciones de esas Salas de Gobierno y convertirlas “en auténticos órganos generales del gobierno interno del Poder Judicial en el respectivo territorio (sin perjuicio de la posición superior del Consejo General del Poder Judicial), (lo que)

- aconsejaría obviamente una modificación de su composición y estructura en orden a su conversión en órganos de gestión verdaderamente eficaces”
4. Las reformas estatutarias que se han llevado a cabo estos últimos años han optado por prever la creación de Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas, aunque con diferencias sustantivas en su diseño institucional. Así, la reforma del Estatuto de la Comunidad Valenciana optó por un modelo de Consejo de Justicia compatible con la existencia de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia.
  5. Así, se preveía lo siguiente (artículo 33.3): “Se crea el Consejo de Justicia de la Comunidad Valenciana. Una ley de las Cortes determinará su estructura, composición, nombramiento y funciones dentro del ámbito de las competencias de la Generalidad en materia de Administración de Justicia en los términos que establece el presente Estatuto y de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial”. Este “modelo” de Consejo de Justicia ha sido seguido después, con los matices pertinentes, por las reformas de los Estatutos de Autonomía de Aragón, Islas Baleares y de Castilla y León. Al ser una ley autonómica la llamada a regularlo da la impresión que se trata más bien de un órgano de participación de los diferentes actores e instituciones que actúan en el campo de las competencias de Administración de Justicia que tienen las Comunidades Autónomas.
  6. Diferente en su concepción fue el modelo de Consejo de Justicia recogido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, donde se recoge una amplia regulación del Consejo de Justicia en el Capítulo II del Título III (“Del Poder Judicial en Cataluña). Allí se establece que el Consejo de Justicia es el órgano de gobierno del poder judicial en Cataluña y actúa como órgano desconcentrado del CGPJ de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial. La opción es, por tanto, por un modelo de réplica a pequeña escala de la institución matriz y, en todo caso, imbricada con la misma.
  7. En esa regulación se recoge asimismo cuáles son las atribuciones que le corresponden a ese Consejo de Justicia (las que se establecen en el Estatuto, las que determine la LOPJ y las que, en su caso, le delegue el CGPJ), cuál es su composición básica (aunque para su concreción reenvía a lo que establezca la LOPJ) y, en fin, el control de los actos del Consejo, que serán recurribles en alzada ante el CGPJ salvo aquellos que sean dictados en ejercicio de competencias de la comunidad autónoma.
  8. El Estatuto de Autonomía de Andalucía se inspira en el modelo catalán, pero introduce algunas variaciones que pueden llegar a ser sustantivas. Así, el artículo 144.1 establece lo siguiente: “El Consejo de Justicia de Andalucía es el órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, de acuerdo con lo previsto en la LOPJ”. Recoge, asimismo, unos criterios de composición y unas atribuciones funcionales, pero se reenvía siempre a lo que se establezca en su momento en la propia LOPJ.

No cabe duda que, en este orden de cosas, es la LOPJ la norma llamada por ambas regulaciones estatutarias para cerrar el modelo preconfigurado en los Estatutos.

9. La regulación estatutaria catalana está pendiente de Sentencia del Tribunal Constitucional que declare si es o no conforme a la Constitución el tratamiento que del Consejo de Justicia lleva a cabo el respectivo Estatuto de Autonomía. Por lo que, obviamente, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional será clave para conocer la viabilidad de tal órgano y, sobre todo, para intentar delimitar cuál es su naturaleza.
10. La Comunidad Autónoma de Galicia no ha procedido hasta la fecha a modificar su Estatuto de Autonomía, por lo que en materia de gobierno del Poder Judicial no se dispone de ninguna previsión estatutaria que afecte a esta materia. Ello no es óbice, sin embargo, para que en el seno de estas reflexiones sobre el Libro Blanco se aborde esta temática, puesto que en un mínimo ejercicio de prospectiva hay que llevar a cabo sobre su posible implantación. No obstante, hay que ser plenamente conscientes que la situación actual sobre la posible implantación de los Consejos de Justicia deja de estar clara, al menos en lo que afecta al modelo de tales Consejos, a sus funciones y, en fin, a su composición, aspectos todos ellos que deberá definir en su momento el legislador orgánico.
11. Al margen de lo anterior, resulta obvio señalar que el gobierno del Poder Judicial no puede quedar fuera del proceso de construcción y desarrollo del Estado autonómico. No cabe duda que las funciones de gobierno del Poder Judicial impactan necesariamente sobre el propio Estado autonómico. El CGPJ, sin perjuicio de la situación de la Escuela Judicial en Barcelona, el CENDOJ en San Sebastián y la Escuela de Verano en Mariñán, requiere adaptarse también al Estado autonómico, pues las Vocalías territoriales son una medida hoy en día insuficiente.
12. En la pasada legislatura de las Cortes Generales se llegó a tramitar un Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la del Poder Judicial en materia de justicia de proximidad y de Consejos de Justicia (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 71, de 27 de enero de 2006) que, sin embargo, decayó con el final de la legislatura.
13. En ese Proyecto de Ley se recogía, con variaciones de matiz, el modelo establecido en los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía, configurándose los Consejos de Justicia como órganos desconcentrados del CGPJ y, en consecuencia, subordinados o dependientes de éste. Pero la idea que interesa resaltar en estos momentos es que tales Consejos de Justicia se generalizaban a todas las Comunidades Autónomas. Bien es cierto que ese Proyecto de Ley ni siquiera superó el trámite de presentación de enmiendas, por lo que en nada condiciona, en principio, el modelo final que se adopte. Pero es el único “precedente”.
14. En estos momentos es cierto, sin embargo, que no hay ningún Proyecto de Ley de esas características en tramitación en las Cortes Generales,

presumiblemente a la espera de la más o menos inmediata Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña. Pero resulta razonable presumir que, una vez dictada la citada Sentencia, el Ministerio de Justicia procederá a elaborar un Proyecto de Ley de modificación de la LOPJ con el fin de regular los Consejos de Justicia en las Comunidades Autónomas, puesto que con ello se dará respuesta obligada a las previsiones estatutarias sobre esta materia.

15. La regulación estatutaria de los Consejos de Justicia hace una llamada expresa a la LOPJ, por lo que será el legislador orgánico el que lleve a cabo esa tarea de configuración normativa de tales Consejo en lo que afecta a su naturaleza, composición y funciones, sin perjuicio de lo que disponga los respectivos Estatutos y de la interpretación que lleve a cabo en su día el Tribunal Constitucional.
16. En todo caso, el proceso de descentralización de la Justicia y su adecuación a la estructura territorial del Estado pueden aconsejar, efectivamente, la creación de tales Consejos de Justicia y, particularmente, de un Consejo de Justicia que sea el órgano de gobierno del Poder Judicial y de la Administración de Justicia en Galicia. Pero las soluciones institucionales al problema expuesto (descentralización del gobierno del Poder Judicial) no tendrían necesariamente que pasar por esa fórmula. Sin embargo, el reflejo normativo de los Consejos de Justicia en los Estatutos de Autonomía aprobados hasta la fecha, así como en otro tipo de leyes (piénsese, por ejemplo, en la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 2007), no dejarán posiblemente mucho margen de maniobra al legislador orgánico.
17. Tal órgano debería disponer, en primer lugar, a riesgo si no de mantener una estructura institucional duplicada, de las funciones que actualmente tiene la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia. No hay ninguna objeción para que ello sea así, puesto que tales Salas de Gobierno se configuran como órgano de gobierno interno de tal Tribunal, pero además ejercen funciones de enorme importancia en lo que afecta al gobierno del Poder Judicial en el ámbito de la Comunidad Autónoma. Habría que descartar, por tanto, aquellos modelos estatutarios que abogan por la convivencia de los Consejos de Justicia con las Salas de Gobierno, pues las funciones de éstas se integrarían en aquéllos. La opción alternativa, insistimos, se situaría fuera del “gobierno del Poder Judicial” y sería un órgano de participación o de colaboración en las competencias que ostenta la Comunidad Autónoma en materia de Administración de Justicia.
18. Asimismo, el Consejo de Justicia de Galicia dispondría de un ámbito funcional superior al citado, que debería ser similar al reconocido en las regulaciones estatutarias andaluza y catalana, pero que habría de ser concretado por el legislador orgánico previa preceptiva modificación de la LOPJ. Igualmente, dispondría de aquellas atribuciones que le delegara o, en su caso, desconcentrara el CGPJ.

19. En lo que afecta a su composición, las opciones serían varias. Las opciones estatutarias se han inclinado por establecer una integración mixta compuesta de miembros “procedentes de la magistratura” y “juristas de reconocida competencia”, presididos por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, pero cuya concreción se reenvía a la determinación por la propia LOPJ.
20. En este sentido, el Proyecto de modificación de la LOPJ de 2006 incluía tres círculos de miembros (con un tercio cada uno de ellos): los miembros natos (Presidente del Tribunal Superior de Justicia; Presidentes de las Salas del TSJ; y Presidentes de las Audiencias Provinciales); un número igual de jueces y magistrados elegidos por los miembros de la judicatura; y otros tanto juristas de reconocido prestigio elegidos por los Parlamentos autonómicos.
21. El modelo propuesto partía de una preeminencia de los miembros de la judicatura sobre el resto que es incluso superior a la prevista en el artículo 122.2 CE para el CGPJ. Pero mientras en el CGPJ, dadas las funciones que ese órgano constitucional ejerce directamente conectadas con la garantía de la independencia de jueces y magistrados, puede encontrar justificación esa mayor presencia de elementos procedentes de la magistratura, no parece en cambio que en los Consejos de Justicia ese incremento de tales miembros pueda encontrar argumentos similares.
22. Es más debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que los Consejos de Justicia ejercerán algunas funciones instrumentales o delegadas que puedan afectar al estatuto de jueces y magistrados, no lo es menos que una parte importante de sus atribuciones se proyectarán sobre ámbitos en los que las competencias corresponden a la Comunidad Autónoma. Bajo este punto de vista puede estar justificado que la composición del Consejo de Justicia sea paritaria con la mitad de miembros procedentes de la Carrera Judicial y otros tantos de los diferentes colectivos de actores que intervienen en la Administración de Justicia. A tal efecto, la Carta Europea de Consejos Judiciales recomienda que la composición de éstos tenga una representación del cincuenta por ciento de Jueces y otro cincuenta por ciento de miembros no judiciales.
23. La articulación institucional de ese Consejo de Justicia debería partir por admitir una serie de condicionamientos derivados del marco constitucional:
  - a) El CGPJ debe mantener sus funciones principales relacionadas con los tres ámbitos propios de reserva constitucional: estatuto judicial (sin perjuicio de que facultades instrumentales de éste sean ejercidas por los Consejos de Justicia); protección y garantía de la independencia judicial; y su configuración como órgano constitucional.
  - b) Se ha de garantizar la preeminencia del CGPJ mediante un sistema de recursos administrativos, así como en lo que afecta al ejercicio de la potestad reglamentaria (aunque quepa analizar la posibilidad de algún

grado de potestad reglamentaria secundaria u organizativa por parte de los Consejos de Justicia.

24. En todo caso, al igual que existen justificaciones razonables para defender una diferente estructura de la composición de los Consejos de Justicia en relación con el CGPJ, también las hay para abogar por una estructura interna y de organización muy diferente a la del órgano matriz. En efecto, el funcionamiento por “comisiones” y “pleno” del CGP es propia de los órganos colegiados, pero se ha mostrado a todas luces ineficiente para resolver los problemas de la Justicia. El modelo institucional y organizativo del CGPJ no se debería trasladar en ningún caso a las Comunidades Autónomas, pues es un modelo que ha dado muestras evidentes de agotamiento. Una traslación acrítica del modelo matriz a las CCAA supondría incorporar un elemento adicional de perturbación en la gobernabilidad del sistema, produciendo posiblemente serias distorsiones sobre el funcionamiento del sistema judicial.
25. Habría que procurar que los Consejos de Justicia dispongan de estructuras más ágiles, con atribuciones ejecutivas a órganos monocráticos, con un funcionamiento colegiado sólo para los grandes asuntos o decisiones y, en todo caso, con una estructura que funcionara como “gobierno” de la institución respectiva (Comisión de Gobierno), al margen de que se analice si se ha de mantener una Comisión Judicial como pretendía el Proyecto de Ley Orgánica.
26. Es muy importante que los miembros de estos Consejos Judiciales no tengan en ningún caso dedicación exclusiva, sino que participen en las tareas del órgano mediante un sistema de asistencia puntual a los órganos colegiados o, en su caso, en supuestos muy excepcionales con una dedicación parcial, manteniendo siempre sus funciones judiciales o profesionales ordinarias. No se puede “replicar” el sistema del CGPJ a escala autonómica, pues el impacto sobre el gasto público y sobre la gobernabilidad del sistema serían insostenibles.
27. Es cierto que los Consejos de Justicia deben configurarse como órganos donde encuentren acomodo los diferentes actores del sistema judicial, así como las distintas percepciones que sobre la Justicia existen en la sociedad gallega. Es muy importante que la sociedad civil y los propios ciudadanos puedan tener representación en esa institución que participa en las decisiones de aspectos importantes que les afectan.
28. Dadas las funciones asignadas a esa institución, deben formar parte del órgano plenario de ese Consejo de Justicia como miembros natos el Presidente del Tribunal Superior de Justicia, el Secretario de la Sala de Gobierno, el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, el Decano del Consejo de la Abogacía Gallega y el Decano de los Procuradores. Y, en lo que afecta al resto de sus componentes, el cincuenta por ciento deberían ser jueces y magistrados y el otro cincuenta por ciento miembros no judiciales, “juristas de reconocido prestigio” o profesionales que, sin ser

juristas, dispongan de experiencia y conocimientos adecuados para mejorar las prestaciones del servicio público de la justicia e impulsar su modernización.

29. La paridad o, al menos, la tendencia a la paridad en la presencia de ambos géneros en la composición de la institución debería, asimismo, tener reflejo oportuno, de tal manera que se debería caminar hacia el objetivo de que hubiese un mínimo de un cuarenta por ciento de mujeres o de varones en la composición final del órgano, lo que ciertamente no será fácil de garantizar dependiendo de cuál sea la composición final del órgano y, sobre todo, su sistema de designación y/o elección (por ejemplo, en los miembros natos o en los designados a través de un procedimiento electoral).
30. El órgano de gobierno debería estar formado por un Presidente, que sería normalmente el del Tribunal Superior de Justicia y un número máximo de cinco miembros sin dedicación exclusiva y con responsabilidades asignadas en áreas concretas, erradicando el funcionamiento a través de Comisiones propio del CGPJ. Tanto el Presidente del Consejo como los miembros del órgano de gobierno deberían comparecer ante la Comisión correspondiente del Parlamento autonómico cuando fueren convocados al efecto.



Reflexiones  
sobre la  
*J*usticia  
Una aportación  
desde *G*alicia

Anexos



## I. DISPOSICIÓN XERAIS

### CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICAS E XUSTIZA

*Orde do 20 de xuño de 2008 pola que se constitúe a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da Xustiza en Galicia.*

O artigo 39 do Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril (BOE do 28 de abril), establece que lle corresponde á comunidade autónoma crear e estruturar a súa propia Administración pública dentro dos principios xerais e normas básicas do Estado.

A Xunta de Galicia goza, en virtude do disposto no artigo 20.1º do Estatuto de autonomía para Galicia e dos reais decretos 233/1998, de 16 febreiro, 2166/1994, do 4 de novembro, e 2397/1996, do 22 de novembro, sobre traspaso á Comunidade Autónoma de Galicia de funcións da Administración do Estado en materia de provisión de medios persoais, materiais e económicos para o funcionamento da Administración de Xustiza, de amplas competencias en materia de xustiza. Pero o conxunto de competencias recoñecidas á Xunta de Galicia non esgota os ámbitos de actuación posibles nesta materia, onde a pluralidade de axentes que interveñen e a heteroxeneidade das súas dependencias orgánica, territorial e funcional, se configuran como un dos seus elementos caracterizadores básicos.

A Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza desexa converter esa pluralidade en oportunidade de cara á mellora dunha Administración de xustiza orientada ao servizo á cidadanía e considera que un dos mecanismos para logralo é a elaboración dun documento en cuxa elaboración participen todos os sectores implicados e que sirva para os efectos de constituír o modelo de referencia na evolución das políticas básicas en materia de xustiza na nosa comunidade e, de ser o caso, alén dela.

Na súa virtude e no uso das competencias atribuídas no Decreto 37/2007, do 15 de marzo, polo que se establece a estrutura orgánica da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza,

#### DISPOÑO:

##### Primeiro.-*Creación.*

Constitúese a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da xustiza en Galicia.

##### Segundo.-*Obxecto.*

A comisión terá como obxecto o estudo e o diagnóstico sobre a situación da xustiza en Galicia e a elaboración dun Libro branco da xustiza como documento de referencia en políticas públicas en materia de xustiza.

##### Terceiro.-*Composición.*

Estará composta polo presidente e os vogais que a continuación se designan:

Presidente: José Luis Méndez Romeu, conselleiro de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.

##### Vogais:

-Santiago Antonio Roura Gómez, secretario xeral da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.

-Begoña Santos Fernández, directora xeral de Xustiza.

-María Isabel Durántez Gil, directora xeral de Interior.

-Luis Javier Mosquera Docampo, subdirector xeral de Relacións e Recursos Humanos da Administración de Xustiza.

-Miguel Formoso Sobrado, subdirector xeral de Planificación Orzamentaria, Medios e Novas Tecnoloxías da Administración de Xustiza.

-Antonio González Nieto, presidente do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia.

-Antonio Fraga Mandián, xuíz decano da Coruña.

-Jaime Bardají Garefa, maxistrado xuíz decano de Vigo.

-Ángel Judel Prieto, maxistrado presidente da Sección 1ª da Audiencia Provincial da Coruña.

-Raquel Naveiro Santos, maxistrada xuíza do Xulgado Social nº 1 da Coruña.

-Miguel Aramburu García-Pintos, maxistrado xuíz do Xulgado do Penal nº 2 de Vigo.

-Magdalena Fernández Soto, *Asociación Xuíces para a Democracia.*

-Antonio Piña Alonso, maxistrado, *Asociación Profesional da Maxistratura.*

-Lorenzo del Río Fernández, maxistrado, *Asociación de Xuíces e Maxistrados Francisco de Vitoria.*

-Juan José Reigosa González, maxistrado, Foro Independiente de Xuíces.

-Carlos Varela García, fiscal superior de Galicia.

-Mª Esther Fernández García, fiscal xefa provincial da Coruña.

-Juan Carlos Horro González, fiscal xefe de área de Vigo.

-David de la Fuente Valdés, fiscal, *Asociación Profesional e Independiente de Fiscais.*

-Pilar Fernández Valcárcel, fiscal, Unión Progresista de Fiscais.

-José Luis Conde Salgado, tenente fiscal, *Asociación de Fiscais.*

-Agustín Pena López, secretario de Goberno do TSXG.

-Asunción Barro Calle, secretaria xudicial, Colexio Nacional de Secretarios Xudiciais.

-Ana Mª Varela Puga, secretaria xudicial, Unión Progresista de Secretarios Xudiciais.

-Mª del Carmen Vázquez Zárate, secretaria xudicial, *Asociación Galega de Secretarios Xudiciais*.

-Xosé Antón López Graña, avogado, presidente do Consello da Avogacía Galega.

-Fernando Pantín Maneiros, avogado, secretario do Consello da Avogacía Galega.

-José Portela Leirós, procurador, decano do Colexio Procuradores de Pontevedra.

-Javier Carlos Sánchez García, decano do Colexio dos Procuradores da Coruña.

-Román Iglesias Fernández, *Asociación de Xuíces de Paz*.

-Manuel Tejada Vidal, corpo de xestión da Administración de Xustiza, Organización Sindical SPJ-USO.

-Jesús Rodríguez Villares, corpo de xestión da Administración de Xustiza, Organización Sindical UXT.

-José Jaime Meilán Rois, corpo de xestión da Administración de Xustiza, Organización Sindical CC.OO.

-Manuel Díaz Mato, corpo de xestión da Administración de Xustiza, Organización Sindical CSIF.

-Delmiro Durán Garrido, corpo de xestión da Administración de Xustiza, Organización Sindical CIG.

-Julio Ignacio Iglesias Redondo, profesor de Dereito Civil USC.

-Rafael Jimenez Asensio, profesor de Dereito Constitucional UPF.

-María José López, Avogada, ex-conselleira de Xustiza da Comunidade Autónoma de Andalucía, deputada do Parlamento de Andalucía.

-Víctor Moreno Catena, catedrático de Dereito Procesual UCIII-Madrid.

-Ángel Carracedo Álvarez, catedrático de Medicina Legal USC.

-Santos Pastor Prieto, catedrático de Economía UCM.

A comisión contará cun secretario/a que será designado polo presidente de entre os membros desta.

#### Cuarto.-*Funcionamento.*

Para dar cumprimento do seu obxecto, a comisión establecerá o calendario de sesións, o método de tra-

ballo e, en xeral, decidirá todos aqueles aspectos que considere necesarios para o bo fin da comisión.

Así mesmo, a comisión, de entre os seus membros, poderá constituír cantos grupos de traballo ou comisións sectoriais considere necesario para o mellor desenvolvemento das súas tarefas.

#### Quinto.-*Infraestrutura e medios.*

A Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza será a encargada de prover os medios materiais e persoais requiridos para desenvolver os traballos da comisión.

Os membros da comisión percibirán as indemnizacións que lles correspondan, de acordo co establecido no Decreto 144/2001, do 7 de xuño, sobre indemnizacións por razón de servizo ao persoal destinado na Administración autonómica de Galicia.

#### Sexto.-*Entrada en vigor.*

Esta orde entrará en vigor o día seguinte ao da súa publicación no *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, 20 de xuño de 2008.

José Luis Méndez Romeu  
Conselleiro de Presidencia, Administracións  
Públicas e Xustiza

## CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA

*Decreto 126/2008, do 19 de xuño, polo que se establece a ordenación e o currículo de bacharelato na Comunidade Autónoma de Galicia.*

O Estatuto de autonomía de Galicia, no seu artigo 31, determina que é competencia plena da Comunidade Autónoma galega o regulamento e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e nas leis orgánicas que, conforme o punto primeiro do seu artigo 81, a desenvolvan.

A Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, no artigo 6.1 do capítulo III determina que se entende por currículo o conxunto de obxectivos, competencias básicas, contidos, métodos pedagóxicos e criterios de avaliación de cada unha das ensinanzas reguladas pola citada lei.

Así mesmo, establece que lle corresponde ao Estado fixar cos aspectos básicos do currículo en relación cos obxectivos, contidos e criterios de avaliación que constitúen as ensinanzas mínimas a que se refire a disposición adicional primeira, punto 2, letra c, da Lei orgánica 8/1985, do 3 de xullo, reguladora do dereito á educación.



**I. DISPOSICIÓN XERAIS****CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
E XUSTIZA**

*Corrección de erros.-Orde do 20 de xuño de 2008 pola que se constitúe a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da Xustiza en Galicia.*

Advertidos erros na Orde do 20 de xuño de 2008 pola que se constitúe a comisión para o estudo e preparación do Libro branco da Xustiza en Galicia, publicada no DOG nº 120, do 23 de xuño, cómpre realizar as seguintes correccións:

Na páxina 12.182 no artigo terceiro, composición, onde di:

«-Juan Carlos Horro González, fiscal xefe de área de Vigo.

-David de la Fuente Valdés, fiscal, *Asociación Profesional e Independente de Fiscais*.

-Asunción Barro Calle, secretaria xudicial, Colexio Nacional de Secretarios Xudiciais».

Debe dicir:

«-Juan Carlos Aladro Fernández, fiscal xefe provincial de Pontevedra.

-Santiago Aba Garrote, fiscal, *Asociación Profesional e Independente de Fiscais*.

-María Asunción Barrio Calle, secretaria xudicial, Colexio Nacional de Secretarios Xudiciais».

**CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN  
E ORDENACIÓN UNIVERSITARIA**

*Orde do 24 de xuño de 2008 pola que se desenvolve a organización e o currículo das ensinanzas de bacharelato na Comunidade Autónoma de Galicia.*

O Estatuto de autonomía de Galicia, no seu artigo 31, dispón que é competencia plena da Comunidade Autónoma galega o regulamento e administración do ensino en toda a súa extensión, niveis e graos, modalidades e especialidades, sen prexuízo do disposto no artigo 27 da Constitución e nas leis orgánicas que, conforme o punto primeiro do seu artigo 81, o desenvolvan, e das facultades que lle atribúe ao Estado o artigo 149.1.30 da Constitución.

A Lei orgánica 2/2006, do 3 de maio, de educación, no capítulo IV, do título I, regula a organización do bacharelato; o Real decreto 1467/2007, do 2 de novembro, polo que se establece a estrutura do

bacharelato e fixa as súas ensinanzas mínimas, determina que ás administracións educativas lles corresponde establecer o currículo de bacharelato e que os centros docentes desenvolverán e completarán este currículo, adaptándoo ás características do alumnado e á súa realidade educativa.

O Decreto 126/2008, do 19 de xuño, polo que se establece a ordenación xeral e o currículo de bacharelato na Comunidade Autónoma de Galicia, regula a estrutura do bacharelato, a organización das materias que integran estas ensinanzas, a súa avaliación e a promoción do alumnado, e autoriza a Consellería de Educación e Ordenación Universitaria para o desenvolvemento do disposto nel.

De conformidade co exposto e no uso das competencias que lle son atribuídas na disposición derradeira primeira do devandito decreto, a conselleira de Educación e Ordenación Universitaria

**DISPÓN:****Artigo 1º.-Obxecto e ámbito de aplicación.**

1. Esta orde ten como obxecto regular as normas que permitan o desenvolvemento do establecido no Decreto 126/2008, do 19 de xuño, polo que se establece a ordenación e o currículo de bacharelato na Comunidade Autónoma de Galicia.

2. Esta orde será de aplicación en todos os centros que impartan estas ensinanzas no ámbito territorial da Comunidade Autónoma de Galicia.

**Artigo 2º.-Acceso.**

1. Poderá acceder ao bacharelato, en calquera das súas modalidades, o alumnado que estea en posesión das seguintes titulacións:

a) Título de graduado en educación secundaria obrigatoria

b) Título de técnico tras cursar un ciclo de formación profesional de grao medio.

c) Título de técnico deportivo tras cursar as ensinanzas deportivas de grao medio.

2. Poderá acceder ao bacharelato, na modalidade de artes, o alumnado que posúa a titulación de técnico en artes plásticas e deseño.

**Artigo 3º.-Matrícula e materias.**

1. O alumnado admitido nun centro para cursar as ensinanzas de bacharelato matricularase nunha das modalidades ofertadas.

2. O alumnado cursará as materias comúns, tres materias de modalidade e unha materia optativa en cada un dos dous cursos.

3. Cursarase a mesma primeira lingua estranxeira nos dous cursos do bacharelato.

4. Das seis materias de modalidade que o alumnado terá que cursar no bacharelato, polo menos



**I. DISPOSICIONES GENERALES****CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Y JUSTICIA**

*Orden de 20 de junio de 2008 por la que se constituye la comisión para el estudio y preparación del Libro blanco de la Justicia en Galicia.*

El artículo 39 del Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado por la Ley orgánica 1/1981, de 6 de febrero, 2166/1994, de 4 de noviembre, y 2397/1996, de 22 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de funciones de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, de amplias competencias en materia de justicia. Pero el conjunto de competencias reconocidas a la Xunta de Galicia no agota los ámbitos de actuación posibles en esta materia, donde la pluralidad de agentes que intervienen y la heterogeneidad de sus dependencias orgánica, territorial y funcional, se configuran como uno de sus elementos caracterizadores básicos.

La Xunta de Galicia goza, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1º del Estatuto de autonomía para Galicia y de los reales decretos 233/1998, de 16 de febrero, 2166/1994, de 4 de noviembre, y 2397/1996, de 22 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de funciones de la Administración del Estado en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, de amplias competencias en materia de justicia. Pero el conjunto de competencias reconocidas a la Xunta de Galicia no agota los ámbitos de actuación posibles en esta materia, donde la pluralidad de agentes que intervienen y la heterogeneidad de sus dependencias orgánica, territorial y funcional, se configuran como uno de sus elementos caracterizadores básicos.

La Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia desea convertir esa pluralidad en oportunidad de cara a la mejora de una Administración de justicia orientada al servicio a la ciudadanía y considera que uno de los mecanismos para lograrlo es la elaboración de un documento en cuya elaboración participen todos los sectores implicados y que sirva a efectos de constituir el modelo de referencia en la evolución de las políticas básicas en materia de justicia en nuestra comunidad y, en su caso, más allá de ella.

En su virtud y en el uso de las competencias atribuidas en el Decreto 37/2007, de 15 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia,

**DISPONGO:****Primero.-Creación.**

Se constituye la comisión para el estudio y preparación del Libro blanco de la justicia en Galicia.

**Segundo.-Objeto.**

La comisión tendrá como objeto el estudio y el diagnóstico sobre la situación de la justicia en Galicia y la elaboración de un Libro blanco de la justicia como documento de referencia en políticas públicas en materia de justicia.

**Tercero.-Composición.**

Estará compuesta por el presidente y los vocales que a continuación se designan:

Presidente: José Luis Méndez Romeu, conselleiro de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

**Vocales:**

-Santiago Antonio Roura Gómez, secretario general de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.

-Begoña Santos Fernández, directora general de Justicia.

-María Isabel Durántez Gil, directora general de Interior.

-Luis Javier Mosquera Docampo, subdirector general de Relaciones y Recursos Humanos de la Administración de Justicia.

-Miguel Formoso Sobrado, subdirector general de Planificación Presupuestaria, Medios y Nuevas Tecnologías de la Administración de Justicia.

-Antonio González Nieto, presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia.

-Antonio Fraga Mandián, juez decano de A Coruña.

-Jaime Bardají García, magistrado juez decano de Vigo.

-Ángel Judel Prieto, magistrado presidente de la Sección 1ª de la Audiencia Provincial de A Coruña.

-Raquel Naveiro Santos, magistrada jueza del Juzgado Social nº 1 de A Coruña.

-Miguel Aramburu García-Pintos, magistrado juez del Juzgado de lo Penal nº 2 de Vigo.

-Magdalena Fernández Soto, *Asociación Jueces para la Democracia*.

-Antonio Piña Alonso, magistrado, *Asociación Profesional de la Magistratura*.

-Lorenzo del Río Fernández, magistrado, *Asociación de Jueces y Magistrados Franciso de Vitoria*.

-Juan José Reigosa González, magistrado, Foro Independiente de Jueces.

-Carlos Varela García, fiscal superior de Galicia.

-Mª Esther Fernández García, fiscal jefa provincial de A Coruña.

-Juan Carlos Horro González, fiscal jefe de área de Vigo.

-David de la Fuente Valdés, fiscal, *Asociación Profesional e Independiente de Fiscales*.

-Pilar Fernández Valcárcel, fiscal, Unión Progresista de Fiscales.

-José Luis Conde Salgado, teniente fiscal, *Asociación de Fiscales*.



-Agustín Pena López, secretario de Gobierno del TSJG.

-Asunción Barro Calle, secretaria judicial, Colegio Nacional de Secretarios Judiciales.

-Ana Mª Varela Puga, secretaria judicial, Unión Progresista de Secretarios Judiciales.

-Mª del Carmen Vázquez Zárata, secretaria judicial, *Asociación Gallega de Secretarios Judiciales*.

-Xosé Antón López Graña, avogado, presidente del Consejo de la Abogacía Gallega.

-Fernando Pantín Maneiros, avogado, secretario del Consejo de la Abogacía Gallega.

-José Portela Leirós, procurador, decano del Colegio Procuradores de Pontevedra.

-Javier Carlos Sánchez García, decano del Colegio de los Procuradores de A Coruña.

-Román Iglesias Fernández, *Asociación de Jueces de Paz*.

-Manuel Tejada Vidal, cuerpo de tramitación de la Administración de Justicia, Organización Sindical SPJ-USO.

-Jesús Rodríguez Villares, cuerpo de gestión de la Administración de Justicia, Organización Sindical UXT.

-José Jaime Meilán Rois, cuerpo de gestión de la Administración de Justicia, Organización Sindical CC.OO.

-Manuel Díaz Mato, cuerpo de gestión de la Administración de Justicia, Organización Sindical CSIF.

-Delmiro Durán Garrido, cuerpo de gestión de la Administración de Justicia, Organización Sindical CIG.

-Julio Ignacio Iglesias Redondo, profesor de Derecho Civil USC.

-Rafael Jimenez Asensio, profesor de Derecho Constitucional UPF.

-María José López, abogada ex-conseleira de Justicia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, diputada del Parlamento de Andalucía.

-Víctor Moreno Catena, catedrático de Derecho Procesal UCIII-Madrid.

-Ángel Carracedo Álvarez, catedrático de Medicina Legal USC.

-Santos Pastor Prieto, catedrático de Economía UCM.

La comisión contará con un secretario/a que será designado por el presidente de entre los miembros de esta.

#### Cuarto.-*Funcionamiento.*

Para dar cumplimiento de su objeto, la comisión establecerá el calendario de sesiones, el método de

trabajo y, en general, decidirá todos aquellos aspectos que considere necesarios para el buen fin de la comisión.

Asimismo, la comisión, de entre sus miembros, podrá constituir cuantos grupos de trabajo o comisiones sectoriales considere necesario para el mejor desarrollo de sus tareas.

#### Quinto.-*Infraestructura y medios.*

La Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia será la encargada de proveer los medios materiales y personales requeridos para desarrollar los trabajos de la comisión.

Los miembros de la comisión percibirán las indemnizaciones que les correspondan, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 144/2001, de 7 de junio sobre indemnizaciones por razón de servicio al personal destinado en la Administración autonómica de Galicia.

#### Sexto.-*Entrada en vigor.*

Esta orden entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de Galicia*.

Santiago de Compostela, 20 de junio de 2008.

José Luis Méndez Romeu  
Conseleiro de Presidencia, Administraciones  
Públicas y Justicia

## CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN Y ORDENACIÓN UNIVERSITARIA

*Decreto 126/2008, de 19 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Galicia.*

El Estatuto de autonomía de Galicia, en su artículo 31, determina que es competencia plena de la Comunidad Autónoma gallega el reglamento y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al punto primero de su artículo 81, la desarrollen.

La Ley orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en el artículo 6.1 capítulo III determina que se entienda por currículo el conjunto de objetivos, competencias básicas, contenidos, métodos pedagógicos y criterios de evaluación de cada una de las enseñanzas reguladas por la citada ley.

Asimismo, establece que le corresponde al Estado fijar los aspectos básicos del currículo en relación a los objetivos, contenidos y criterios de evaluación que constituyen las enseñanzas mínimas a las que se refiere la disposición adicional primera, punto 2, letra c, de la Ley orgánica 3/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.



**I. DISPOSICIONES GENERALES****CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
Y JUSTICIA**

*Corrección de errores.-Orden de 20 de junio de 2008 por la que se constituye la comisión para el estudio y preparación del Libro blanco de la Justicia en Galicia.*

Advertidos errores en la Orden de 20 de junio de 2008 por la que se constituye la comisión para el estudio y preparación del Libro blanco de la Justicia en Galicia, publicada en el DOG nº 120, del 23 de junio, es necesario realizar las siguientes correcciones:

En la página 12.182 en el artículo tercero, composición, donde dice:

«Juan Carlos Horro González, fiscal jefe de área de Vigo.

-David de la Fuente Valdés, fiscal, *Asociación Profesional e Independiente de Fiscales*.

-Asunción Barro Calle, secretaria judicial, Colegio Nacional de Secretarios Judiciales».

Debe decir:

«Juan Carlos Aladro Fernández, fiscal jefe provincial de Pontevedra.

-Santiago Aba Garrote, fiscal, *Asociación Profesional e Independiente de Fiscales*.

-María Asunción Barrio Calle, secretaria judicial, Colegio Nacional de Secretarios Judiciales».

**CONSELLERÍA DE EDUCACIÓN  
Y ORDENACIÓN UNIVERSITARIA**

*Orden de 24 de junio de 2008 por la que se desarrolla la organización y el currículo de las enseñanzas de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Galicia.*

El Estatuto de autonomía de Galicia, en su artículo 31, dispone que es competencia plena de la Comunidad Autónoma gallega el reglamento y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27 de la Constitución y en las leyes orgánicas que, conforme al punto primero de su artículo 81, lo desarrollen, y de las facultades que le atribuye al Estado el artículo 149.1.30 de la Constitución.

La Lei orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de educación, en el capítulo IV, del título I, regula la organización del bachillerato; el Real decreto 1467/2007, de 2 de noviembre, por el que se establece la estructura del bachillerato y fija sus enseñanzas mínimas, determina que a las administraciones educativas les

corresponde establecer el currículo de bachillerato y que los centros docentes desarrollarán y completarán este currículo, adaptándolo a las características del alumnado y a su realidad educativa.

El Decreto 126/2008, de 19 de junio por el que se establece la ordenación general y el currículo de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Galicia, regula la estructura del bachillerato, la organización de las materias que integran estas enseñanzas, su evaluación y la promoción del alumnado, y autoriza a la Consellería de Educación y Ordenación Universitaria para el desarrollo de en lo dispuesto en él.

De conformidad con lo expuesto y en el uso de las competencias que le son atribuidas en la disposición final primera de dicho decreto, la conselleira de Educación y Ordenación Universitaria

**DISPONE:****Artículo 1º.-Objeto y ámbito de aplicación.**

1. La presente orden tiene como objeto regular las normas que permitan el desarrollo de lo establecido en el Decreto 126/2008, de 19 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de bachillerato en la Comunidad Autónoma de Galicia.

2. Esta orden será de aplicación en todos los centros que impartan estas enseñanzas en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Galicia.

**Artículo 2º.-Acceso.**

1. Podrá acceder al bachillerato, en cualquiera de sus modalidades, el alumnado que esté en posesión de las siguientes titulaciones:

- a) Título de graduado en educación secundaria obligatoria.
- b) Título de técnico tras cursar un ciclo de formación profesional de grado medio.
- c) Título de técnico deportivo tras cursar las enseñanzas deportivas de grado medio.

2. Podrá acceder al bachillerato, en la modalidad de artes, el alumnado que posea la titulación de técnico en artes plásticas y diseño.

**Artículo 3º.-Matrícula y materias.**

1. El alumnado admitido en un centro para cursar las enseñanzas de bachillerato se matriculará en una de las modalidades ofertadas.

2. El alumnado cursará las materias comunes, tres materias de modalidad y una materia optativa en cada uno de los dos cursos.

3. Se cursará la misma primera lengua extranjera en los dos cursos del bachillerato.

4. De las seis materias de modalidad que el alumnado tendrá que cursar en el bachillerato, por lo menos cinco serán de las que corresponden a la modalidad elegida.



# Estado actual da xustiza en Galicia

## Necesidades, demandas e expectativas

**Ponente:**  
**Julio Ignacio Iglesias Redondo**

**Grupo de traballo:**  
Miguel Formoso Sobrado, Antonio González Nieto, Jaime Bardají García, Antonio Piña Alonso, Xosé Antón López Graña, Javier Carlos Sánchez García, Manuel Díaz Mato, Santos Pastor Prieto y Rafael Jiménez Asensio.

### **Necesidades**

- a. O debate público sobre o estado da xustiza.
- b. A duración estimada dos procesos, pendencia e tempo de resposta xudicial.
- c. A dimensión e os compoñentes da conxestión xudicial en Galicia e súa valoración no eido estatal.
  - 1.1. Na xurisdicción social.
  - 1.2. Na xurisdicción penal.
  - 1.3. Na xurisdicción contencioso-administrativa.
  - 1.4. Nas salas do contencioso-administrativo e do social do TSXG.
- d. Os defectos da estatística xudicial, políticas en materia de planta xudicial e causas internas do atraso.

### **Demandas**

- a. A transparencia na organización xudicial.
- b. As relacións cos usuarios externos: o cumprimento da Carta de dereitos.
- c. A coordinación dos sinalamentos xudiciais e outros aspectos de coordinación.
- d. A cooperación interinstitucional.

### **Expectativas**

- a. O gasto público e os custes da xustiza en Galicia.
- b. A garantía dos dereitos dos usuarios.

### **A modo de conclusións**

O punto de partida deste libro non podía ser outro que a presentación do actual estado da xustiza galega.

A experiencia dos últimos anos pon de relevo que non é suficiente con dispor de edificios novos, de mais e mellores TIC e de incrementos constantes de órganos e de persoal para mellorar a xustiza.

Adianto dende agora que esta é a primeira conclusión que o observador extrae da evolución da xustiza no noso país. A segunda é que para que se produza dita mellora resulta preciso que funcionen ben todas as partes que interveñen nela.

Adianto tamén, que o cidadán -que xa socializou a conquista dos principios de inmediación, concentración e oralidade nos que se avanzou de xeito decisivo nos últimos anos- só percibirá que a xustiza funciona correctamente cando esta lle ofrezca as facilidades de accesibilidade física e virtual propias da sociedade da información, cando o contexto arquitectónico e o equipamento das sedes xudiciais responda ao estándar das organizacións de servizos contemporáneas, cando a organización incorpore os principios de transparencia, trato amable, linguaxe comprensible, cando potencie a especialización, cualificación, responsabilidade e satisfacción do persoal, e, sobre todo, cando a resposta xudicial se produza nun tempo razoable, por parte de xuíces con formación adecuada e carga de traballo razoable que lles permita reflexionar e redactar sentenzas ben construídas.

Por último, e pensamos que aquí a organización xudicial debe pasar por unha auténtica revolución, cando execución procesual incorpore mecanismos técnicos e organismos adecuados que logren un avance ostensiblemente nos niveis de dinamismo do proceso executivo e de eficacia no cumprimento das resolucións xudiciais.

Dito isto, pasamos a examinar o estado da xustiza. Estudio no que trataremos dende logo a conxestión dos xulgados e tribunais —cuestión que ven sendo obxecto dun intenso debate nos medios de comunicación— pero no que tamén nos referimos a outros aspectos como a transparencia, a relación cos cidadáns —con consideración particular do cumprimento da *Carta de Dereitos*—, o funcionamento dos principio de coordinación entre os diferentes axentes e operadores presentes no eido xudicial e de cooperación con outras administracións públicas e a cuestión do gasto público no eido da xustiza no noso país.

## Necesidades

### a. O debate público sobre o estado da xustiza

A confianza na Xustiza, a convicción de que Xuíces e Tribunais van responder axeitadamente e mediante unha pronta e correcta aplicación das leis ás demandas dos cidadáns, é un elemento esencial para o mantemento do respecto ao ordenamento xurídico e da convivencia cidadá; e tamén é un requisito previo ineludible para que Xuíces e Tribunais poidan cumprir de maneira efectiva as súas funcións, entre elas as de que as súas decisións sirvan de orientación á interpretación e aplicación da lei nas relacións interpersonais, e que a solución de conflitos non se faga depender de posicións de predominio social ou económico.

Pois ben, os datos dos que se dispón neste momento, a partir de estudos, promovidos polo propio CXPX e por outras institucións, estudos en ocasións amplamente divulgados e comentados polos medios de comunicación social, conducen a estimar que se está desenvolvendo na nosa sociedade unha crecente e xeneralizada desconfianza na Xustiza e na capacidade de Xuíces e Tribunais para resolver axeitadamente os conflitos perante eles expostos, e para garantir, en suma, a correcta aplicación da lei.

As diferentes enquisas veñen a mostrar, cun alto grao de fiabilidade, que a Administración de Xustiza se situaba polos cidadáns, no que fai ao grao de confianza que suscita, nos últimos lugares dunha serie de institucións públicas. A posición da Administración de Xustiza queda moi por debaixo de Institucións como as Cortes Xerais, o Goberno, o Valedor do Pobo, a Seguridade Social ou os Concellos, por citar algúns dos enumerados nas enquisas, chegando, nalgunhas, a acadar o último lugar das institucións públicas avaliadas polos enquisados.

Estes estudos corroboran o apuntado por outras moitas análises de opinión, entre eles os Barómetros da Opinión Pública sobre a Xustiza promovidos regularmente polo CXPX.

Tras unha fase de incremento da confianza dos cidadáns na Xustiza, que coincidiu coa transición á democracia e o proceso constituínte, faise evidente, ao longo dos últimos anos un gradual deterioro da súa imaxe, que aparece sistematicamente, no que fai a prestixio e confianza, peor valorada que as correspondentes ás demais institucións públicas. A porcentaxe dos enquisados que opina que a Xustiza funciona mal, fronte aos que expresan unha opinión positiva, medra continuamente dende 1987, chegando a rebasar a mais da metade dos enquisados no ano 1997.

Pode considerarse que os diferentes datos reflicten un estado de opinión que non recolle correctamente a realidade da Xustiza, senón modas ou correntes de opinión pasaxeiras e sen relación coa auténtica situación daquela. Certamente, cando as enquisas se realizan entre aqueles cidadáns máis directamente afectados pola acción da Administración de Xustiza, os resultados non resultan tan abrumadoramente negativos. Pero, en todo caso, seguen suscitando graves preocupacións, ao mostrar unha opinión moi crítica en materias como as dilacións no procedemento, o funcionamento da quenda de oficio e outras.

Aínda cando a opinión pública pode ser conxunturalmente moldeable, neste caso ben a resultar moi significativo que as posturas críticas son tamén expresadas e corroboradas polos mesmos integrantes da Administración de Xustiza, que moi frecuentemente veñen a expoñer as deficiencias ou os defectos acumulados, asemade como a necesidade de adicionais e profundas reformas incluso nos propios medios de comunicación.

Resulta moi indicativo ó respecto o feito de que no primeiro informe do ano 2008 sobre a enquisa a carreira xudicial sobre a situación laboral poña de manifesto que a imaxe pública ou valoración social sexa un tema apuntado espontaneamente por o 10% dos enquisados, o que parece reflectir o fito de que imaxe e valoración social do seu traballo calou no quefacer de cotío da carreira xudicial.

Finalmente, son tamén abundantes as manifestacións dos representantes da doutrina científica no ámbito do Dereito, sinalando esa acumulación de problemas, e a súa incidencia na boa marcha da Administración de Xustiza.

Resulta evidente, polo tanto, a necesidade de intentar atallar de inmediato o proceso de progresiva deslaxitimación social que, dende xa algúns anos, ven sufrindo a Administración de Xustiza en particular, coa finalidade de atallar que a continúa perda de confianza cidadá nela veña a condicionar gravemente o cumprimento das súas funcións constitucionais.

## b. A duración estimada dos procesos, pendencia e tempo de resposta xudicial

Nos últimos anos o CXPX ven publicando, no Boletín Anual “A xustiza dato a dato” un indicador sobre a duración estimada dos asuntos que ofrece a duración media estimada dos asuntos terminados en cada período, obtida por medio dun modelo matemático que fai uso dos números de asuntos ingresados, resoltos e en tramite ao comezo de cada período, facilitados pola estatística xudicial .

As duracións exprésanse en meses. Os datos publicados respecto de Galicia foron os seguintes:

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Xdos. 1ª Inst.	6,5	6,6	6,6	7,0	7,2	7,8	8,5	8,0
A.P. Rec .civís	6,1	5,2	5,2	6,0	7,2	8,2	9,2	9,9
A.P. Sumarios	9,4	9,0	9,6	8,6	9,0	12,1	11,4	11,4
A.P. Xurados	4,1	4,2	5,1	3,9	5,0	4,4	3,7	6,0
A.P. Rec. penais	1,7	1,7	1,7	2,2	2,9	3,4	3,5	3,6
Xdos. do Social	6,1	5,6	5,3	4,6	4,0	3,9	4,2	4,5

Estes datos reflicten unha positiva evolución da xurisdicción civil nos últimos oito anos.

Segundo eles, unha persoa que presentaba unha demanda o 1 de abril do 2000 tería a sentenza do xulgado o día 1 de decembro e, se se apelaba, a sentenza de segunda instancia sería do 1 do outubro de 2003. É dicir 18 meses entre as dúas instancias. En cambio, quen presentou unha demanda o 1 de abril do ano pasado podería esperar a sentenza do xulgado para o 15 de outubro e, se é o caso, a da audiencia o 18 de abril. Isto é un ano e dezaioito días.

Esta boa evolución ten un reparo na inflexión da duración na segunda instancia. En efecto, a partir de 2007 a duración aumenta. Consideramos que causa principal deste fenómeno debe buscarse nos efectos do proceso de especilización das seccións destes tribunais. Sen dúbida esta medida contribuirá a mellorar a calidade da xustiza, pero pode suscitar un desequilibrio no reparto de asuntos, con difícil solución cando só existen dúas seccións, como é o caso das provincias orientais.

Pola contra, esta especialización das seccións das audiencias provinciais favoreceu, como se pode observar, a axilización da resolución dos recursos penais.

Os datos relativos aos sumarios e aos xuízos ante o tribunal do xurado non son significativos

Si son evidentes os datos relativos a os xulgados do social, que patentizan una involución dende 2002, cun aumento nos tempos de resolución superior ao 50 %.

Se agora pasamos a examinar os datos sobre pendencia publicados pola mesma fonte, resulta que o indicador taxa de pendencia (cociente dos asuntos pendentes ao final do ano e dos asuntos resoltos) resulta o seguinte escenario:

	2007	2006	2005	2004	2003
Civil	0,56	0,58	0,56	0,56	0,63
Penal	0,20	0,20	0,21	0,20	0,23
Contencioso- Administrativo	1,14	1,15	1,15	1,19	0,57
Social	0,78	0,79	0,67	0,66	1,45
Galicia	0,35	0,34	0,33	0,32	0,36

É dicir unha notable melloría da pendencia da xurisdicción civil en 2004, e a partir de entón unha situación de estabilidade, agás un pico en 2006; unha situación de estabilidade na xurisdicción penal; un sensible empeoramento da xurisdicción contencioso-administrativa en 2004, seguido dunha situación de estabilidade; e unha melloría da xurisdicción social no mesmo ano e a continuación unha preocupante situación de deterioro progresivo.

En todo caso, un dos datos que se desprende do informe do Servizo de Inspección do Consello Xeral do Poder Xudicial sobre a Administración de Xustiza en Galicia segundo os datos estatísticos de 2007 é que a duración media dun asunto xudicial en Galicia é e 7,04 meses.

Segundo o dito informe, os órganos xudiciais da provincia de Pontevedra (cunha taxa de resolución de 1) resolveron o mesmo número de asuntos que ingresaron e os órganos da provincia de Ourense (cunha resolución de 0,96) sitúanse no extremo contrario; mentres que os das provincias A Coruña (taxa de resolución de 0,99) e Lugo (taxa de 0,98) sitúanse nunha posición intermedia. Emporiso a taxa mais alta de pendencia é a dos órganos da provincia da Coruña (0,34), mentres que os de Ourense e Lugo (0,33) están en posición intermedia e os de Pontevedra presentan a menor taxa de pendencia (0,27)

En relación ao panorama nacional, as taxas de pendencia e de conxestión continúan a ser desfavorables para Galicia. Respecto da pendencia, as peores



taxas corresponden á xurisdicción social (só Canarias presenta peor resultado), seguida pola penal (melloramos os datos de Baleares e Castela-A Mancha) e a contencioso-administrativa (cunha taxa próxima á media nacional, situámonos no posto número 12). Póla contra, a xurisdicción civil obtén un bo resultado, por riba da media nacional (posto número 8).

## c. A dimensión e os compoñentes da conxestión xudicial en Galicia e a súa valoración no eido estatal

### 1.1. Na xurisdicción social

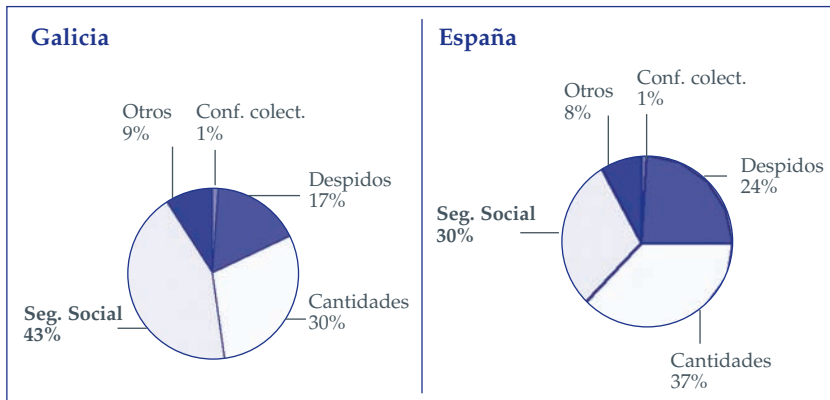
Na análise da situación de pendencia da Administración de Xustiza nesta CCAA salientan os datos de pendencia da orde xurisdiccional social (e aquí onde a taxa de pendencia galega de 0,78 está mais afastada da media nacional). Esa circunstancia xustifica que comecemos por ela a análise da dimensión e compoñentes do *atraso xudicial galego*.

A planta da xurisdicción social (39 maxistrados)<sup>1</sup> representaba hoxe o 12 % da planta xudicial galega (cun total de 306). Esta planta representa<sup>2</sup> o 7,9 % do total nacional. E este dato é importante porque o conxunto da planta galega só representa o 6,8 % da española. É dicir, que é precisamente na xudicatura do social onde Galicia ten maior peso. Ese maior peso correspóndese con maior parte na distribución dos asuntos: mentres a entrada de asuntos en Galicia só representa o 5,1 % nacional o número de asuntos que entran na sala e nos xulgados do social galegos representa o 7,9 % dese total<sup>3</sup>. Conclusión, no social hai unha coincidencia exacta entre os anacos galegos dos “queixos” nacionais por planta e por número de asuntos.

O maior porcentaxe de asuntos ponnos sobre a pista dunha circunstancia: con estes datos parece que aquí a litixiosidade galega non debe corresponderse con ese cualificativo xeral de ser a mais baixa de España. En efecto, a nosa xurisdicción social cunha taxa de 9,5 non só está moi por riba da taxa nacional de 7,5 senón que se sitúa no 4º posto (só os asturianos, os canarios e os cántabros litigan mais). Mentres que a nivel xeral a nosa comunidade cunha taxa de litixiosidade (número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes) de 153,7 está moi afastada da media nacional (184,6).

En comparación co resto dos territorios, o que nos singulariza neste ámbito é a distribución do ingreso segundo a clase de asuntos, concretamente o número de asuntos en materia de seguridade social. En ningunha comunidade esta materia acada unha porcentaxe tan grande. Esta dato é importante ao reflexionar sobre a carga de traballo que pesa sobre os nosos xulgados e

tribunais do social. A continuación ilustramos graficamente a distribución da entrada galega e nacional segundo os datos publicados polo CGPJ<sup>4</sup>.

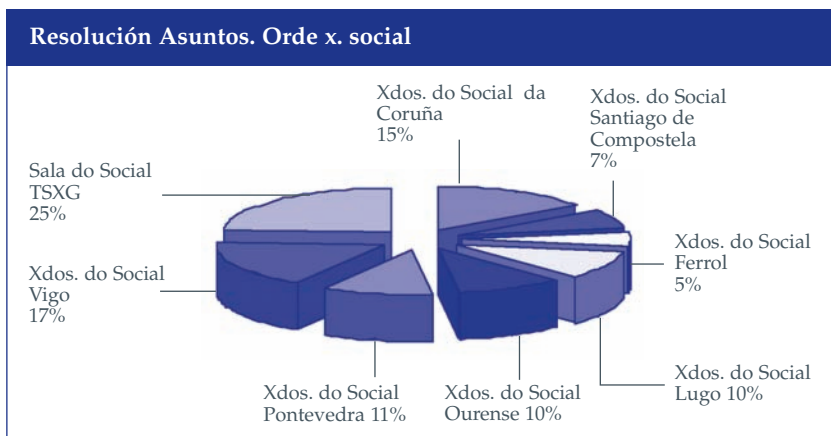
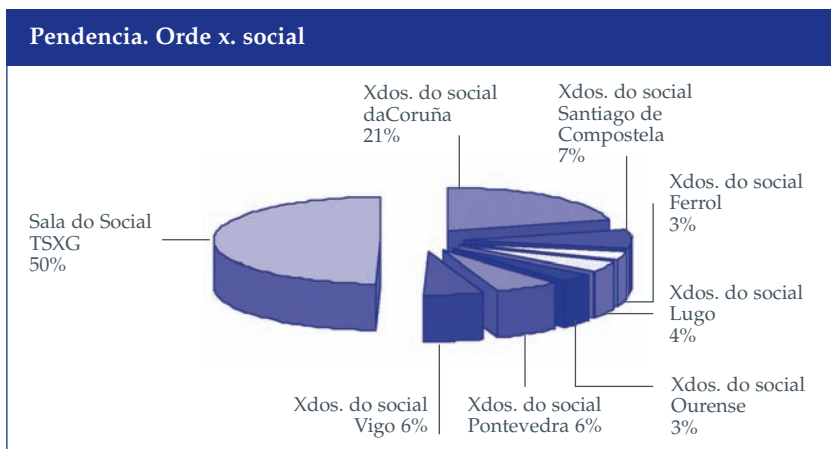


Exposto isto pasamos agora a examinar a situación de pendencia e para determinar o seu orixe imos a comparar resolución de asuntos e pendencia. Os datos, segundo a estatística de 2007, son os seguintes:

ANO 2007 ORDE X. SOCIAL	Resoltos	Pendientes	Taxa de pendencia
ÓRGANOS	Nº de Asuntos	Nº de Asuntos	
Xdos. do Social da Coruña	3884	4126	1,06
Xdos. do Social Santiago de Compostela	1693	1472	0,87
Xdos. do Social Ferrol	1394	571	0,41
Xdos. do Social Lugo	2614	806	0,31
Xdos. do Social Ourense	2618	642	0,25
Xdos. do Social Pontevedra	2752	1262	0,46
Xdos. do Social Vigo	4370	1195	0,27
Xdos. do Social TSXG	6141	9839	1,60
Total órganos	25.466	19.913,00	0,78

Estes datos patentizan que o desfavorable resultado final non se orixina nun único órgano. É dabondo con ter en conta que a media nacional da taxa de pendencia para os xulgados do social é 0,46 e para a sala do TSXG é de 0,63 (ver datos en tinta vermella) para caer na conta da necesidade de adopción de medidas para reconducir a situación.

¿Por qué empregamos datos de pendencia é de resolución?. Pois porque creemos que unha comparación dos gráfico de pendencia co de resolución ofrece graficamente unha visión clara de onde se orixina o atraso. Iso resulta claro cando un órgano ten unha pequeno porcentaxe na tarta de resolución e en cambio ten unha importante porcentaxe na tarta de pendencia. Vexamos que ocorre respecto da orde xurisdiccional social.

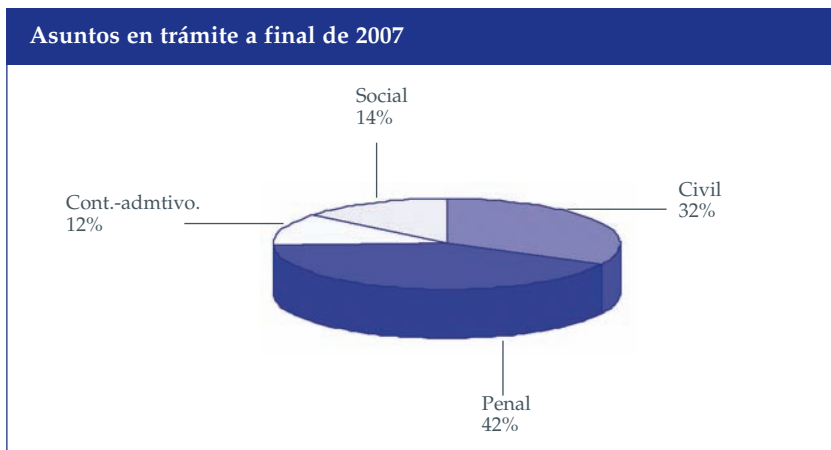


As conclusións son: en primeiro lugar, o bo funcionamento dos xulgados de Vigo, Lugo e Ourense, así como o normal funcionamento dos de Ferrol; en segundo termo, que a principal foco de atraso está no TSXG, xa que só resolve o 25 % sendo responsable do 50 % do atraso; en terceiro termo, que hai tamén importantes problemas nos xulgados coruñeses (teñen menos anaco na tarta de resolución —15 %— que na de pendencia—21 %—, comprobándose tamén que os 4 xulgados coruñeses case igualan a capacidade productiva dos cinco vigueses); en cuarto termo está a situación de Santiago que maila que ten o mesmo anaco en ámbalas dúas tartas, resulta que con dous xulgados a súa pendencia duplica a propia de cidades con tres órganos, como son Lugo e Ourense); e por último, tampouco so satisfactorios os resultados de Pontevedra, xa que debería tender a igualarse con Lugo ou Ourense, se ben é certo que trátase dun problema menor.

Cómpre agora examinar as posibles medidas: aumento de planta (haberá que comprobar o nivel de ingreso), planes de reforzo, actuacións organizativas na secretaría xudicial por parte da secretaría de goberno ou secretarios coordinadores, dotación de persoal, mellora de medios, actuacións de inspección, etc. Cómpre tamén establecer unha listaxe de prioridades e un cronograma de actuación.

## 1.2. Na xurisdicción penal

A xurisdicción penal presenta a segunda peor taxa de pendencia. Ademais, é a que ten o maior peso cuantitativo na pendencia global da Administración de Xustiza galega. Así o reflicte o seguinte gráfico:

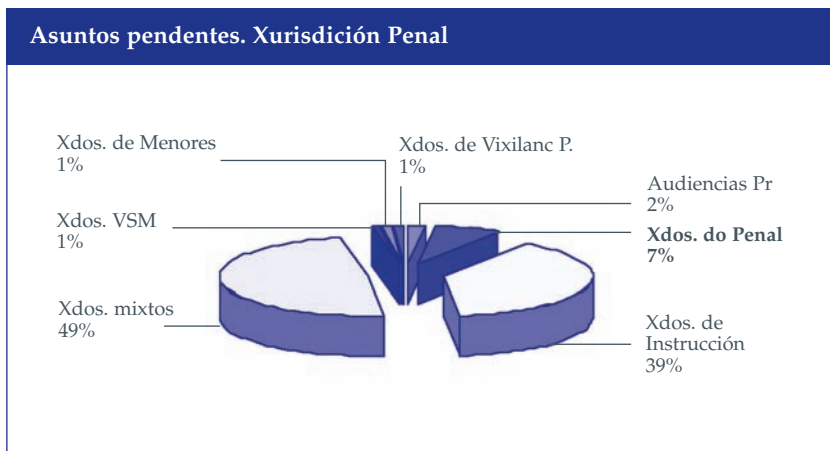


Na xurisdicción penal traballan hoxe, de xeito exclusivo ou compatibilizando con materias civís, un total de 161 xuíces e maxistrados, que representaba o 52 % da planta xudicial galega (cun total de 306).

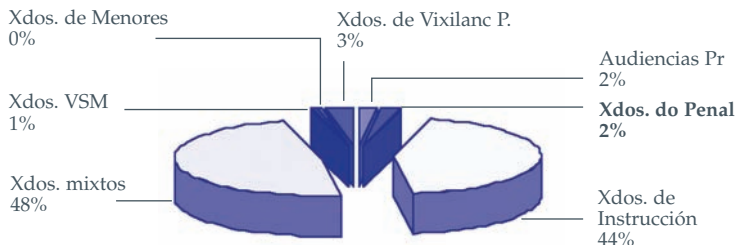
A situación de pendencia, segundo a estatística de 2007, é a seguinte:

2007 Xuris. penal	Ingresados	Resoltos	Pendientes	Taxa pend.	Media nacional
Audiencias Prov.	8112	7896	1356	0,17	0,24/0,16
Xdos. do Penal	7925	9237	5056	0,55	0,63
Xdos. de Instrucción	178903	178885	27785	0,16	0,10
Xdos. mixtos	194940	196018	34197	0,17	0,22
Xdos. VSM	2329	2563	721	0,28	0,30
Xdos. de Menores	1424	1546	643	0,42	0,55
Xdos. de Vixilanc. P.	12823	12945	854	0,07	0,06
<b>TOTAL</b>	<b>406456</b>	<b>409090</b>	<b>70612</b>		

A primeira vista parece que o problema suscítase nos xulgados de instrucción (puros). Son eles os que teñen unha taxa de pendencia superior á nacional. Pero se comparamos as porcentaxes de pendencia e resolución iso non resulta tan claro. Vexamos:



### Asuntos resoltos. Xurisdición Penal

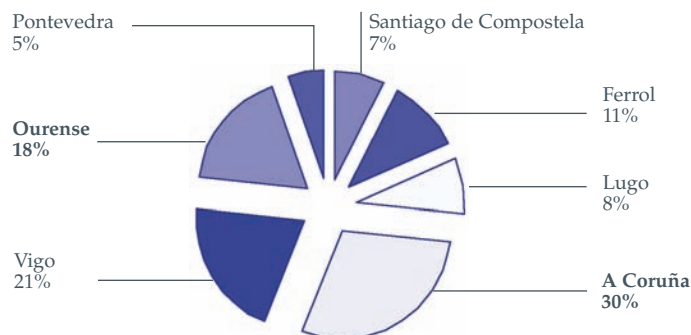


Na comparación dos dous datos o que mais destaca é a elevada porcentaxe de pendencia dos xulgados do penal (un 7 %) en comparación coa pequena porcentaxe de resolución. Isto é lóxico tendo en conta a diferenza de competencia funcional dos xulgados do penal en relación cos outros órganos, salvante o caso das audiencia provinciais. Obsérvase que a taxa de pendencia dos xulgados do penal galegos é mellor que a media nacional, por tanto aquí non debería estar o problema.

A continuación salienta o dato relativo aos xulgados de instrucción que resolven o 44 % e teñen o 39 % da pendencia. A conclusión será entón que se ven funcionan peor que a media nacional (ver comparativa de pendencia), non podemos dicir que a súa participación na produción do atraso galego sexa decisiva.

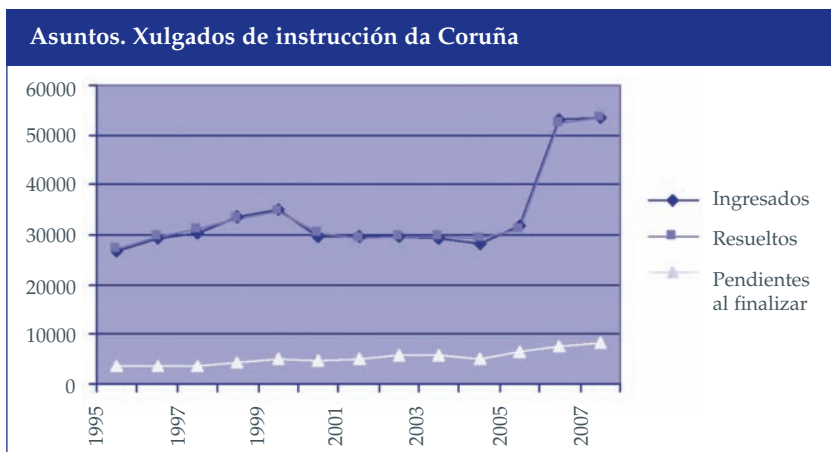
Con todo incorporamos a continuación a distribución da pendencia dos xulgados de instrucción por partidos xudiciais:

### 2007. Pendencia Xulgados Instrucción



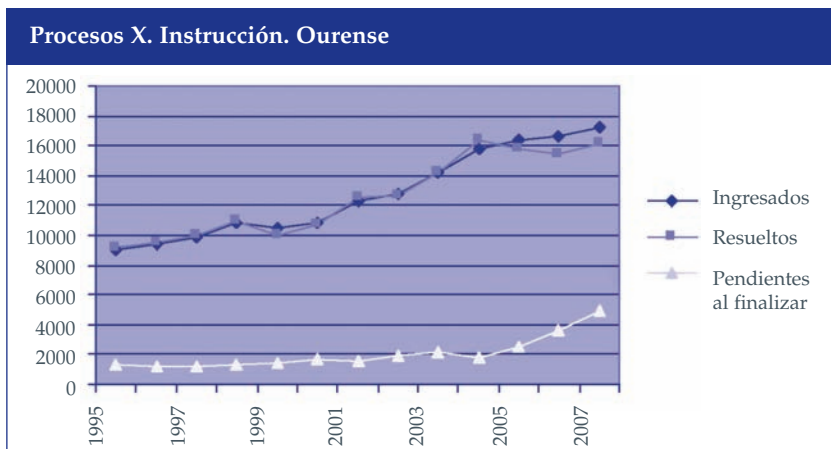
Deste gráfico só cómpre destacar dúas conclusións, na Coruña hai sensiblemente mais pendencia que en Vigo, e en Ourense hai mais pendencia da que cabía esperar en consideración ao seu nivel de entrada.

Se examinados a evolución dos asuntos na cidade da Coruña aparece o seguinte gráfico:



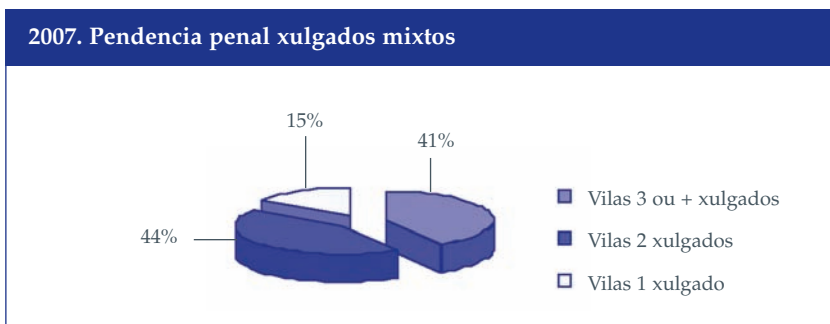
Aquí destaca o espectacular salto que se produce a partir de 2005 na entrada e resolución de asuntos, por mor dunha variación nas prácticas de rexistro.

A representación gráfica da evolución dos asuntos dos xulgados de instrucción (a separación de xurisdiccións é relativamente recente) é a seguinte:



Á vista deste gráfico hai que preguntarse sobre o balance da separación de xurisdiccións na capital ourensá. En principio, parece ter provocado un efecto negativo respecto a xurisdicción penal, circunstancia que non se observou nas outras cidades (Pontevedra, Santiago, Lugo e Ferrol).

Por último, presentamos a distribución da pendencia nos xulgados mixtos, establecendo para o efecto tres niveis, segundo o número de órganos xudiciais con que conte o partido xudicial.



En fin, que a diferenza do que ocorre nas ordes xurisdiccional contencioso-administrativo e social, aquí o atraso non está focalizado, sen prexuízo da presenza de puntos concretos con peor balance (xulgados de instrución da Coruña e Ourense). As estatísticas neste ámbito non axudan e haberá que acudir a outros mecanismos para buscar as causas e definir as respostas. A estatística parece suxerirnos que busquemos esas causas no conxunto da xurisdicción e que as medidas de resposta terán que ser tamén medidas de carácter xeral.



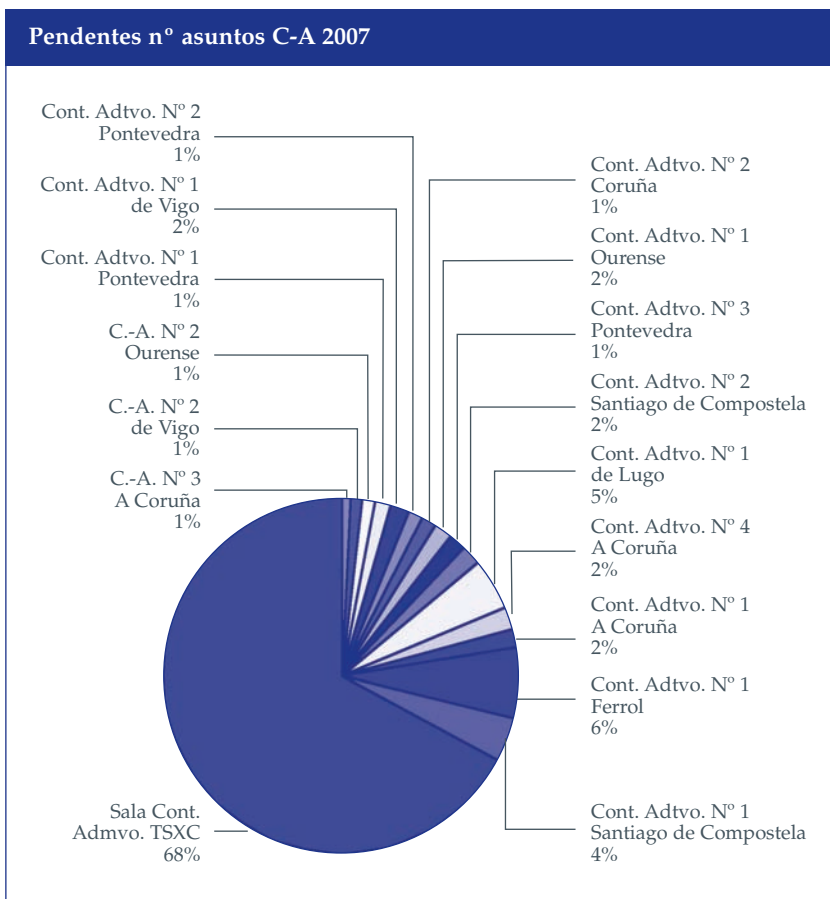
### 1.3. Na xurisdicción contencioso-administrativa

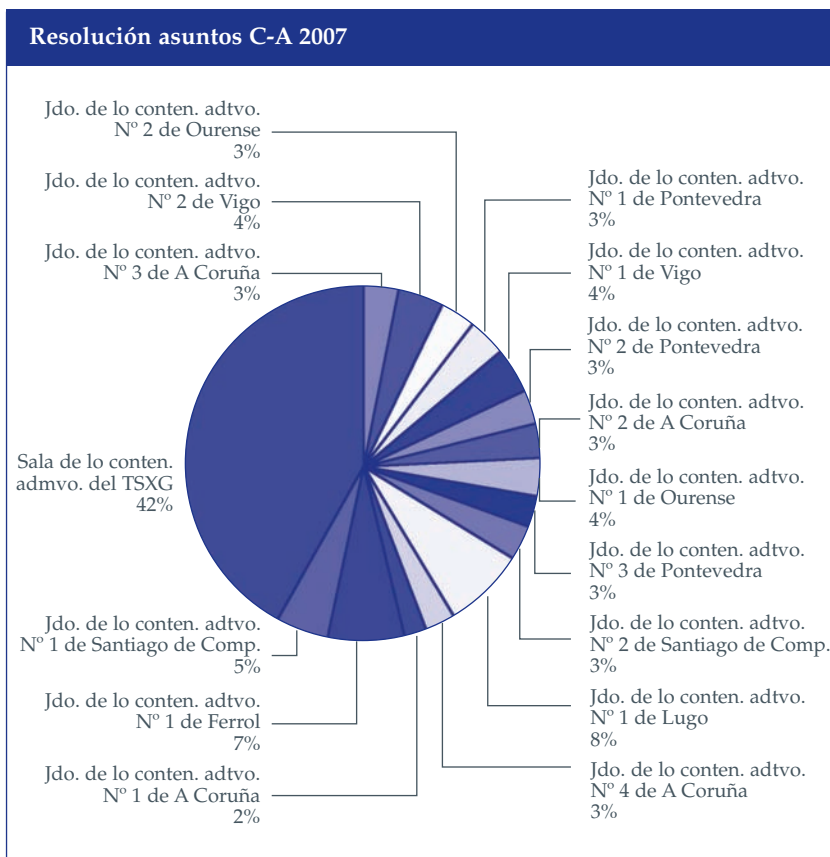
A planta da xurisdicción contencioso-administrativa (30 maxistrados)<sup>5</sup> representa hoxe o 10 % da planta xudicial galega (cun total de 306). A taxa de pendencia galega —1,34— está preto da nacional —1,28—. A estes efectos a situación dos xulgados e da sala do contencioso-administrativo, segundo a estatística de 2007, é a seguinte:

ANO 2007	Resoltos	Pendientes	Taxa de pendencia
ÓRGANOS	Nº de Asuntos	Nº de Asuntos	
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 3 de A Coruña	379	132	0,35
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 2 de Vigo	532	192	0,36
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 2 de Ourense	422	202	0,48
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Pontevedra	428	227	0,53
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Vigo	548	293	0,53
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 2 de Pontevedra	371	226	0,61
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 2 de A Coruña	419	256	0,61
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Ourense	447	301	0,67
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 3 de Pontevedra	365	248	0,68
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 2 de Santiago de Compostela	414	308	0,74
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Lugo	965	871	0,90
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 4 de A Coruña	333	301	0,90
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de A Coruña	302	308	1,02
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Ferrol	880	1.070	1,22
Xdo. do Contén. Adtvo. nº 1 de Santiago de Compostela	590	729	1,24
Sala do Contén. Adtvo. del TSXG	5.347	11.473	2,15
Total órganos	12.742	17.137	1,34

Estes datos patentizan que, a diferencia do que ocorre na xurisdicción social, o desfavorable resultado final orixínase nun único órgano: a sala do contencioso-administrativo do TSXG.

Comparando a representación gráfica da pendencia e da resolución esto resulta mais claro. Vexamos:





En conclusión a sala do contencioso-administrativo do TSXG resolveu en 2007 o 42 % dos asuntos e tiña a finais do ano pasado o 68 % da pendencia. Os demais órganos manteñen taxas de pendencia baixas ou en todo caso a súa porcentaxe de pendencia é menor ca de resolución.

Esta focalización do atraso na sala do contencioso-administrativo do TSXG require un estudo máis detallado da situación da sala. En particular sobre o carácter estrutural ou conxuntural da orixe da pendencia.

#### 1.4. Nas salas do contencioso-administrativo e do social do TSXG

A lectura dos informes do servizo de inspección do CXPX sobre a situación das salas do contencioso-administrativo e do social do TSXG<sup>6</sup> e a consulta da base de datos PC-Axis<sup>7</sup> ofrecen unha visión do estado e evolución destes órganos xudiciais que me parece necesario ter en conta neste relatorio.

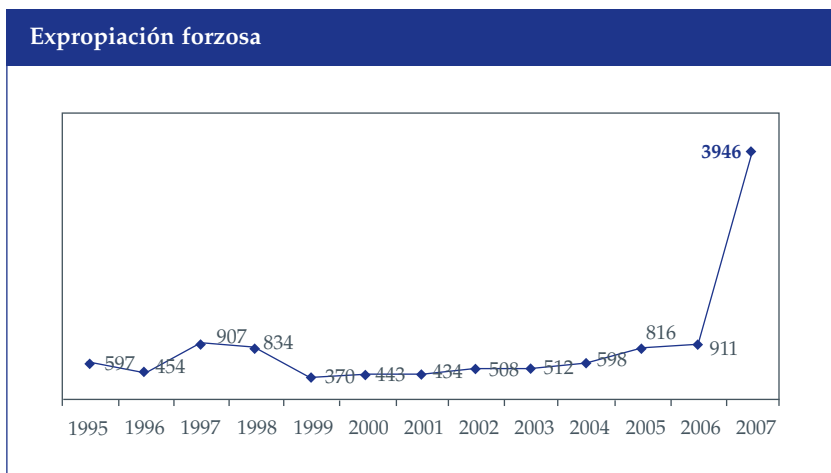
Creo que o dato mais salientable desta información é o importante incremento do ingreso na sala do contencioso-administrativo do TSXG. Si no período 2002 a 2004 esta sala foi mingando paulatinamente a súa entrada, ata situarse en torno dos 4.000 asuntos, a partir de entón prodúcese un aumento anual de 700 asuntos no bienio 2005-2006, e un extraordinario aumento (de case 2.700 asuntos) no ano 2007, o que levou á sala a rexistrar 8.002 asuntos. Así a media de ingreso por maxistrado (que nos últimos anos viña superando moderadamente o módulo) situouse o ano pasado nos 572 asuntos, moi afastado do módulo de entrada no seu día establecido polo CXPX (que é de 325). Con todo hai que salientar que en 2006 a media de resolución por maxistrado foi de 632, baixando o ano pasado a 387. O tempo medio de resposta desta sala, segundo o CXPX, sitúase nos 23,31 meses.

A situación da sala no ano 2007, comparada con outras da mesma clase, é a que reflicte a seguinte táboa:

Sala do Contencioso Administrativo		Asuntos 2007			Ingreso medio por maxistrado	Resolución media por maxistrado	Taxa de pendencia (Pendientes/resoltos)
TSX	Planta	Ingresados	Resoltos	Pendientes			
C. Valenciana	18	12.336	11.826	12.978	685	657	1,10
Madrid	46	23.333	25.238	40.005	507	549	1,59
Cantabria	4	1.488	1.860	1.028	372	465	0,55
Andalucía	40	17.719	17.939	44.177	443	448	2,46
Baleares	5	1.899	2.167	1.623	380	433	0,75
Galicia	14	8.752	6.060	11.937	625	433	1,97
Castela-León	17	5.470	6.895	10.604	322	406	1,54
A Ríoxa	2	659	803	247	330	402	0,31
Castela A Mancha	8	3.986	2.747	6.700	498	343	2,44
Canarias	13	3.520	4.367	3.997	271	336	0,92
Aragón	7	2.046	2.338	3.015	292	334	1,29
Cataluña	26	7.702	8.476	16.003	296	326	1,89
Asturias	10	2.825	3.235	5.593	283	324	1,73
Pais Vasco	12	3.846	3.852	5.333	321	321	1,38
Extremadura	6	1.825	1.915	1.997	304	319	1,04
Murcia	11	4.231	3.197	7.444	385	291	2,33
Navarra	6	1.162	1.510	736	194	252	0,49
<b>Media nacional</b>							<b>1,40</b>

A estatística tamén nos informa que no coñecemento de asuntos en segunda instancia o tribunal está ao día. O problema sitúase nos procesos en única instancia. A diferenza do que ocorre na sala do social, aquí non estamos fronte asuntos que estean pendentes exclusivamente de resolver, son procesos en trámite na oficina xudicial.

A orixe do brusco salto na entrada de asuntos atopámolo nos asuntos en materia de expropiación forzosa. A evolución anual do ingreso de mais materias pode representarse graficamente con liñas horizontais nas que aparecen pequenas oscilacións, o mesmo ocorría coa materia de expropiación ata o ano pasado. Vexamos no gráfico seguinte a evolución anual da entrada dos recursos contencioso-administrativos sobre esta materia e o que aconteceu o último ano:



En canto á sala do social, obsérvase que no trienio 2002-2003-2004 prodúcese unha baixa de asuntos (cun reponte en 2003) ata situar a entrada en 6.135. No trienio seguinte (2005-2006-2007), ano a ano aumentan os asuntos ata acadar os 6.578 que ingresaron o ano pasado. Nos últimos catro anos a media de ingreso por maxistrado mantense en torno os 380 asuntos (387 o ano pasado), que non está moi afastada do módulo de entrada, pero é a segunda media mais alta, só superada polo TSX andaluz.

Na sala do social a media de resolución de asuntos por maxistrado (361 asuntos o último ano) está afastada das medias obtidas en órganos da mesma clase (Asturias con 468, Andalucía con 416 e Canarias con 410); pero é a quinta mellor media a nivel nacional. Obsérvase tamén unha mellora: os 361 asuntos resolto como media por maxistrado o ano pasado é un bo dato se compara coas medias obtidas en 2005 (346) e 2006 (338):

Sala do Social		Asuntos 2007			Ingreso medio por maxistrado	Resolución media por maxistrado	Taxa de pendencia (Pendientes/resolto)
TSX	Planta	Ingresados	Resolto	Pendientes			
Asturias	12	4.132	5.615	2.798	344	468	0,50
Andalucía	27	10.935	11.241	5.773	405	416	0,51
Canarias	8	2.792	3.278	3.190	349	410	0,97
Murcia	4	1.465	1.526	126	366	382	0,08
Galicia	17	6.569	6.141	9.839	386	361	1,60
Castela A Mancha	6	2.014	2.138	1.786	336	356	0,84
Baleares	2	732	697	119	366	349	0,17
Pais Vasco	10	3.105	3.375	604	311	338	0,18
C. Valenciana	13	4.498	4.285	2.778	346	330	0,65
Cataluña	29	9.762	9.448	9.011	337	326	0,95
Madrid	21	5.925	6.284	1.743	282	299	0,28
Extremadura	3	863	886	215	288	295	0,24
Cantabria	4	1.150	1.148	47	288	287	0,04
Castela-León	12	3.050	3.204	334	254	267	0,10
Aragón	4	1.134	757	48	284	189	0,06
Navarra	2	380	373	21	190	187	0,06
A Rioxa	2	283	294	4	142	147	0,01
<b>Media nacional</b>							<b>0,43</b>

Obviamente hai un defecto de planta neste órgano. Tamén creemos que a baixa media de resolución influíu na singular situación da sala. Dicimos singular porque non existe a nivel nacional ningunha sala que presente semellante taxa de pendencia (1,60). A media nacional para as salas do social dos TSXG é de 0,42. O tempo de resposta sitúase nos 17,62 meses (a situación óptima de resposta — en menos de 3 meses— é unha realidade en seis tribunais superiores).

Hai que dicir a favor da sala do social coruñesa que só ela, a andaluza e a murciana superan o módulo de entrada. En contra, debemos lembrar que as salas que presentaban una similar situación de pendencia ofreceron niveis de resolución sensiblemente superiores.

#### **d. Os defectos da estatística xudicial; as políticas en materia de planta xudicial; e as causas internas do atraso**

Para a consecución do obxectivo xeral de transparencia, proclamado na Carta de Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza, o Plan de Transparencia Xudicial comprométese firmemente co propósito de desterrar definitivamente a opacidade informativa que dificulta o seguimento da actividade xurisdiccional, pretendéndose que as Cortes Xerais, o Goberno, as Comunidades Autónomas, o Consello Xeral do Poder Xudicial, a Fiscalía Xeral do Estado e os propios cidadáns teñan unha información continua, rigorosa e contrastada sobre a actividade e a carga de traballo de todos os órganos xurisdiccionais do Estado e sobre os medios materiais e o desempeño de todos os profesionais que interveñen na Administración de Xustiza, controlando, así mesmo, o despregue, funcionamento e resultados das normas legais, cuxo balance adecuado é requisito imprescindible para prorrogar a súa vixencia ou para reformalas cando deixen de ser socialmente útiles.

Para a consecución do devandito obxectivo resulta primordial o desenvolvemento dunha nova estatística xudicial capaz de proporcionar ás Administracións Públicas, ao Consello Xeral do Poder Xudicial e á Fiscalía Xeral do Estado os elementos necesarios para a planificación, desenvolvemento e execución das políticas públicas relativas á Administración de Xustiza, prestando especial atención a todas as finalidades recollidas no artigo 461 da Lei Orgánica do Poder Xudicial, coa finalidade de poder obter os datos estatísticos dende as propias aplicacións de xestión procesal e outras fontes complementarias de información, xa que é evidente a necesidade de que a información estatística dos asuntos sometidos a coñecemento dos Xulgados e Tribunais obtéñase ao mesmo tempo e como un subproduto natural da ferramenta de xestión procesal adoptada, facendo que o proceso estatístico estea integrado no de xestión e non supoña para o funcionario do órgano correspondente unha tarefa ou esforzo adicionais.

Tal facilidade acabaría co desinterés xeneralizado de todos os operadores da oficina xudicial pola procura do dato real, que para uns é só unha pesada tarefa sen utilidade algunha, para outros unha forma desagradable de control do seu traballo e para o resto unha función que non lles afecta e como tal a completan sen o máis mínimo rigor.

Trátase, pois, de incentivar a recolleita correcta do dato xa desde a propia utilización da aplicación de xestión procesal, o que axudaría ademais a que o persoal das oficinas xudiciais comprobase que é útil para o seu propio traballo, que facilita as tarefas a levar a cabo, serve para a autoevaluación do desempeño, facilita a información demandada polos cidadáns e serve tamén para valorar o súa produtividade.

Dende o punto de vista técnico, a ferramenta de xestión procesal debe ser, na medida do posible, a única fonte de rexistro e almacenamento da información crúa no que se refire aos datos que deban obterse do propio proceso xudicial. Deste xeito se minimiza o custo, medido en horas home, necesario para alimentar os distintos rexistros ou bases de datos alleas á aplicación procesal, e se minimiza o número potencial de erros ocasionados polos distintos sistemas de entrada de datos, o que contribúe a garantir a homoxeneidade e fiabilidade da información.

Polas mesmas razóns, un correcto funcionamento do Servizo Común de Rexistro e Reparto das oficinas xudiciais esixe criterios uniformes para o rexistro de asuntos, xa que o bo funcionamento do Servizo Común de Rexistro e Reparto da oficina xudicial é peza ou instrumento esencial do Plan de Transparencia. Deberá, xa que logo, procederse á aprobación de normas estandarizadas sobre conceptos, definicións, clasificacións, nomenclaturas e códigos que permitan a obtención e clasificación homoxénea dos datos, asegurando a compatibilidade dos distintos sistemas informáticos das Administracións implicadas.

Pero á beira diso haberán de establecerse tamén criterios uniformes, claros, precisos e de obrigado cumprimento para todos á hora de rexistrar os asuntos que entran a trámite nos Xulgados e Tribunais, pois facilmente enténdese que o correcto rexistro dos asuntos é o punto de arranque ineludible para a posterior obtención, tratamento informático, transmisión e explotación adecuada dos datos estatísticos do sistema xudicial.

O correcto rexistro do asunto ten aínda unha maior transcendencia, xa que pode chegar a afectar aos dereitos fundamentais dos litigantes ou desdibuxar os módulos de entrada dos diferentes Xulgados e Tribunais.

No primeiro caso, é fundamental o bo funcionamento do Servizo Común de Rexistro e Reparto para evitar, entre outras prácticas indebidas, a apertura das dilixencias indeterminadas que se incoan aínda polos Xulgados de Instrucción en tantas ocasións, que carecen de recoñecemento e regulación nas leis de procedemento.

E no segundo, a Comisión Nacional de Estatística Xudicial deberá proceder ao establecemento de criterios uniformes e de obrigado cumprimento para todos en canto ao rexistro dos asuntos que tendan a evitar prácticas como a tramitación separada, en distintos procedementos, de asuntos que deberían tramitarse nun só, como sucede coa apertura de distintas dilixencias previas en caso de lesións imprudentes causadas por accidente de circulación cando son varios os lesionados; coa apertura de distintos procedementos nos Xulgados do Social cando se presenta unha única demanda de despedimento



ou de reclamación de cantidades por un grupo de traballadores; cando se incoa a tramitación de varias ordes de protección respecto de cada un dos integrantes da unidade familiar vítimas de actos violentos cometidos por un mesmo agresor e nunha mesma ocasión; ou nos supostos en que un mesmo e único asunto penal multiplica artificialmente o seu rexistro en varias clases de dilixencias ou procesos.

Xunto a tales apreciacións, poden sinalarse outras causas que tamén inciden no mal funcionamento da xustiza galega.

Unha delas é, sen dúbida, a excesiva mobilidade de xuíces, fiscais, secretarios e funcionarios. Respecto destes últimos cómpre dicir que a nosa CCAA goza dunha situación vantaxosa en relación con outras, polo alto número de funcionarios titulares. Non en tanto, a mobilidade dos funcionarios (comisións de servizos, traslados dentro da comunidade ou da mesma cidade) tamén incide como factor negativo.

Sobre a mobilidade dos xuíces, diferentes medios de comunicación fixéronse eco do feito de que a 1 de xaneiro do 2008 Galicia figurara como a Comunidade Autónoma con maior mobilidade xudicial, xa que logo só o 77,4% dos xuíces seguían no mesmo posto no que comezaron no 2007, o que significa que o 22,6% restante trasladouse a outro xulgado da mesma provincia, a outra provincia ou a outra Comunidade Autónoma. En todo caso, cumpre dicir que trátase dun factor xeral, pois no “Informe sobre la mobilidade de la planeilla xudicial en 2007” os datos do noso país son moi similares os do resto das CCAA.

Outro factor ben coñecido é o chamado “acomodación”, que determina que no momento en que baixa o ingreso de asuntos nun determinado órgano xudicial prodúcese seguidamente unha baixada do rendemento, xa que pasan a resolverse menos asuntos. Como consecuencia ben a resultar que o beneficio da creación de novos xulgados tradúcese en que nos xulgados da localidade favorecida véñse a traballar mais comodamente, pero non se melloran os tempos de resposta xudicial, como acontecería no caso de manterse o nivel de produtividade anterior. A presenza deste fenómeno é incontestable. Abonda con observar os gráficos que recollen as liñas de evolución do ingreso de asuntos e comparalas coas liñas de evolución da resolución. Observarase que as caídas de ingreso, como regra xeral, van parellas a caídas do volume de resolución.

Por, outra banda, a presenza dunha estrutura atomizada ocasiona un bo feixe de problemas. Un dos mais socorridos é a incidencia das baixas e ausencias de persoal. Un xulgado con catro ou cinco funcionarios reséntese gravemente ante calquera ausencia do persoal, o disfrute das vacacións son un problema e unha baixa por maternidade un drama. Pero non son estes os únicos efectos

adversos que derivan da reducida dimensión das unidades da oficina xudicial. O certo é que a reducida dimensión das unidades das oficina xudicial e o réxime laboral dos funcionarios asume tamén parte importante das críticas.

Sendo así, é imprescindible que a cobertura das prazas vacantes e das baixas prodúzanse de forma automática, para tratar de atallar os feitos de que tarden en cubrirse ou, sinxelamente non se cubran, ben porque as bolsas creadas a tal fin están baleiras ou ben por problemas orzamentarios.

Tamén cabe referirse o feito de que as medidas de reforzo carezan dun necesario condicionamento a un determinado rendemento, o que provoca, ademais do descoñecemento puntual da súa efectividade, a súa tendencia a manterse a longo prazo, o que acaba convertendo unha medida conxuntural nunha praza estrutural, de maneira que a unidade acomódase a dita sobredotación orixinando agravios comparativos.

Asemade, a formación do persoal interino é deficiente en moitos casos, o que non é alleo o feito de que para formar parte da bolsa non se requira unha formación específica, por exemplo, nos necesarios coñecementos da informática procesal.

Por último, as sedes xudiciais precisan ser administradas con aplicación de técnicas xerenciais, como calquera centro de traballo dunha organización moderna. Presidentes, maxistrados, xuíces e secretarios non reciben formación nin acumulan experiencia, malia que deben exercer funcións de responsabilidade xerencial, que detráenlles tempo e enerxías para o desenvolvemento das funcións propias da súa misión. Asemade, esta xestión interna dos medios nas sedes xudiciais non consegue unha utilización óptima dos mesmos, circunstancia que tamén repercute negativamente, como por exemplo a relativa a toma de decisión sobre o desdoblamento de xurisdiccións.

É necesario, polo tanto, implantar novos e modernos criterios de xestión do servizo, xa que resulta innegable nos nosos días a importancia de desenvolver, no ámbito da Administración de Xustiza, criterios de xestión tendentes á optimización dos recursos dispoñibles, á procura da maior calidade, á implantación de técnicas de control da mesma, ao establecemento de plans de cumprimento de determinados obxectivos e á determinación dun réxime adecuado de responsabilidade polo funcionamento do servizo.

Deste xeito resulta imprescindible a previsión e planificación das necesidades de creación de novos órganos xudiciais ou de modificación da demarcación xudicial e de novos órganos do Ministerio Fiscal ou de modificación dos actualmente existentes; das necesidades de dotación de medios materiais e persoais da Administración de Xustiza; das necesidades ou conveniencia de

especialización de xuíces, tribunais e fiscais en determinadas materias; da necesidade de artellar un sistema de substitucións naturais entre titulares de órganos do mesmo e, no seu caso, de distinta orde xurisdiccional, en función de cargas de traballo e cumprimento de obxectivos; da necesidade de identificar os tempos medios de duración das fases de cada un dos procedementos, a súa duración total e as desviacións no tempo de tramitación de cada tipo de asunto con respecto aos prazos establecidos legalmente; da necesidade de consultar o tempo medio de duración de procedementos similares e poder contrastar a desviación producida con respecto á media; da necesidade de coñecer o número de sinalamentos e celebración de xuízos por xuíz nos órganos da mesma clase dun mesmo partido xudicial; da necesidade de identificar as resolucións máis recorridas e tamén as máis revocadas pola instancia superior; da necesidade de instaurar un sistema adecuado para a avaliación do desempeño dos xuíces, fiscais, secretarios xudiciais e demais funcionarios dos Corpos ao servizo da Administración de Xustiza; da necesidade de identificar os posibles puntos críticos na organización da oficina xudicial, a fin de que o Consello Xeral do Poder Xudicial e os Secretarios de Goberno poidan programar razoablemente as súas inspeccións; asemade como da necesidade de identificar os posibles puntos críticos no traballo das fiscalías para programar os traballos da Inspección Fiscal.

## **Demandas**

### **a. A transparencia na organización xudicial**

Ao obxectivo da Carta de Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza de conseguir unha xustiza transparente sumábase ademais a necesidade de obter unha xustiza comprensible, expoñéndose de modo concreto o catálogo de dereitos relativos aos términos das notificacións, citacións, emprazamentos e requirimentos, á linguaxe a utilizar nas vistas e comparecencias, á sintaxe e intelixibilidade das sentenzas e demais resolucións xudiciais e á disposición gratuíta dos formularios necesarios para o exercicio dos dereitos ante os tribunais cando non sexa preceptiva a intervención de Avogado e Procurador.

A Lei 15/2003, de 26 de maio, reguladora do réxime retributivo das carreiras xudicial e fiscal, veu a consagrar o obxectivo xeral de transparencia proclamado na Carta de Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza, articulándoo a través dun instrumento técnico destacadamente novedoso no noso ordenamento xurídico e obediente ao firme propósito de desterrar definitivamente a opacidade informativa que dificulta o seguimento da actividade xurisdiccional.

Tal instrumento non era outro que o Plan de Transparencia Xudicial, a través do cal as Cortes Xerais, o Goberno, as Comunidades Autónomas, o Consello Xeral do Poder Xudicial e os propios cidadáns deberían ter á súa disposición unha ferramenta de información continua, rigorosa e contrastada sobre a actividade e a carga de traballo de todos os órganos xurisdiccionais do Estado.

De modo concreto establecía o apartado 1 do artigo 14 da Lei 15/2003 que o Plan de Transparencia Xudicial constitúe unha ferramenta básica das Administracións públicas e do Consello Xeral do Poder Xudicial para a planificación, desenvolvemento e execución das políticas públicas relativas á Administración de Xustiza e, en particular, para as seguintes finalidades: para o desenvolvemento do programa lexislativo do Estado en materia procesal; para a planificación orzamentaria en materia de retribucións dos membros da carreira xudicial, así como sobre os recursos humanos e materiais ao servizo da Administración de Xustiza; para a actualización e modificación da organización xudicial; e para o funcionamento dos servizos de inspección sobre os xulgados e tribunais.

Así as cousas, apróbase a Lei Orgánica 19/2003, de 23 de decembro, de modificación da Lei Orgánica 6/1985, do Poder Xudicial, en cuxo artigo 461 defínese á Estatística Xudicial como un instrumento básico ao servizo das Administracións públicas e do Consello Xeral do Poder Xudicial para a planificación, desenvolvemento e execución das políticas públicas relativas á Administración de Xustiza, atribuíndo ao Goberno a potestade para a elaboración dun Real Decreto polo que se estableza a estrutura, composición e funcións da agora chamada Comisión Nacional de Estatística Xudicial.

Sen prexuízo de todo iso, a propia reforma da Lei Orgánica do Poder Xudicial prevé que a Estatística Xudicial asegure, no marco dun Plan de Transparencia, a dispoñibilidade permanente e en condicións de igualdade polas Cortes Xerais, o Goberno, as Comunidades Autónomas, o Consello Xeral do Poder Xudicial e a Fiscalía Xeral do Estado, dunha información actualizada, rigorosa e debidamente contrastada sobre a actividade e carga de traballo de todos os órganos, servizos e oficinas xudiciais do Estado e tamén sobre as características estatísticas dos asuntos sometidos ao coñecemento da Xustiza.

O Plan de Transparencia Xudicial, debe servir, entón, de marco á unha nova Estatística Xudicial uniforme, pertinente, fiable, eficaz e transparente, obxectivo imprescindible non só para que o Consello Xeral do Poder Xudicial poida levar a cabo as funcións que lle son propias, senón tamén, e esencialmente, para o exercicio da política lexislativa do Estado en materia de xustiza, para o correcto desempeño das súas competencias polas Administracións Públicas intervinientes e para respectar o dereito dos cidadáns a recibir información veraz e comprensible sobre todo iso.

Sobran as razóns para que sexa así. Xa vimos que diferentes enquisas revelan sistematicamente que a valoración da poboación en xeral sobre a Administración de Xustiza é máis negativa que a realizada por quenes algunha vez tiveron que acudir aos tribunais. Entre estes últimos, usuarios da Xustiza, prevalece o número de cidadáns que cre que a Administración de Xustiza funciona razoablemente fronte a quen consideran que funciona mal ou moi mal. Aínda que dita disfunción acredita con claridade que o coñecemento da poboación en xeral sobre a Administración de Xustiza non se corresponde sempre coa realidade, contribuíndo de xeito inxustificable á deslexitimación dun poder do Estado que presta un servizo público esencial para o funcionamento da democracia social e avanzada que predica a nosa Constitución, non é menos certo que o devandito servizo da xustiza está lonxe do nivel de excelencia reclamado polos cidadáns, o que erosiona a súa credibilidade e agrégase á valoración negativa da cidadanía en xeral, prexudicando ao papel institucional da Administración de Xustiza, cuxa lexitimidade será tanto máis firme canto mellor cumpra coa súa función social, o que permitirá conformar, deste xeito, unha opinión pública que se recoñeza na mesma, igual que sucede con outras institucións públicas mellor valoradas.

Devandito recoñecemento non é posible se a inmensa maioría dos cidadáns pensa que a Administración de Xustiza é tan lenta que, sempre que se poida, vale máis evitar acudir a ela, debuxando unha imaxe catastrófica deste servizo público, mentres a maioría dos seus usuarios reais afirman, logo de terminar o proceso, que volverían a litigar se acontecera o mesmo conflito, constatándose, deste xeito, que a opinión pública en xeral penaliza gravemente á Administración de Xustiza pola excesiva duración dos procesos, mentres que os usuarios do servizo público teñen unha opinión moito menos negativa, considerando que a corrección xurídica na resolución dos litixios é máis importante que a axilidade na súa conclusión.

Semellante contradicción só poderá resolverse adecuadamente cando se coñezan con rigor datos definitivos, oficiais e fiables sobre as duracións reais da tramitación nos procedementos xudiciais no noso país, identificándose pormenorizadamente cales son as disfuncións que provocan devanditos atrasos, as súas causas reais e os responsables das mesmas, porque de non alcanzarse ese obxectivo, a valoración do servizo público da Administración de Xustiza dependerá de informacións sesgadas, rumores, realidades obsoletas e casos insólitos que a realimentan.

O descoñecemento efectivo de datos definitivos, oficiais e fiables sobre as duracións reais nos procedementos xudiciais e as súas causas non só confunde á opinión pública, provocando unha imaxe distorsionada da Administración de Xustiza, cuxa opacidade é motivo de queixas reiteradas polos seus

usuarios, senón que ademais impide ás distintas Administracións responsables contar cos elementos de xuízo necesarios para acometer reformas profundas que permitan axilizar estes procedementos, cuxo atraso estrutural prexudica gravemente o desenvolvemento económico do noso país, facéndoo menos competitivo que outros países do noso contorno cuxa Administración de Xustiza é máis eficiente, e ademais provoca serias desigualdades entre os xusticiables con menores recursos económicos, a quenes a resolución tardía dos seus conflitos xurisdiccionais prexudica dun modo máis directo que aos seus opoñentes con maiores recursos económicos.

É esixible, xa que logo, que os poderes públicos e os cidadáns en xeral coñezan mediante instrumentos informáticos e en tempo real a duración dos procesos en todas as xurisdiccións, así como os motivos concretos dos atrasos, xa que devandito coñecemento permitirá identificar as causas estruturais, organizativas, persoais, materiais ou procedimentais que provocan tales atrasos, así como as responsabilidades das dilacións, sentando, por outra banda, as bases para as reformas necesarias e garantindo, deste xeito, que o estado de cousas existente non se reproduza indefinidamente.

Debe despexarse, así mesmo, que causas motivan as impuntualidades nos procesos, así como dar a coñecer as queixas dos usuarios sobre o trato recibido por cada un dos intervinientes no preito, xa que a impuntualidade e o mal trato constitúen unha pedra de toque para os usuarios sobre a calidade do servizo público da Administración de Xustiza, sendo esixible concretar tamén as pautas necesarias para medir tanto o volume de traballo de cada órgano xurisdiccional, canto a calidade das actuacións de todos os que interveñen no proceso.

Garantírase, deste xeito, a planificación orzamentaria en materia de retribucións e a correcta xestión dos Corpos ao servizo da Administración de Xustiza, contribuíndo finalmente a clarificar os custos reais dos procesos, o que constitúe un arcano denunciado reiteradamente polos investigadores especializados na Administración de Xustiza, quen reclaman a identificación efectiva dos seus custos xerais e particulares para permitir, deste xeito, valorar racionalmente se os investimentos, realizados sostenidamente neste servizo público polas diversas Administracións competentes, lograron os obxectivos perseguidos ou, pola contra, puideron ser inútiles ou desproporcionadas para os resultados obtidos, sendo esixible coñecer tamén os custos que os usuarios satisfán aos diferentes profesionais que interveñen no proceso.

Debe coñecerse finalmente se os servizos de xustiza gratuítas, cuxo custo aumenta xeométricamente ano tras ano, atenden adecuadamente as demandas sociais de xustiza, o que obrigará a identificar custos e resultados en todos os ámbitos do Estado.

Haberá de permitirse tamén que os cidadáns e os usuarios do servizo coñezan a través de recursos informáticos e en tempo real cal é o estado das infraestruturas e medios da Administración de Xustiza, permitindo, deste xeito, que poidan xulgar obxectivamente as políticas despregadas por cada Administración competente para mellorar o servizo público da Xustiza, a entidade dos seus investimentos e o resultado das mesmas. Ha de promoverse así un coñecemento transparente dos procesos de reforma dun servizo público esencial, no que a formación dunha opinión pública informada constitúe indudablemente un orzamento fundamental para o éxito de devanditas reformas.

Impone, doutra banda, publicar en tempo real o resultado de todos os litixios, permitindo, deste xeito, que as Administracións afectadas e os cidadáns en xeral poidan coñecer eficazmente o funcionamento dos nosos Tribunais, así como a avaliación do funcionamento das normas legais e a súa capacidade de resolver os conflitos sociais, sendo especialmente pertinente iluminar o resultado das execucións dos distintos títulos executivos, porque dita precisión constitúe indudablemente un medidor determinante da eficacia da Administración de Xustiza

É necesario, en fin, precisar os trazos esenciais que permitan recoñecer a calidade do desempeño de cada un dos intervinientes na Administración de Xustiza, utilizando, a estes efectos, tanto os instrumentos de control interno de calidade no funcionamento da Administración de Xustiza -identificándose, entre outros, a utilización por cada órgano xurisdiccional de mecanismos de boas prácticas determinadas polas distintas Administracións, o Consello Xeral do Poder Xudicial e a Fiscalía Xeral do Estado; o volume de recursos que soporta cada órgano xudicial respecto de os demais órganos da mesma xurisdicción; así como as confirmacións e revocacións das súas resolucións xudiciais, prestándose especial atención ás sentenzas anuladas; e tamén a intervención de xuíces titulares ou substitutos-, canto os mecanismos de control externo, nos que os usuarios do servizo público xogarán un papel determinante, con atención particular á publicación do resultado das enquisas especializadas e á sistematización das queixas sobre o funcionamento dos Tribunais. Deben publicarse tamén os datos de control externo sobre o desempeño dos diferentes profesionais que interveñen no proceso, acentuándose, a estes efectos, o papel dos diversos Colexios profesionais na análise e avaliación do traballo que se realiza nas oficinas xudiciais. E han de darse a coñecer os datos de avaliación do desempeño dos seus propios colexiados polos medios que cada Colexio chegue a dispoñer.

Por todo iso, se as liñas de forza que caracterizan a existencia dunha boa xustiza son a independencia, a imparcialidade, a competencia, a asequibilidade, a eficiencia, a eficacia, a duración razoable, a calidade, a previsibilidade, a igualdade e a responsabilidade, garantíndose, en calquera caso, que o custo público da Administración de Xustiza se cohoneste razoablemente cos

resultados do servizo público, debe coñecerse necesariamente polas Cortes Xerais, o Goberno, as Comunidades Autónomas, o Consello Xeral do Poder Xudicial, a Fiscalía Xeral do Estado e os cidadáns en xeral se a nosa Xustiza supera efectivamente o nivel esixible en cada un de tales trazos.

O coñecemento efectivo en tempo real e por medios informáticos de devanditos extremos permitirá aos responsables públicos o exercicio da política legislativa en materia de xustiza, a modernización da organización xudicial, a planificación e xestión dos recursos humanos e medios materiais ao servizo da Administración de Xustiza e o desenvolvemento da función de inspección sobre xulgados e tribunais, así como o control sobre o funcionamento de todos os operadores no proceso e a calidade das súas intervencións, contribuíndo, por outra banda, á xestación dunha opinión pública informada que poida influír razoablemente no control efectivo da Administración de Xustiza, os seus responsables e os intervenientes nela.

Todo o exposto tradúcese, nin mais nin menos, que no cumprimento da devandita Carta de Dereito dos Cidadáns ante a Xustiza, xa que o coñecemento rigoroso, contrastado e fiable dos datos estatísticos pertinentes do sistema xudicial, como preténdese có Plan de Transparencia Xudicial, servirá para a consecución de todos os seus obxectivos.

## **b. As relacións cos usuarios externos: cumprimento da Carta de dereitos**

Tanto o Pacto Internacional de Dereitos Civís e Políticos no seu artigo 14.1 como o Convenio para a Protección dos Dereitos Humanos e das Liberdades Fundamentais no seu artigo 6 e a Constitución española no artigo 24 recoñecen, con distintas formulacións, o dereito de todas as persoas a obter a tutela efectiva dos tribunais nun proceso público sen dilacións indebidas e con todas as garantías. Tamén o artigo 120 da Constitución resalta o carácter público das actuacións xudiciais, coas excepcións que prevexan as leis de procedemento, e engade a obrigaón de que as sentenzas sexan sempre motivadas e pronúnciense en audiencia pública.

De alí que o Plan de Transparencia Xudicial aluda á necesaria publicidade das actuacións xudiciais, que deberá cumprir polo menos dous obxectivos primordiais: protexer aos cidadáns dunha xustiza subtraída ao control e coñecemento públicos e manter a confianza da comunidade nos tribunais.

Visto o carácter de dereito fundamental que se outorga á publicidade do proceso e os obxectivos que a publicidade dos xuízos trata de cumprir, non debe esquecerse tampouco que a protección do dereito dos xusticiables e a necesaria



imparcialidade dos xuíces pode aconsellar a reflexión colectiva da sociedade sobre os límites das liberdades de expresión e información en determinados supostos, ao non existir en España protección especial algunha fronte aos xuízos paralelos máis aló das accións que poidan exercitarse ao amparo do establecido na Lei Orgánica 1/1982, de 5 de maio, de protección do dereito ao honor, á intimidade persoal e familiar e á propia imaxe ou, na orde penal, das accións por delitos de inurias ou calumnias ou as accións para perseguir os delitos cando os datos ou imaxes das persoas para a súa posterior difusión obtivéronse ilegalmente.

A transparencia xudicial, pois, na súa vertente de publicidade do proceso, tampouco debe perder de vista a necesaria protección de dereitos e intereses lexítimos que poidan verse afectados pola falta de autorregulación dos medios de comunicación sobre os límites que non han de excederse nunha sociedade avanzada.

Ademais diso, a idea de transparencia xudicial tamén ten que relacionarse necesariamente co establecido no artigo 9 da Constitución. Para poder esixir dos poderes públicos a responsabilidade que pregoa no devandito precepto e a que tamén se alude nos artigos 106 e 121 do noso texto constitucional, neste último no concreto ámbito da Administración de Xustiza, é preciso que se poida coñecer non só o contido das resolucións xudiciais, senón tamén o tempo medio en que estas deberían ser dictadas, o que dará un parámetro suficiente achega de se o funcionamento da Administración de Xustiza foi, no seu caso, anormal e xa que logo tributario dunha indemnización con cargo ao Estado e conforme á Lei.

Pero tamén é necesario mellorar a linguaxe xurídica utilizado polos distintos intervinientes no proceso, cuxa finalidade última é pacificar os conflitos entre as partes, sendo esixible, por conseguinte, para lograr devandito obxectivo, que os xusticiables comprendan efectivamente cada paso que se dá no proceso. Contribuirase, deste xeito, ao coñecemento transparente do funcionamento deste servizo público, debendo publicarse, co mesmo fin, a cubicación dos puntos de información para os cidadáns, despregados polas Administracións Públicas con competencias en materia de Xustiza así como polos Colexios profesionais, xa que os cidadáns en xeral e os usuarios en particular quéixanse reiteradamente dunha información deficiente antes e durante o proceso, e son especialmente críticos cunha linguaxe xurídica que se mostra inintelixible en múltiples ocasións.

De alí que o devandito Plan de Transparencia Xudicial refírase igualmente o compromiso do Goberno de proceder ao impulso e entrada en funcionamento da Comisión para a Modernización da Linguaxe Xurídica, creada por Orde JUS/3126/2003, de 30 de outubro, con obxecto de alcanzar a aspiración da Carta de Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza consistente en obter unha xustiza comprensible, tanto nas comunicacións escritas como nas vistas ou comparecencias e nas propias resolucións xudiciais, todo iso sen prexuízo das

esixencias que deriven da correcta técnica xurídica. Convirá conciliar criterios tendentes a desfechar fórmulas e expresións anacrónicas ou baleiras de contido que non proporcionan ningunha información e, especialmente, prestar atención á comprensibilidade das citacións que as oficinas xudiciais dirixan aos cidadáns, quen nas últimas enquisas a usuarios da Administración de Xustiza realizadas polo Consello Xeral do Poder Xudicial aínda manifestan, nunha porcentaxe que sería desexable reducir que non entenderon a linguaxe xurídica que os tribunais empregaron, permanecendo como usuarios con máis problemas con esta linguaxe os de clase baixa ou media-baixa, os usuarios de xuízos de faltas e xuízos penais e, máis en concreto, os denunciados, os acusados, as testemuñas e as testemuñas-víctimas, por esta orden.

Será pertinente identificar, asemade, todas as instalacións e equipos de traballo da Administración de Xustiza no Estado, na Comunidade Autónoma, nas Provincias e nos Partidos Xudiciais, así como as súas características, sendo especialmente necesario precisar se están en condicións de permitir eficientemente o despregue da nova oficina xudicial, que deberá asegurar infraestructuras adecuadas, tanto para os profesionais intervinientes canto para os cidadáns usuarios do servizo, o que permitirá, deste xeito, que as Administracións afectadas poidan coñecer perfectamente as necesidades de instalacións e equipos e planificar adecuadamente os recursos orzamentarios que posibiliten despregar equilibradamente en todos os ámbitos necesarios un servizo público de calidade.

A formulación dos dereitos dos cidadáns no eido da Administración de Xustiza non pode ser meramente retórica, so pena de contribuír ó devandito proceso de deslaxitimación social da xustiza.

Que o cidadán ten dereito a ser atendido de forma respectuosa e adaptada ás súas circunstancias psicolóxicas, sociais e culturais; a esixir que as actuacións xudiciais nas que resulte preceptiva a súa comparecencia celébranse coa máxima puntualidade; a que o xuíz ou o secretario xudicial lle informen sobre as razóns do atraso ou da suspensión de calquera actuación procesal á que estivese convocado; a que a suspensión se lle comunique, salvo causa de forza maior, con antelación suficiente para evitar o seu desprazamento; a que a súa comparecencia persoal ante un órgano da Administración de Xustiza resulte o menos gravosa posible e que soamente poderá serlle esixida só cando sexa estrictamente indispensable conforme á Lei, procurando concentrar nun só día as distintas actuacións que esixan a súa comparecencia ante o mesmo órgano xudicial; a que se tramiten con preferencia e máxima celeridade as indemnizacións económicas que lle corresponda percibir polos desprazamentos para acudir a unha actuación xudicial, son, hoxe por hoxe, dereitos sen credibilidade ningunha no tecido social.

O mesmo cabe dicir sobre a atención persoal polo Xuíz ou polo Secretario Xudicial respecto de calquera incidencia relacionada co funcionamento do

órgano xudicial; sobre as declaracións e testemuños, os xuízos e vistas, así como as comparecencias que teñan por obxecto oír ás partes antes de dictar unha resolución, que celebraranse sempre con presenza de Xuíz ou Tribunal de acordo co previsto nas leis; sobre o seu dereito a utilizar coa Administración de Xustiza do territorio da súa Comunidade a lingua oficial que escolla ou a formular reclamacións, queixas e suxestións relativas ao incorrecto funcionamento da Administración de Xustiza recibindo resposta ás mesmas coa maior celeridade e, en todo caso, dentro do prazo dun mes ou, incluso, poder exercer este dereito por vía telemática.

O estudo e divulgación do contido de tales queixas, reclamacións e suxestións, da súa tramitación e resultado, será tamén instrumento básico nunha política de transparencia xudicial que apunte á procura de solucións ás disfuncións que sexan verazmente relatadas polos cidadáns e polos usuarios da Administración de Xustiza, debendo identificarse tamén o resultado das dilixencias informativas e, no seu caso, expedientes disciplinarios, que traian causa nas queixas dos usuarios, quen poderán constatar, deste xeito, que a responsabilidade, esixible a todas as Administracións Públicas, é real e efectiva na Administración de Xustiza.

### **c. A coordinación dos sinalamentos xudiciais e outros aspectos de coordinación**

Un día calquera nos xulgados de calquera cidade. Nun par de bancos situados nos corredores, diante da porta da sala de vistas, un grupo de persoas espera desde fai unha hora o inicio dun xuízo –un mal xiro nunha encrucillada dun camión que mandou o chan un motorista- para o que foron citados o demandante, o demandado, os seus letrados e procuradores e dúas testemuñas. Por fin, unha hora despois da hora sinalada o axente xudicial lles invita a entrar na sala. Despois de dez minutos o secretario lles informa que o perito convocado polo demandante acaba de comunicar que non poderá acudir polo retraso doutro xuízo noutro xulgado e o xuíz acepta suspender a vista ata nova convocatoria sen garantir que no novo día aconteza algo parecido. A escena pode reflectir perfectamente o día a día da nosa Administración de Xustiza. E repítese tantas veces que acaba supoñendo para o Estado un custo de mais do 10% do orzamento do Ministerio de Xustiza (mais de 120 millóns de euros no 2005) para indemnizar os desprazamentos dos cidadáns que reclaman, pagar as dietas e gastos de locomoción dos membros das forzas e corpos de seguridade (que empregan un millón de horas o ano, o que supón mais de 120.000 xornadas laborais, en atender citacións xudiciais) e traslados de presos (onde a garda civil emprega outro millón de horas o ano e, polo tanto, outras 120.000 xornadas laborais), etc., e,

por suposto, sen computar o custe das miles de horas que miles de traballadores dependentes e autónomos “empregan” anualmente nas sedes xudiciais a cargo exclusivo da empresa empregadora ou deles mesmos.

En todo caso, non se trata só de aforrar, se non de mais cousas, como evitar dilacións indebidas, situacións de indefensión, facilitar a intervención do Ministerio Fiscal, e, en definitiva, garantir unha comparecencia adecuada a dignidade das persoas.

A medida ideal podería ser unha ferramenta informática de xestión dos sinalamentos; é dicir, unha especie de axenda electrónica común conxugada con outras medidas como que as salas se asignen por horas e non por días; evitar a concentración de sinalamentos entre os martes e os xoves; ampliar o horario mínimo de audiencia pública para a celebración de vistas de 9 a 15 horas; introducir mecanismos de control da puntualidade, para que as salas de goberno sexan informadas dos retrasos; mais realismo na previsión de duración das dilixencias; informar o cidadán do seu dereito a ser indemnizado; aumentar a coordinación co Ministerio Fiscal, por exemplo, agrupando nun mesmo día os actos nos que teña que intervir.

## **d. A cooperación interinstitucional**

O definitivo impulso a tan necesaria cooperación interinstitucional para optimizar todos os recursos da Administración de Xustiza entendemos que existe unha reforma estatutaria e lexislativa que desconcentre territorialmente o exercicio das funcións do Consello Xeral do Poder Xudicial, instituíndo un Consello Territorial da Xustiza con intervención do Parlamento Galego na súa designación que, a súa vez, impulse tamén a transformación da Conferencia Sectorial de Comunidades Autónomas en materia de xustiza nun órgano efectivo de coordinación e debate sobre as propostas legais e de aplicación executiva destinadas a mellóraa do servizo público da xustiza, asumindo todos os sectores implicados na Administración de Xustiza, un compromiso de lealdade institucional na transparencia da súa actuación e na concienciación cidadá do alto valor da xustiza e do servizo público que proporciona.

O marxe da devandita cooperación tampouco pode quedar o feito de promover o adecuado recoñecemento non só dos representantes do poder xudicial e da Fiscalía nas normas de representación e protocolo, de conformidade coa alta función que representan, se non tamén dos representantes das mais altas instancias do poder público galego.

Tamén parece moi necesario propoñer ao Consello Xeral do Poder Xudicial a dotación de maneira permanente dun gabinete técnico de apoio ao Tribunal Superior de Xustiza.

## Expectativas

### a. O gasto público e os custes da xustiza en Galicia

A cuestión relativa ao gasto en xustiza require un estudio detallado que pode levarnos semanas. Vou a poñer un exemplo para que se comprenda ben a complexidade a que me estou a referir. Segundo a publicación “La Justicia Dato a Dato 2007”, Boletín Anual que publica o CXPX, os orzamentos destinados a xustiza polas CCAA con competencias nela foron, en miles de euros, os seguintes:

Andalucía:	386.184
Canarias:	149.771
Cataluña:	381.214
Valencia:	199.235
Galicia:	78.529
Madrid:	280.089
Navarra:	26.879
País Vasco:	134.324

O CXPX aclara que as cifras corresponden aos orzamentos das respectivas direccións xerais. Pero ocorre, que se comprobamos os orzamentos da Consellería vasca<sup>8</sup> resulta que na dita cifra inclúense tanto os créditos do programa 04-1411 como os do programa 04-1412. No primeiro programa, que importa 111.044.984, están só os créditos da dirección de relacións coa Administración de Xustiza, e tamén os créditos da dirección de recursos humanos. No segundo programa, que importa 23.279.112, inclúense os créditos da dirección de dereitos humanos. Pois ben, a información do CXPX non é correcta pois non se inclúen só os créditos dunha dirección, senón de tres. Isto é irrelevante, porque o verdadeiramente problemático é que ente os créditos desta última dirección hai conceptos que son moi dificilmente equiparables aos gastos que noutras CCAA están incluídos na función da xustiza. Dende a nosa perspectiva dos orzamentos de dita dirección de dereitos humanos, só 10.587.222 -destinados a distintos conceptos da asistencia xurídica gratuita- poderían incluírse a efectos de comparación co orzamento galego.

Asemade ocorre, que a función orzamentaria da xustiza en Galicia está distribuída en dous programas, o 131-A e o 131-B: o primeiro corresponde a dirección e servizos xerais da xustiza e o segundo aos gastos do persoal funcionario ao servizo da Administración de Xustiza. Ocorre tamén que respecto do programa 131-A hai dous centros de gasto: a secretaría xeral da Consellería e a dirección xeral de xustiza. En 2007 o orzamento da secretaría

xeral destinado a xustiza foi de 16.092.780 e o da dirección xeral foi de 78.529.184. En total o orzamento da consellería destinado a función da xustiza foi de 94.621.964.

Entón resulta que a información publicada polo CXPX é incorrecta, xa que para Galicia figuran setenta e oito millóns de euros cando deben figurar noventa e catro millóns e pico. Asemade, se se vai a comparar con Galicia, tamén deben corrixirse os datos do País Vasco segundo o anteriormente indicado.

E isto é só un exemplo, xa que tamén poderíamos lembrar que en Galicia o custe da formación continua dos mais de dous mil funcionarios de xustiza está incluída nos orzamentos da EGAP; que o custo das funcións administrativas relativas a xustiza de menores tampouco está incluído nos orzamentos da consellería competente en materia de xustiza; e que os custos dos programas de normalización lingüística destinados a xustiza, os da asistencia xurídica, psicolóxica e social das mulleres vítimas de violencia de xénero ou doméstica e os do transporte de autoridades xudiciais e fiscais realizado a través do parque móbil tampouco. E outro tanto podería acontecer cas cifras das demais CCAA con competencias en materia de xustiza, o que significa que para establecer comparacións válidas é necesario examinar detalladamente os créditos de todas elas.

Sen prexuízo do tratamento transversal dos gastos da xustiza, nas diferentes materias presentes nos diferentes relatorios, como colofón podemos ver a continuación unha táboa onde, previa corrección da cantidade sinalada para Galicia conforme o dito (nunha primeira columna expresada en miles de euros) e o engadido de outras dúas, unha cos datos de resolución de asuntos en 2007 e outra co resultado de dividir o orzamento entre o número de asuntos resoltos, podemos ver o custo por asunto resolto segundo as diferentes CCAA:

Andalucía:	386.184/1.740.394/221,89
Canarias:	149.771/404.0037   370,72
Cataluña:	381.214/1.246.730/305,77
Valencia:	199.235/1.004.583/198,33
Galicia:	94.622/419.127/   225,76
Madrid:	280.089/1.290.730/217,00
Navarra:	26.879/83.330/   322,56
País Vasco:	121.641/26.8108/   453,70

Dita fórmula non pasa de ser unha sinxela variante para medir o gasto público na Administración de Xustiza entre todas as posibles. Pero o que é evidente é a necesidade de dita medición, con independencia de cal sexa a fórmula a

empregar, xa que resulta imprescindible facer un cálculo cuantitativo respecto os países da UE-15 e velar para que Galicia manteña un nivel de gasto non inferior a súa media, promovendo que a distribución do gasto do Estado na Administración de Xustiza galega teña en conta non só a evolución dos asuntos xudiciais ingresados e a poboación, se non tamén o PIB e a dispersión territorial do noso país e impulsando a súa vez a publicación anual da liquidación dos orzamentos do Estado de maneira territorializada para coñecer a distribución do gasto final na Administración de Xustiza.

Tampouco estaría de mais que o Estado analizara e aprobara xunto coas Comunidades Autónomas competentes en Xustiza, e con carácter previo a súa promulgación, o impacto económico de calquera reforma procesal ou xurisdiccional, supeditando a súa entrada en vigor á transferencia dos recursos necesarios dende o Estado a ditas Comunidades Autónomas, atribuíndolles a estas os ingresos derivados das taxas xudiciais e dos intereses das contas de depósitos e consignacións xudiciais xerados no seu territorio, para destinalos ao orzamento dedicado á Administración de Xustiza.

Con carácter xeral tamén sería necesaria a implantación dun sistema de contabilidade analítica e por centros de custo para facer comparacións entre órganos xudiciais e detectar áreas de mellora, definindo custos estándar de referencia que permitan identificar desviacións e aplicar medidas correctoras en consecuencia e facilitando a cada titular de órgano xudicial, fiscalía e secretaría a información comparativa sobre o custo xerado pola actividade do seu órgano e establecer incentivos para os órganos con mellores niveis de eficiencia no uso dos recursos, o que faría necesario tanto a realización periódica de auditorías de xestión sobre os grandes compoñentes de gasto e sobre os que rexistran crecementos acelerados: tecnoloxías da información e as comunicacións, intérpretes e tradutores, asistencia xurídica gratuíta, desprazamentos, etc., como a creación dun banco de boas prácticas en materia de Administración de recursos nos órganos xudiciais como ferramenta de apoio a mellóraa e instrumento de recoñecemento á boa xestión de órganos xudiciais, unidades administrativas e servizos territoriais.

A desconcentración da xestión do gasto corrente en favor dos servizos territoriais, por ser os máis próximos aos órganos xudiciais, tamén pode ser unha boa medida para racionalizar o gasto.

Pola mesma razón de achegamento o cidadán, a adecuada relación servizo-coste tamén veríase mellorada coas seguintes medidas: impulsando a reforma estatutaria e lexislativa que converta o Tribunal Superior de Xustiza de Galicia en última instancia efectiva como Tribunal de Casación en dereito estatal e dereito propio de Galicia, a excepción do recurso de unificación de doutrina en dereito estatal; reforzando a formación permanente dos xuíces

de paz e dos secretarios destes xulgados para a actualización dos seus coñecementos e habilidades, en colaboración cos concellos e asociacións representativas destes colectivos; implantando a informatización completa e en rede dos xulgados e agrupacións e a súa interconexión coas outras administracións implicadas; construíndo un sistema de apoio aos xuíces e ao persoal dos xulgados de paz, con protocolos de actuación, unha comunidade de práctica en rede vía Internet e un equipo pluridisciplinar de consultores de apoio á súa disposición; fomentando a agrupación de secretarías de xulgados de paz como instrumento de utilización eficiente de recursos humanos e materiais; impulsando a posta en marcha dunha xustiza de proximidade -atendida por xuíces en condicións garantidas de actuación independente- nas poboacións que reúnan determinadas condicións obxectivas, evaluando as súas consecuencias sobre a actividade e o mapa xudicial e estudiando a viabilidade de recoñecer a experiencia como xuíz de paz, entre outros méritos, na selección de xuíces de proximidade; asegurando que a Xunta de Galicia dispoña de opinión vinculante na formulación dos proxectos e proposicións de Lei de modificación da demarcación e planta xudiciais de Galicia, sen prexuízo de que se revise a actual demarcación e planta xudicial a partir dunha formulación global que teña en conta a poboación empadroada e estacional, a carga de traballo real e potencial dos órganos xudiciais, o axuste coas demarcacións e cubicacións de centros e outros servizos públicos relacionados coa Administración de Xustiza, as distancias e tempo de desprazamentos dos usuarios externos e a implantación das novas tecnoloxías da información. En resumen, tendo en conta a nosa dispersión territorial, sen renunciar a posibilidade nin de concentrar órganos xudiciais nin de separar xurisdiccións como meras decisións administrativas de organización do traballo para favorecer o aproveitamento de todas as potencialidades da nova oficina xudicial.

## **b. A garantía dos dereitos dos usuarios externos**

Mellorar os mecanismos de información aos cidadáns sobre o dereito a asistencia xurídica gratuíta e os requisitos e as condicións da súa prestación, revisando as condicións legais e económicas que dan dereito á asistencia xurídica gratuíta e atendendo á diversidade de xurisdiccións e de actuacións, estudiando incluso fórmulas mixtas de contribución parcial do beneficiario ao custo da asistencia, é unha medida imprescindible para garantir o dereito constitucional ó acceso a tutela xudicial efectiva, promovendo a necesaria colaboración institucional entre representantes do



poder xudicial, da Fiscalía, da Xunta de Galicia e dos letrados e procuradores para diminuír as disfuncións que incrementan o custo da prestación e xestionala de maneira eficiente en todas as fases do proceso que afecta esta prestación, dende a solicitude ata a liquidación das compensacións debidas aos profesionais, sen renunciar os necesarios mecanismos de supervisión e control da calidade do servizo.

Establecer as reformas normativas e as medidas de apoio adecuadas que promovan o coñecemento suficiente das linguas cooficiais por parte de todos os profesionais que prestan os seus servizos na Administración de Xustiza, adoptando as medidas legais e organizativas para que ningún dos profesionais da Administración de Xustiza que están obrigados a manter relación directa cos usuarios poida alegar descoñecemento dalgunha das linguas cooficiais e instando a modificación do artigo 231 da Lei Orgánica do Poder Xudicial para garantir que sexan os cidadáns implicados quen es elixan a lingua ou linguas en que se desenvolverá o procedemento, sen prexuízo de facilitar os instrumentos de tradución e interpretación necesarios para asistir aos estranxeiros que non coñecen as linguas cooficiais, parece outra garantía ineludible para garantir o devandito dereito constitucional

Divulgar a Carta de Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza, aplicar as medidas necesarias para garantir o seu cumprimento por parte de todos os operadores xurídicos e facer público, anualmente, un informe sobre os progresos rexistrados, acordando cos Colexios Profesionais de xornalistas e cos medios de comunicación a formación necesaria dos seus profesionais para que teñan unha información adecuada da Administración de Xustiza e poidan transmitir aos cidadáns unha visión máis fidedigna da realidade parece tamén unha medida imprescindible para frear o proceso de deslaxitimación social inherente a perda de credibilidade ou confianza perante os cidadáns pola falla de garantías para os seus dereitos.

Por último, precisamente para reforzar dita credibilidade ou confianza resulta necesario publicar un informe anual sobre as queixas e suxestións formulados polos usuarios da Administración de Xustiza, tanto de forma directa como a través do Valedor do Pobo, recollendo tamén as medidas adoptadas para resolver os problemas identificados, facendo un seguimento periódico da evolución da opinión dos cidadáns en xeral e dos seus usuarios en particular sobre a Administración de Xustiza, cun barómetro de opinión para aplicar actuacións de mellora segundo os resultados, potenciando, a través do sistema educativo, o coñecemento da realidade do dereito e da Administración de Xustiza nas sociedades libres.

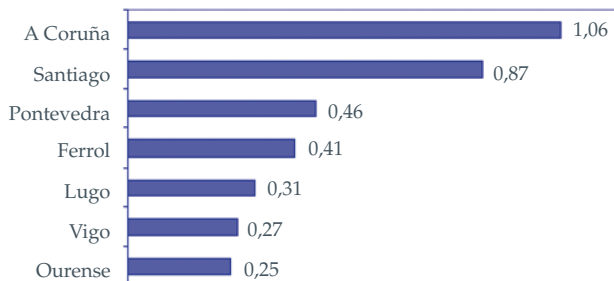
## A modo de conclusión

- 1ª. A análise dos datos estatísticos do período 2000-2007 evidencia una evolución positiva da Administración de Xustiza galega, con redución dos tempos de resposta, agás nos caso da xurisdicción social. É precisamente este orde xurisdiccional o que presenta peor taxa de pendencia e a orixe do foco de atraso sitúase fundamentalmente na sala do social do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (que orixina o 50 % do atraso) e nos xulgados do social da Coruña (que orixinan o 21 % do atraso) e en menor medida nos de Santiago de Compostela. Polo que os esforzos por remediar dito atraso deben concentrarse especialmente nesta xurisdicción, cuxa situación agrávase especialmente en tempos de crise económica, feito polo que as medidas de resposta fronte a esta situación non pasan só polo aumento de planta, xa que requiriranse tamén medidas de reforzo durante a devandita crise e no caso da sala do social do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia resulta imprescindible introducir a especialización das seccións para acadar un aumento de produtividade.
- 2ª. No caso da xurisdicción contencioso-administrativa a espоста ao atraso, en boa medida de carácter conxuntural, debe centrarse tamén na sala do contencioso-administrativo do Tribunal Superior de Xustiza de Galicia (que orixinou o 66 % do atraso deste orde no ano 2007).
- 3ª. No caso da xurisdicción penal o atraso non está focalizado, e cómpre afrontar fronte ao mesmo medidas de carácter xeral. Especialmente a redución dos niveis de mobilidade de xuíces nos xulgados de terceira categoría e a corrección das prácticas de rexistro orientadas a provocar un aumento ficticio da entrada de asuntos, entre outras.
- 4ª. As taxas de pendencia e conxestión son favorables no caso da xurisdicción civil, ámbito no que traballan mais da metade dos xulgados e tribunais galegos.
- 5ª. A reducida dimensión das unidades da oficina xudicial (moi sensibles ás baixas laborais) e o réxime laboral dos funcionario asume una parte importante das críticas sobre o funcionamento da xustiza.
- 6ª. As sedes xudiciais precisan ser administradas con aplicación de técnicas xerenciais, como calquera centro de traballo dunha organización moderna.
- 7ª. É importante implantar novos e modernos criterios de xestión na Administración de Xustiza galega, tendentes á optimización dos recursos, á procura de maior calidade, á implantación de técnicas de control, ao establecemento de plans de cumprimento de determinados obxectivos e á determinación dun réxime adecuado de responsabilidade.

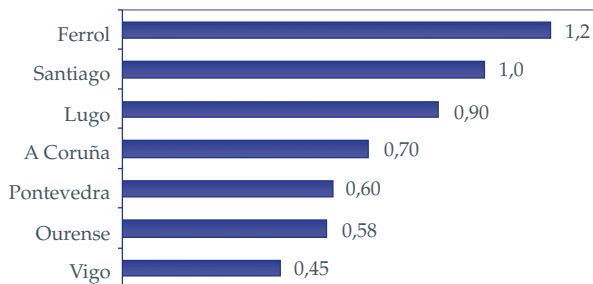
## Anexo I. Resumo da actividade xurisdiccional en 2007

Taxa de pendencia nas diferentes ordes xurisdiccionais:

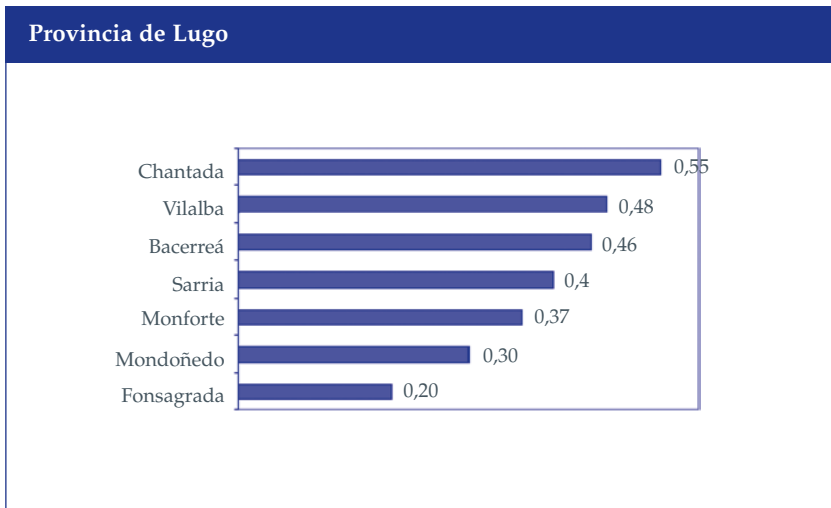
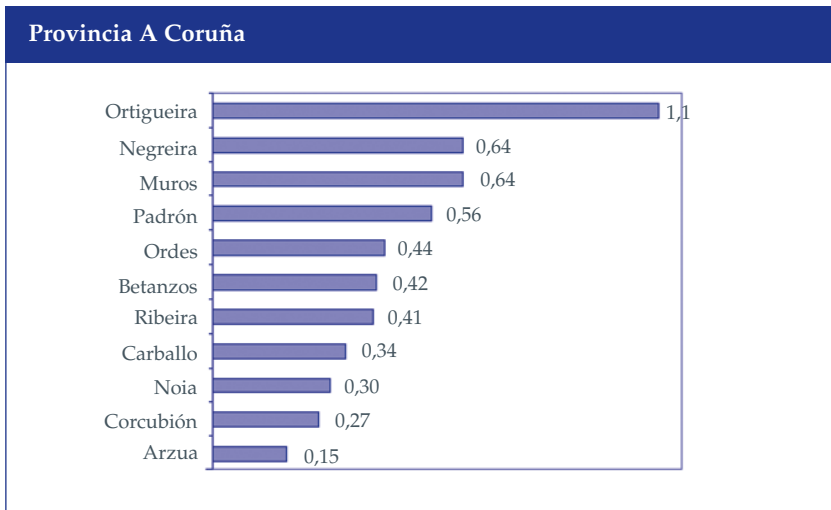
### Taxa de pendencia xulgados do social



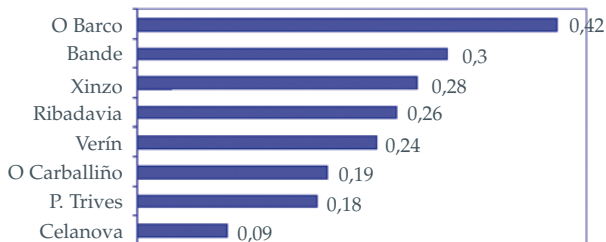
### Taxa de pendencia dos xulgados do C-A



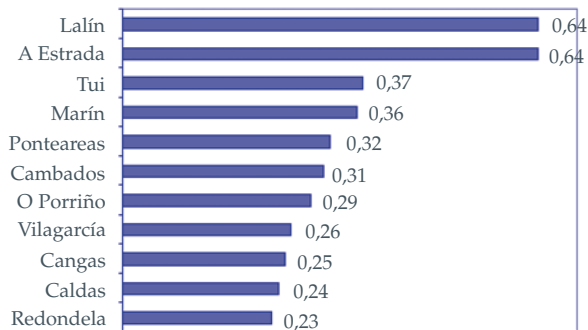
### Taxa de pendencia nos xulgados das vilas:



### Provincia de Ourense



### Provincia de Pontevedra



A xustiza galega recibiu en 2007 o 5,1 % dos asuntos ingresados no conxunto do Estado. Por ordes xurisdiccionais, o civil recibiu o 6,0 % da entrada estatal, o penal o 4,7 %, o contencioso-administrativo o 6,7 e o social o 7,1 % .

## Notas

- 1 Deles 17 maxistrados están destinados na Sala do Social do Tribunal Superior e 22 nos xulgados do social.
- 2 Datos a 01/01/2007. Vid páx. 5 de "La Justicia Dato a Dato.2007". CGPJ
- 3 Ibídem páx. 47
- 4 Ibídem páx. 66
- 5 Deles 14 maxistrados están destinados na Sala do Social do Tribunal Superior e 16 nos xulgados do social. A partir do vindeiro 31/12/2008 coa creación do segundo xulgado lucense aumentará nunha unidade.
- 6 Cfr., <http://195.55.151.26/estudio2007/html/02Galicia.htm>.
- 7 Cfr., <http://195.55.151.26/estad/inicio.htm>.
- 8 Cfr., <http://www.euskadi.net/k28aVisWar/k28aPrin.jsp?Ejer=2007&Estado=A>

## Estructura

### Organización Oficina Judicial

#### Ponente:

M<sup>a</sup> Carmen Vázquez Zárate

#### Grupo de trabajo:

Asunción Barrio, Delmiro Durán,  
Antonio Piña, Lorenzo del Río,  
José Portela Leirós, Jesús R. Villares,  
Manuel Díaz Mato, Jaime Bardají,  
Miguel Formoso

## Introducción

Puede afirmarse que, en general, existe práctica unanimidad acerca de los males que aquejan a la que se ha venido denominando “administración” de la Administración de Justicia y también puede afirmarse que existe un gran consenso acerca de las posibles soluciones a esta situación, que puede ser calificada de endémica, y que nunca fue abordada con decisión a pesar de que era una necesidad perentoria en un país económica, social, culturalmente avanzado y situado en la órbita del primer mundo.

Sorprende comprobar cómo, en los últimos 30 años, la práctica totalidad de las instituciones y administraciones públicas, sin excepción, han acometido procesos de modernización y han ido incorporando modernas técnicas de gestión, implantación de sistemas informáticos, nuevas estructuras organizativas, controles de calidad, definición de cartas de servicios, establecimiento e implantación de sistemas y herramientas informáticas en sus relaciones con los ciudadanos (las denominadas oficinas virtuales, de la que puede considerarse máximo exponente la AEAT, etc.).

Frente a esta realidad evolutiva, imparable, no es exagerado afirmar que la Administración de Justicia ha tenido que hacer un auténtico esfuerzo para conseguir permanecer, desde el punto de vista organizativo y de gestión, en el siglo XIX pues no es entendible de otro modo el gravísimo retraso que arrastra, desde esta perspectiva, con respecto a la demás Administraciones e Instituciones del Estado. Es difícil encontrar otro ejemplo más paradigmático de “resistencia al cambio” que en el que se ha producido en el ámbito de la Administración de Justicia.

Es una constante, a lo largo de los últimos cuarenta años, justificar el insatisfactorio funcionamiento de la Administración de Justicia con la muletilla de que “falta personal y medios materiales”. Es cierto que las

carencias en medios personales y materiales aun persisten, pero las necesidades ya no son tanto de cantidad como de calidad y, sobre todo, de organización y adecuada gestión de los disponibles en la actualidad.

Hay que reconocer palmariamente que tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Galicia han invertido una considerable cantidad de recursos en la Administración de Justicia pero, lamentablemente, no han producido los frutos que cabría esperar del esfuerzo económico realizado. Las causas son muchas y variadas, pero es posible que la más importante haya sido el haber efectuado esas inversiones sin haber acometido previamente una reforma en profundidad de la oficina judicial, sobre todo en cuanto a su organización y gestión. Otro factor que ha impedido que los recursos aportados para la modernización y el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia hayan dado el fruto esperado es que se han efectuado cuantiosas inversiones en edificios (se han construido de nuevo o reformado muchos de los existentes), programas informáticos, medios personales (aumento muy considerable de las plantillas) sin contar con un modelo de oficina judicial homogéneo y, sobre todo, sin contar con un plan director que definiera las líneas maestras de actuación. Como tendremos ocasión de constatar, los edificios construidos o rehabilitados no siguen un patrón común en su diseño, adaptado a las necesidades de las oficinas judiciales, y que respondan a estándares predefinidos en cuanto a la estructura de las dependencias judiciales, zonas de acceso público y restringido, etc. Creemos que no es preciso demostrar, porque es obvia, la influencia e importancia que reviste el correcto diseño arquitectónico de los edificios judiciales en la actividad diaria de los juzgados y tribunales. No pocas de las disfunciones que afectan a la generalidad de los órganos judiciales tienen su origen, y son consecuencia, del inadecuado diseño de los edificios judiciales.

En la definición, creación y ampliación de los partidos judiciales se siguen aplicando criterios del Siglo XIX y continúa imperando algo muy nuestro: el **localismo**. Este estado de cosas ha conducido a que sigan perviviendo criterios decimonónicos propios de una sociedad rural, industrialmente subdesarrollada, con muy deficientes o inexistentes vías de comunicación y que, como consecuencia, exigían la mayor proximidad posible del órgano judicial a las poblaciones en las que desarrollaba sus funciones. La pervivencia de estas estructuras más allá de lo razonable ha conducido a una atomización judicial del territorio con la existencia y pervivencia de partidos judiciales separados por muy pocos kilómetros y que, además, se recorren en muy pocos minutos. En la actualidad las distancias se miden más por el tiempo que se invierte en recorrerlas que por el número de kilómetros; es decir, lo relevante es el tiempo que se tarda en llegar de un lugar a otro y no la distancia que es preciso recorrer. El importante esfuerzo realizado por la Comunidad Autónoma de Galicia en la construcción y modernización de las vías de



comunicación, ha privado de sentido y razón a la persistencia de partidos judiciales distintos en poblaciones que se suceden sin solución de continuidad a pesar de pertenecer, desde el punto de vista administrativo, a distintos ayuntamientos (piénsese en las poblaciones existentes a lo largo y ancho de la costa, en lo que se denomina “arco atlántico”).

En fin, se puede afirmar que existe práctica unanimidad en el diagnóstico de los males que aquejan a la oficina judicial y también, aunque en menor grado, en las medidas que procede adoptar para su solución y que, en su mayor parte, han quedado definidas en la LO 19/2003, pero la aplicación de las medidas correctoras ya definidas, no pueden ni deben ser únicas y comunes a todas las Comunidades Autónomas. En el caso de Galicia existen peculiaridades que requieren de la adopción de medidas específicas y adaptadas a nuestra realidad social, poblacional y económica.

La demora en la implantación de la nueva oficina judicial ha provocado, y sigue provocando, un considerable deterioro del funcionamiento de la actual oficina judicial. No podemos dejar de resaltar el hecho de que se está aplicando una legislación pensada para la nueva oficina judicial (Reforma operada por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales, Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, etc.) a una realidad completamente distinta que la que contemplan dichas normas lo que, con el paso del tiempo y la tardanza en la implantación de la nueva oficina judicial, está produciendo continuos desajustes, zonas de fricción, indefinición de funciones de los funcionarios de los Cuerpos Generales al Servicio de la Administración de Justicia, etc.

Finalmente es preciso resaltar que para la definición e implantación de la nueva oficina judicial será preciso contar con la decidida colaboración de los colectivos de Abogados y Procuradores, a los que, hasta el momento, no se les ha dado el suficiente protagonismo, a pesar del muy relevante papel que desempeñan en la Administración de Justicia y del amplio y profundo conocimiento que tienen ambos colectivos profesionales de la situación y necesidades de los distintos órganos judiciales de Galicia pues, no lo podemos olvidar, son los primeros afectados por el actual estado de cosas y, como consecuencia los primeros interesados, en que las oficinas judiciales funcionen con criterios de rapidez, eficacia, calidad, homogeneidad, etc.

Implantar la nueva oficina judicial precisa de la decidida colaboración de todos los que de una u otra manera intervenimos en su gestión, desde los Jueces y Magistrados a los funcionarios del Cuerpo de Auxilio Judicial. Debe suponer la desaparición de privilegios (incumplimiento sistemáticos de horarios, acumulaciones de señalamientos que no redundan, precisamente, en

beneficio de los ciudadanos, práctica de diligencias innecesarias, suspensiones de juicios y vistas no justificadas, etc.) y la supresión de métodos organizativos que benefician a unos colectivos en detrimento de otros y, en definitiva, redundan en el insatisfactorio funcionamiento de la oficina judicial. La implantación de la nueva oficina judicial no será fácil, pero es absolutamente necesaria y no debe demorarse más su implantación.

## La oficina judicial en su actual concepción

A la hora de examinar la actual configuración de la oficina judicial, consideramos que deben ser tenidos en cuenta los siguientes factores, sin perjuicio del examen de otros muchos que, sin duda, tienen relevancia a la hora de explicar la causas del insatisfactorio funcionamiento de las oficinas judiciales en Galicia.

Entre otros, proponemos el examen de los siguientes:

### a) Excesivo número de partidos judiciales

Somos conscientes de que su creación, modificación o supresión son más una cuestión política que técnica.

La **excesiva atomización de la Administración de Justicia en Galicia**, a través del **mantenimiento** de los actuales partidos judiciales (muchos de ellos distan escasos kilómetros de los demás más próximos) provoca que muchos de ellos carezcan de la suficiente “masa crítica” (subsisten todavía partidos judiciales que se componen de un único juzgado, otros muchos tienen 2 y la mayoría 3) que permita la organización eficiente de servicios, comunes a todos ellos, e imposibilita la creación de servicios comunes de ordenación del procedimiento, con lo que el nuevo diseño de oficina judicial no resulta aplicable a buena parte de la Comunidad Autónoma. A esta conclusión hay que añadir el hecho de que dichos partidos judiciales no han funcionado satisfactoriamente, ni es previsible que lo hagan en el futuro, mientras sigan conservando su actual estructura.

Esta atomización judicial es consecuencia del mantenimiento de estructuras administrativas del siglo XIX que tenían razón de ser en aquella época pero que carecen de ella en la actualidad, al haber variado radicalmente las circunstancias que se tuvieron en cuenta en aquel momento.

### b) Edificios judiciales

Basta un recorrido por 3 o 4 partidos judiciales de Galicia (y no solo en Galicia, sino en todo el Estado) para percatarse de que cada edificio responde a un modelo distinto, estructurado al libre albedrío del arquitecto que lo proyectó. Se echa de menos **un diseño homogéneo**, en cuanto a las distintas dependencias judiciales, y que responda a las necesidades del órgano u órganos judiciales que está destinado a albergar. El diseño de

muchos edificios carece de la necesaria flexibilidad de proyecto que permita su adaptación a otras necesidades o para albergar una oficina judicial distinta en su concepción a la prevista en un momento inicial. Es frecuente encontrarnos con divisiones interiores de ladrillo, muros, escaleras, pilares, vigas y conducciones cuya reforma supondría un elevado coste para su adaptación a otras necesidades; es decir, a la nueva oficina judicial.

La falta de criterio homogéneo a la hora de definir las características a las que deben responder los edificios, y **a las que deberían sujetarse necesariamente los arquitectos redactores de los proyectos**, ha conducido a situaciones, que casi se podría calificar de aberrantes, como que sea precisa la instalación de refrigeración en edificios diseñados, **sin ventanas practicables al exterior**, para su construcción en poblaciones de no más de 30.000 habitantes y, para colmo, situados en la costa. Este tipo de problemas resulta incomprensible en Galicia. Es frecuente también que la reforma de los edificios judiciales, o la construcción de otros nuevos, se limite a dar solución a las necesidades existentes en el momento de su ejecución, sin tener en cuenta las necesidades futuras ni siquiera a corto plazo. No es infrecuente que edificios levantados hace menos de 10 años sean insuficiente para albergar órganos judiciales de nueva creación.

Entre otras muchas críticas que se podrían plantear a los edificios judiciales se podrían destacar las siguientes:

- 1) Falta de diferenciación entre las zonas de libre acceso al público y profesionales y las zonas restringidas, de uso exclusivo para los funcionarios de la oficina judicial.
- 2) Inadecuado diseño de los espacios ocupados por los funcionarios judiciales (aunque tiende a abandonarse, aún se sigue compartimentando en despachos o dependencias ocupadas por 2 o 3 funcionarios, etc.)
- 3) Falta de espacios adecuados destinados a los ciudadanos que acuden al órgano judicial, previamente citados o no, mientras esperan a ser atendidos.
- 4) Salvo excepciones, falta de espacio adecuado destinado a Abogados y Procuradores donde, si es necesario, puedan entrevistarse reservadamente con sus clientes o esperar a su llamamiento para la vista o juicio en el que deben intervenir.
- 5) Falta de espacios adecuados en el que los ciudadanos y profesionales que acuden en demanda de información puedan ser atendidos por el funcionario que corresponda de forma personalizada y respetuosa con su derecho a la intimidad personal, reservada y con las mínimas comodidades que demanda la sociedad actual.
- 6) Ausencia, en general, de entrada independiente a dependencias que alberguen servicios no estrictamente jurisdiccionales (Registro Civil, Clínica Forense, etc.)
- 7) Diseño inadecuado del acceso al edificio judicial para el posterior control de seguridad por los encargados de tal cometido.

- 8) En general, ausencia de locales adecuados que permitan custodiar, **de forma segura**, procedimientos que podrían ser calificados como “sensibles” (investigaciones penales sobre tráfico de estupefacientes, estafas, blanqueo de capitales, etc.).
- 9) Inadecuado diseño de las salas de audiencia y espacios complementarios. Las salas de audiencia no responden a un modelo estándar (las hay de todo tipo y tamaño) y los espacios destinados a los ciudadanos que acuden a prestar testimonio o que tienen alguna intervención en los juicios (partes, peritos, etc.) no disponen, por lo general, de instalaciones adecuadas en las que esperar con las comodidades usuales en la sociedad actual. En muchos casos, acusados y víctimas de los delitos comparten el mismo espacio a la espera de ser llamados.

Estos son algunos de los reproches más groseros que se pueden dirigir a los edificios judiciales, pues se podrían añadir otros muchos como la ausencia o insuficiencia de locales adecuados para la custodia de los efectos de los delitos, inadecuado mantenimiento y limpieza de instalaciones, aseos, etc.

c) **Organización de la oficina**

Aunque parezca exagerado sostener que no se puede hablar de “organización de la oficina judicial” en abstracto sino de “organizaciones de oficinas judiciales” en concreto, lo cierto es que, con mayor o menor intensidad, cada oficina judicial está estructurada y gestionada de un modo distinto y no responde a un criterio preestablecido sino a criterios de oportunidad y, en no pocas ocasiones, de conveniencia personal de sus integrantes.

Pero lo más sorprendente, y difícilmente entendible para un profano, es que cada “oficina judicial” alberga en su seno, casi siempre, varias formas de organización establecidas, bien por el concreto funcionario encargado de la llevanza de un determinado tipo de asuntos, o por dos o más funcionarios a los que les está encomendada la tramitación de unos determinados “números” de procedimientos. Así se explica que la ausencia de un concreto funcionario por motivo de licencias, vacaciones, bajas por enfermedad, cursos de formación, etc. bloquee la tramitación de los asuntos de los que se encarga habitualmente y permanezcan durmiendo “el sueño de los justos” hasta su regreso.

Damos por descontado que entre los distintos órganos judiciales de un mismo partido judicial, de la misma jurisdicción y alojados en el mismo edificio judicial, existen todavía más diferencias organizativas a pesar de que su trabajo versa sobre la misma materia, las leyes procesales que aplican son las mismas y, en general, el tipo de asuntos son muy similares. A nadie se le oculta que las diferencias organizativas, entre unas oficinas judiciales y otras son consecuencia del origen histórico de la oficina judicial, que dependía del secretario judicial, que era quien contrataba y pagaba al personal judicial y, como consecuencia, organizaba su secretaría según su criterio.

Como causas del incorrecto e insatisfactorio funcionamiento de la “oficina judicial” merecen ser destacadas las siguientes:

- 1) **Incorrecta distribución de la carga de trabajo entre los funcionarios** que la integran. Tampoco tiene en cuenta las diferentes funciones encomendadas en atención al cuerpo al que pertenecen.
- 2) **Falta de control adecuado del curso de los procedimientos.**
- 3) **Existencia de trámites superfluos o innecesarios.**
- 4) **Existencia de “tiempos muertos” en la tramitación de los procedimientos.**
- 5) **Inexactitud en la obtención de los datos estadísticos**, consecuencia de la inexistencia de normas y criterios claros para el registro e incoación de todos y cada uno de los procedimientos y también consecuencia de los criterios que se usan para la creación de órganos judiciales.
- 6) **Excesiva concentración de señalamientos que conllevan dilatados retrasos.**
- 7) **Falta de definición de las prioridades** en el funcionamiento de la oficina judicial.
- 8) **Carencia de la necesaria y conveniente homogeneidad en la tramitación del mismo tipo de asuntos.**  
Procede uniformizar todo lo que sea susceptible de serlo, estableciendo una imagen corporativa que identifique a la Administración de Justicia en Galicia.
- 9) **Falta de coordinación entre los órganos judiciales, servicios comunes, abogados, etc.** Por la inexistencia de agendas de señalamientos comunes a todos los órganos judiciales de un mismo partido judicial
- 10) **Falta de adecuado control de la viabilidad de los actos judiciales programados.**
- 11) **Ausencia de controles de calidad.**
- 12) **Carencia de protocolos internos de actuación.**
- 13) **Falta de adecuado control de las solicitudes de información planteadas por ciudadanos y profesionales.**
- d) **Sistemas informáticos y aplicaciones informáticas de gestión procesal.** Fuertes críticas por parte de los encargados de su aplicación y vigilancia de aplicación, basadas casi siempre no en su conocimiento profundo y por tanto de sus defectos y omisiones, sino en justamente lo contrario: su desconocimiento casi total de la herramienta, su desconocimiento de las posibilidades que puede ofrecer.  
El grado de uso de las aplicaciones informáticas de gestión procesal es muy desigual en los distintos órganos judiciales de la Comunidad Autónoma de Galicia, pues mientras en unos juzgados se usan poco menos que como “máquina de escribir” en otros tienen un uso mucho más intenso pero que no alcanza un mínimo de sus potencialidades. Causas, merecen ser destacadas las siguientes:

1. **Falta de un periodo de formación suficiente y de corregir las deficiencias observadas y falta de conocimiento** de la importancia y trascendencia del correcto e intensivo uso de las herramientas informáticas de gestión.
  2. **Carencia de métodos, instrucciones o protocolos específicos de mejora y actualización de los sistemas informáticos de gestión.** La falta de instrucciones precisas al respecto unida a la posibilidad de “versionar” por todos los funcionarios, y no solamente por el director procesal, de los documentos de tramitación disponibles en las aplicaciones informáticas de gestión, ha provocado que al encontrarse muchos de los documentos “vacíos de contenido procesal”, y la inexistente o muy tardía actualización de los documentos con ocasión de reformas procesales que suponen una alteración importante y sustancial de su contenido (cédulas de citación en penal, etc.) es la explicación de porque se crean versiones en la mayoría de los casos en los diferentes órganos judiciales y hace que en todos y cada uno de los juzgados y tribunales existen tantas versiones de un mismo documento como órganos judiciales.
- e) **Ausencia de instrucciones complementarias dirigidas a la optimización de las aplicaciones de gestión procesal.** Con esto nos queremos referir a la adopción de cierto tipo de medidas paralelas o simultáneas a la instauración de las aplicaciones informáticas de gestión, algunas de ellas definidas posteriormente en la Instrucción 2/2003 del CGPJ y otras en fase de instauración en Galicia. Entre esas medidas complementarias podemos resultar las siguientes:
- 1) **Falta de “normas sintácticas”,** desde el punto de vista informático, a la hora de la introducción de datos en los sistemas informático.
  - 2) **Falta de coordinación con los operadores jurídicos** (abogados, procuradores, graduados sociales, etc.). La instrucción 2/2003, en su artículo 6.4.3 establece normas mínimas dirigidas a los profesionales y usuarios de la justicia en general, relativas a los datos que **necesariamente** deben hacer constar en sus escritos, incluido su número de colegiación profesional. Falta de codificación de los escritos mediante la generación de un **código de barras** permitiría la captura automática del contenido del escrito, lo que no impediría su posterior o **simultáneo escaneado** para su incorporación a los autos en formato digital PDF, TIF, GIF, etc.).
  - 3) **Práctica imposibilidad del uso de la lengua propia de la comunidad autónoma.** A pesar de que ya la Instrucción del CGPJ 2/2003 estableció en su artículo 2.5 que las aplicaciones informáticas de gestión procesal deberán posibilitar el uso de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, hasta fechas relativamente recientes no se ha detectado un esfuerzo en ese sentido que, al día de la fecha, es notoriamente insuficiente pues la **posibilidad del empleo del gallego** debe ser **total** (para todos los

trámites y para todos los procedimientos) y la traducción deben reflejar literalmente el contenido de los ya existentes.

- 4) **Falta de concienciación de la necesidad y utilidad del empleo exclusivo y sistemático de las aplicaciones informáticas de gestión procesal.** La **necesidad y obligación** del correcto uso de los sistemas informáticos de gestión, complementada con la exigencia de la correspondiente responsabilidad disciplinaria en los casos más extremos (posibilidad contemplada en la propia Instrucción 2/2003), su grado y nivel de utilización sería muy superior. La importancia y utilidad del uso sistemático de las aplicaciones informáticas de gestión procesal no ha sido claramente percibida ni comprendida por jueces, secretarios judiciales, y demás funcionarios al servicio de la administración de justicia y, como consecuencia, los esfuerzos dirigidos a exigir su empleo generalizado han sido muy escasos, por no decir nulos.
- 5) **Falta de incentivos adecuados.** La generalización del uso de las herramientas informáticas de gestión procesal solo será posible mediante la implicación de todos y cada uno de los integrantes de la oficina judicial en su diseño y mejora.

Es necesaria una importante labor de concienciación que consiga trasladar al conjunto de los operadores jurídicos (funcionarios, profesionales, etc.) la utilidad e importancia de su correcto empleo, cortando de raíz las desviaciones que se produzcan e introduciendo las modificaciones y mejoras que resulten aconsejables.

Esta previsión, manifiestamente mejorable, está ya contenida, como hemos tenido ocasión de exponer, en el artículo 6.8.5 de la Instrucción 2/2003 del CGPJ, pero debe desarrollarse con la creación de pequeños equipos de expertos procesales (fundamentalmente prácticos) que evalúen las modificaciones y mejoras que se propongan para proponer o no a la Sala de Gobierno su aprobación.

Todos nosotros hemos tenido ocasión de comprobar que, en casi todos los órganos judiciales, se producen valiosísimas propuestas o iniciativas de uno o varios funcionarios orientadas a la simplificación de las tareas diarias del órgano judicial, mecanismos de control de plazos y actuaciones, alarmas, mejora de los documentos disponibles en la herramienta de gestión procesal, etc., pero lamentablemente esas iniciativas casi nunca prosperan y, si lo hacen, su alcance se limita al propio órgano judicial o, si acaso, al partido judicial. Para aprovechar las valiosísimas aportaciones de los funcionarios judiciales, además de la creación de la comisión de expertos procesales, **debería crearse un concepto de productividad específico** que retribuyera, de algún modo, la iniciativa personal. También debería tenerse en cuenta como mérito a la hora de la carrera administrativa, además de la mención honorífica pertinente.

## Nueva oficina judicial

Estos son, a grandes rasgos, los tres aspectos que entendemos condicionan o determinan la implantación de la nueva oficina judicial.

a) **Factores geográficos.**

**Elevado grado de dispersión de la población**, sobre todo en la costa y en las proximidades de las poblaciones más importantes que dificulta y encarece extraordinariamente los actos de comunicación que deban entenderse personalmente con los justiciables, al resultar sumamente laboriosa en muchos casos su localización.

b) **Factores económicos.**

**Distinto grado de desarrollo de las áreas geográficas o comarcales de Galicia**, lo que supone variaciones, a veces sustanciales, en el tipo de litigios, frecuencia de los mismos, así como su mayor o menor complejidad.

c) **Factores derivados de la organización judicial.**

Como consecuencia de la pervivencia de una **planta judicial casi decimonónica** en su totalidad, no solo se han mantenido los “viejos” partidos judiciales sino que, en la creación de otros nuevos han sido determinantes los criterios de oportunidad política, de incremento de población de un determinado ayuntamiento, desarrollo industrial, etc. Esto ha conducido a la creación de nuevos partidos judiciales mediante la segregación de parte del territorio de otro preexistente, dando como resultado partidos judiciales distantes entre sí no más de 10 km. que se recorren en no más de 15 minutos.

d) **Factores tecnológicos.**

Como es sabido, la brecha digital existente en España con respecto a los demás países de nuestro entorno sigue siendo respetable y, en Galicia, lo es un poco más, aunque se han acometido recientemente medidas dirigidas a su desaparición.

La brecha digital, con ser importante, lo es menos que la tendencia generalizada en el ámbito de la Administración de Justicia a vivir de espaldas a las TIC.

A cualquier observador imparcial no dejaría de sorprenderle que, a mediados del año 2008, todavía siga siendo “exótico” que un profesional del derecho, órgano judicial, etc. haga constar como medio de contacto una dirección de e-mail, cuando esa mención debería ser la norma en lugar de la excepción, a la vista del desarrollo actual y generalización de las nuevas TIC. Este factor será determinante a la hora de configurar la nueva oficina judicial (implantación de Lexnet, videoconferencia, etc.).

El éxito de la reforma depende de que se consiga una justicia totalmente informatizada en donde se sustituya paulatinamente el papel por el soporte digital.



Entre las herramientas que se están desarrollando están:

El proyecto LEXNET, que permitirá la presentación de escritos por los profesionales en formato electrónico. También permitirá la notificación electrónica de las resoluciones judiciales a los mismos. El artículo 162 de la LEC permite el empleo de medios electrónicos, telemáticos, o de otra clase para la práctica de actos de comunicación; y envío y recepción de escritos y documentos. Disponiendo de los medios tanto los órganos judiciales como los profesionales y en último término el ciudadano, lo que es preciso garantizar es la seguridad. La seguridad abarca la autenticidad de la comunicación y de su contenido, así como la constancia de su remisión y recepción íntegras y del momento de estas. Esta se garantiza mediante la firma electrónica reconocida que regula el artículo 3 de la LEY 59/03 de 19 de diciembre.

El programa MINIERVA NOJ, que permitirá el expediente digital y la eliminación del papel de las oficinas.

Proyecto INFORED, herramienta para anotaciones e inscripciones informáticas en el Registro civil y la gestión del mismo.

El Módulo de Intercambio Genérico, que permitirá la comunicación telemática de las distintas unidades de la oficina judicial y posibilitará la firma electrónica de las resoluciones judiciales.

En algunas Comunidades Autónomas se están desarrollando herramientas o programas.

Las herramientas informáticas a utilizar por la administración de justicia en España han de ser idénticas a fin de garantizar la compatibilidad e interconexión precisa. Esta medida supondría un ahorro de costes claro: en programas, soportes físicos, experiencias piloto y formación de personal. El Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas tienen que hacer un esfuerzo por unificar las herramientas informáticas y el CGPJ tiene que cumplir su papel en orden de que se cumpla la compatibilidad e interconexión. Esto incluso en mas preciso en las primeras fases de implantación por lo que supone los cambios tecnológicos en las formas de trabajo.

La introducción de todas estas nuevas tecnologías ha de venir acompañada de actuaciones precisas para gestionar el cambio. Hay que diseñar actuaciones de información, consulta y formación de todos los usuarios. Es preciso implica a los usuarios contando con ello con mecanismos de participación de los mismos, y fundamental la consulta o negociación a los representantes legales de los funcionarios cuando la nuevas tecnologías impliquen una labor nueva o distinta de las realizadas habitualmente.

e) **Factores sociológicos.**

Una cierta **tendencia** al individualismo y al **localismo** presente en algunos ámbitos de la población gallega, lleva a que la creación de un nuevo partido u órgano judicial sea considerado como un “logro” del

ayuntamiento y población “agraciada” y representativo de su importancia social y económica en el conjunto de las poblaciones de Galicia. Como contrapartida, su supresión supone poco menos que “una afrenta” sobre todo cuando la “beneficiada” es una población limítrofe. Sobre esta cuestión en particular es muy de tener en cuenta que, a pesar de que caminamos de forma imparable, y cada vez a mayor velocidad, hacia el proceso digital (incluido su inicio, tramitación y conclusión) y su envío por medios telemáticos a los órganos competentes para la resolución de recursos etc., sigue considerándose de suma importancia, por la generalidad de las poblaciones, contar con la presencia “física” del mayor número posible de órganos judiciales, en cuanto elemento indiscutible de la importancia económica y social de una determinada población o zona geográfica.

Este planteamiento de carácter “localista” ha conducido a una división territorial de Galicia, desde la perspectiva judicial, que hace prácticamente inviable la implantación de la nueva oficina judicial en gran número de partidos judiciales, por carecer de la suficiente “masa crítica” de órganos judiciales, funcionarios, etc.

En pleno siglo XXI se sigue considerando factor determinante, para la creación de nuevos órganos judiciales, además del incremento de la carga de trabajo, la **distancia en kilómetros** que los usuarios de la justicia deben recorrer desde su domicilio, puesto de trabajo, etc. hasta el órgano judicial, cuando **el factor que debería valorarse es el tiempo que se invierte en el recorrido, en lugar de la distancia recorrida.**

## Principios informadores de la nueva oficina judicial

Los principios inspiradores de la nueva oficina judicial están contenidos en el artículo 435.3 de la LOPJ y, entendemos, están perfectamente definidos.

### a) **Agilidad**

Este principio, entendido en su sentido gramatical de “ligereza, prontitud, facilidad, soltura”, aplicado al ámbito de la oficina judicial significa tanto como:

- a.1) Rapidez, sin que ello suponga merma de la calidad, seguridad y corrección de la actuación concreta, tanto desde el punto de vista legal como procesal, bien se produzca con ocasión de la tramitación de un procedimiento o con ocasión de cualquier otro trámite.
- a.2) Eliminación o, en el peor de los casos, reducción al mínimo posible, de los denominados “tiempos muertos” (aquellos en los que el procedimiento pende de firma, de la adopción de resoluciones de trámite, o de fondo etc.). En definitiva: cumplimiento de los plazos procesales.
- a.3) Concentración de trámites, en los casos en que resulte posible (una gran mayoría).

- a.4) Supresión de trámites redundantes o innecesarios.
- a.5) Uso masivo de las TIC en la relación con las restantes administraciones, justiciables, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, profesionales del derecho, etc. de forma que solo se exija a los ciudadanos la aportación de documentos y escritos cuando no estén en poder de otra Administración.
- a.6) Actualización permanente y continua de los datos del procedimiento, de los intervinientes, profesionales, etc. Es de todos sabido que gran parte de las demoras que se producen a lo largo de la tramitación de los procedimientos son debidas a inexactitudes, insuficiencia de las direcciones postales de las partes, testigos, etc. En los registros de datos de todos los intervinientes en un determinado procedimiento (partes propiamente dichas, testigos, peritos, profesionales, etc.) deberían consignarse otros medios de contacto como números de teléfono, fax, dirección de e-mail, los mismos datos pero de la empresa o lugar de trabajo, etc.
- a.7) La generalización de los traslado de autos, cuando esté procesalmente indicado, por medio de fotocopia y simultáneamente a todas las partes, etc.
- a.8) Establecer una adecuada separación entre los señalamientos de vistas y juicios, etc.

**b) Eficacia**

O lo que es lo mismo, “la capacidad de lograr el efecto que se desea o espera” en su sentido gramatical. Desde el punto de vista de la oficina judicial viene a consistir en la coordinación de todos los medios disponibles en un momento determinado para conseguir un objetivo concreto (la actuación jurisdiccional), en el menor tiempo y al menor coste posible. Debe suponer la obtención, por parte de los ciudadanos, de un servicio próximo y de calidad, con respeto a los principios recogidos en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia. La materialización de este principio implica:

- b.1) La vigilancia de la corrección jurídica de las actuaciones procesales, mediante la implantación de los correspondientes controles de calidad en evitación de suspensiones de vistas orales, sesiones de juicio, nulidades de actuaciones, etc.
- b.2) El empleo de todos los medios al alcance de la Administración de Justicia, y de las demás Administraciones, para la efectividad de las resoluciones judiciales para hacer realidad el principio constitucional del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión.
- b.3) Una justicia comprensible y fácilmente inteligible, adaptada a los niveles culturales del ciudadano medio, que le proporcione la información necesaria y suficiente acerca del alcance y trascendencia de la actuación que se le demanda y de las consecuencias de su negativa.
- b.4) El empleo prioritario y masivo, en las relaciones con los ciudadanos, restantes administraciones y operadores jurídicos, de los nuevos medios de comunicación, sobre todo el correo electrónico, teléfono, etc.

- b.5) Instauración, y correlativa exigencia de su utilización, de sistemas de control del estado de los procedimientos, transcurso de plazos, etc. que eviten el descontrol de los procesos pendientes.
- b.6) La supresión o, en el peor de los casos, la reducción al máximo posible de las demoras y retrasos, injustificados casi siempre, y provocados en la mayoría de las ocasiones por la “concentración” de señalamientos.

**c) Eficiencia**

Supone la aplicación de este principio la capacidad de disposición de los medios humanos y materiales para conseguir el objetivo que debe presidir todas la actividad de la oficina judicial: una justicia moderna y abierta a los ciudadanos. Esto conlleva:

- c.1) **La optimización de los recursos materiales** (edificios, salas de audiencia) y el establecimiento de normas que posibiliten el uso continuado y ordenado de las instalaciones puestas al servicio de la Administración de Justicia. Esto supone la racionalización del uso de las salas de audiencia, la evitación de la concentración de comparencias y vistas judiciales en un estrecha franja horaria, etc.

- c.2) **La capacidad de asignar recursos humanos**, mediante atribuciones de funciones etc. **allí donde se necesitan**, estableciendo las necesarias prioridades para la correcta asignación de recursos.

Este es un aspecto esencial y crucial de la nueva oficina judicial. Frente a la actual organización heredada del siglo XIX, y todavía imperante, de asignación de plantillas fijas o estándar a cada órgano judicial en función de la jurisdicción a la que sirve, instancia jurisdiccional, población en que radica, etc. es preciso, y la nueva regulación de la oficina judicial lo contempla, la asignación y redistribución de los efectivos personales allí donde sean más necesarios.

La necesaria flexibilidad de los medios tanto personales como materiales resulta más que evidente.

- c.3) **Control riguroso y efectivo de la tramitación de los procedimientos** mediante el empleo y utilización de agendas que computen plazos procesales, alertas en situaciones o momentos que podrían denominarse “críticos” de los procedimientos, sobre todo en los penales, y que permitan advertir períodos de inactividad indebidos, etc.

- c.4) **Instauración de horarios especiales en determinados servicios comunes procesales** (fundamentalmente los que se refieran a actos de comunicación procesal). Es una cuestión pacífica, tanto desde el punto de vista doctrinal como jurisprudencial, que los actos de comunicación deben entenderse con los propios interesados, sin la intervención de terceras personas más que en los casos absolutamente necesarios por imposibilidad de llevarlos a efecto con los propios destinatarios. La práctica directa con los interesados de los actos de comunicación, es la más respetuosa con la normativa sobre tratamiento de datos de carácter personal, así como con el derecho constitucionalmente reconocido a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

Desde el punto de vista comercial no ofrece discusión en la actualidad, que los horarios de apertura al público de tiendas, supermercados, etc. no deben coincidir, como ocurría hace no muchos años, con la jornada laboral de los potenciales clientes. Lo mismo se puede predicar del horario en el que se llevan a efecto los actos de comunicación procesal, coincidente con el de los destinatarios de las citaciones, notificaciones, etc. y que conduce a la imposibilidad de la práctica del acto de comunicación. Es preciso incentivar la asunción voluntaria de horarios especiales comprendidos entre las 14 y las 20 horas, pues seguro que se reduciría el número de diligencias negativas y se incrementaría el de las que se entenderían directamente con los interesados.

**d) Racionalización del trabajo**

El mejor indicador del éxito de la implantación de la nueva oficina judicial, vendrá dado por el hecho de que cuando un funcionario obtenga traslado de un órgano judicial a otro, pueda iniciar el desempeño de sus tareas, en el nuevo órgano de destino, sin necesidad de recibir nuevas y distintas indicaciones sobre el modo en que está organizada la oficina judicial, peculiaridades de la tramitación de asuntos y, en definitiva, la forma en que está organizado el trabajo. Esto significaría que la organización de la oficina judicial es homogénea para todos los órganos judiciales, que responde al mismo esquema y que todos y cada uno de los funcionarios conocen el trabajo que les corresponde desempeñar, con arreglo a las relaciones de puestos de trabajo, y la forma en que deben coordinarse con los demás integrantes de la misma oficina y, a su vez, con las restantes oficinas o servicios comunes. Para conseguir este objetivo es preciso:

- d.1) **La modificación radical de la organización del trabajo** actualmente existente. Hoy en día la carga de trabajo, en la generalidad de los órganos judiciales, se suele distribuir entre los integrantes de la oficina judicial, sin atender a la distinción del cuerpo al que pertenezcan, atribuyendo la tramitación **de principio a fin** de un determinado número de procedimientos. Las consecuencias de esta división de la carga de trabajo son más que evidentes: posibilitan que dentro de la oficina judicial convivan dos o más tipos distintos de tramitación, al incentivar la “desconexión” de la oficina judicial de los distintos grupos que la integran que, de ese modo, se convierten en “oficinas autónomas” o en pequeños “reinos de taifas” gestionados de modo cuasi autónomo.

Esta forma de organización del trabajo provoca situaciones disfuncionales como pueden ser que, durante las ausencias por vacaciones, bajas por enfermedad, etc. del funcionario o funcionarios que “llevan” determinados asuntos, se produzca la práctica paralización de su tramitación mientras no se produce la reincorporación de los responsables. Pero es que el despropósito se refleja también cuando, en sustitución de un funcionario titular se hace necesaria la designación de un interino. La lógica del sistema de trabajo conduce a que, al interino, se

le haga responsable del mismo tipo y número de asuntos que venía tramitando el funcionario al que sustituye; es decir, la tramitación de principio a fin de los asuntos terminados en un concreto número. Si el interino tiene “oficio” en el desempeño del cargo, por haber sido designado en otras ocasiones anteriores, la situación puede llegar a ser llevadera, pero cuando no es así, y el interino carece de experiencia y formación, el desbarajuste está servido.

La racionalización de la carga de trabajo de la oficina judicial supone la erradicación de los viejos métodos de organización del trabajo y la implantación de una organización **por fases del procedimiento**. Creemos que es fácilmente comprensible que aún en el caso de interinos sin experiencia, funcionarios de nuevo ingreso, etc., es más fácil que asuman la tramitación de una determinada fase del procedimiento (p. e. registro de asuntos) que la tramitación de principio a fin de un determinado tipo de asuntos.

La organización del trabajo en la oficina judicial no tiene por qué suponer la rotura del equilibrio de la carga de trabajo entre todos los funcionarios de la oficina judicial, sobre todo si se instaura un sistema de rotaciones que permita que todos y cada uno de los funcionarios desempeñen su cometido en distintas fases del procedimiento, dicha organización por fases tendría en cuenta las funciones asignadas a cada cuerpo. Además, de producirse un desequilibrio en la carga de trabajo podría ser compensado a través del concepto retributivo de productividad.

**d.2) Evitación de tareas redundantes o repetitivas.** Es un hecho constatado que una parte muy considerable de la tarea diaria de las oficinas judiciales en su conjunto, es la de registro de los diversos asuntos que ingresan en el órgano judicial. Esta tarea es común a todos los órganos judiciales, y a todas las instancias, y constituye práctica habitual que, **un mismo asunto, sea registrado tantas veces como instancias a las que accede u órganos judiciales a los que puede ser remitido por las más diversas causas** (competencia objetiva, funcional, territorial, reparto, etc.). Pero esta circunstancia, que es grave y supone un despilfarro de tiempo, medios personales y materiales y continua fuente de errores (cada vez que se reintroducen los datos de un procedimiento –nombres, apellidos, etc., aumenta considerablemente el riesgo de errores) es todavía más incomprensible cuando se constata que los datos de una misma persona o entidad tienen que ser introducidos, en todos y cada uno de los órganos judiciales, cada vez que son parte o intervienen en un determinado procedimiento.

Lo lógico es que los datos del registro migren cada vez que un determinado asunto o procedimiento se remite a un órgano judicial distinto y, además, que exista un único registro a nivel de la comunidad autónoma que tenga, como único identificador, el número de DNI/CIF o NIF. Cada vez que fuera preciso proceder al registro de un nuevo asunto

o procedimiento, si la parte, interesado, profesional, etc. está registrado con anterioridad, bastaría teclear su identificador para que, automáticamente, quedaran incorporados sus datos al registro del asunto. Como es natural, la actualización de los datos relativos a una persona o entidad se llevaría a efecto o tendría reflejo en el registro común.

Tanto en los atestados y diligencias policiales como en los escritos iniciadores de los procedimientos, se hacen constar los datos personales de denunciante, denunciados, demandantes, etc., bien por los Cuerpo y Fuerzas de Seguridad o bien por los abogados y procuradores. Los datos que constan en los atestados, diligencias policiales, demandas etc. tienen que ser reintroducidos o “copiados” de nuevo en los registros del órgano judicial. Es de suponer que no resultaría difícil conseguir de los responsables de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, profesionales del derecho, etc., que los datos identificadores de los intervinientes se consignaran en plantillas y formato predefinidos todos los datos personales exigibles de los intervinientes, interesados, etc. (sin perjuicio de su posterior modificación o ampliación) y que, mediante la generación de códigos de barras serían fácilmente legibles e incorporables a los registros judiciales mediante el empleo de un simple lector de códigos de barras. Esta tecnología no es cara y es de muy fácil utilización. Con esta simple medida se evitarían errores de registro y, sobre todo, un trabajo inútil y redundante.

Todavía sigue siendo frecuente, sobre todo en los procedimientos penales, que estos carezcan de índices (en los que deberían constar los folios relativos a diligencias practicadas con determinadas personas, informes periciales, etc.) que permitan la fácil localización de los intervinientes, o de un folio o folios en los que constaran, en cabeza, los nombres, apellidos y demás datos identificativos de todos ellos. Esta simple medida simplificaría en gran manera el trabajo de los funcionarios, fiscales, abogados, etc.

**d.3) Protocolización y homogeneización de trámites.** El modo de tramitar los distintos asuntos competencia de un determinado órgano judicial, salvo excepciones y determinadas peculiaridades, debe estar claramente indicado en los protocolos que, a tal efecto, se elaboren.

Como ya sostuvimos, muchas de las tareas que constituyen el objeto de la actividad de los distintos órganos judiciales son casi administrativas y pueden homogeneizarse, estableciendo unas pautas comunes a toda la comunidad autónoma. Unos adecuados protocolos y la definición de una manera homogénea de tramitar redundan en beneficio no solo de todas las oficinas judiciales, sino sobre todo de los ciudadanos, profesionales del derecho, etc.. En definitiva: **supone una mayor seguridad jurídica** para todos los que demanden una actuación jurisdiccional pues, de ese modo, la actuación del órgano judicial sería predecible y, por lo tanto, no sujeta a criterios particulares.

La necesaria homogeneización de las oficinas judiciales de la Comunidad Autónoma de Galicia debería abarcar también a la definición y posterior aplicación de una “imagen identificativa o corporativa”, común a todos los órganos judiciales, identificadora de la Administración de Justicia en Galicia. Salvo excepciones, la homogeneización debería abarcar a la uniformidad en material de oficina no inventariable (sobres, carpetas de asuntos, papel de oficio, sellos, etc.) así como a los medios materiales puestos a disposición de los órganos judiciales. Esta medida supondría un considerable ahorro de costes y la instauración de una deseable uniformidad que en nada afectaría a la función jurisdiccional.

- d.4) Adecuada planificación de la actividad de la oficina judicial.** Una correcta distribución de los señalamientos, vistas, comparecencias, declaraciones, etc., que tenga en cuenta el interés del ciudadano y de los profesionales del derecho, además del interés del propio órgano judicial, por otro lado legítimo, evitaría aglomeraciones en los edificios judiciales, retrasos difícilmente justificables en nuestra actual sociedad que, en no pocas ocasiones, suponen un auténtico mal trato al ciudadano o profesional del derecho, en tanto en cuanto ni siquiera se le facilita algún tipo de explicación ni, por descontado, se le piden disculpas.

La adecuada planificación de la actividad de la oficina judicial supone tener en cuenta las necesidades organizativas y de planificación de los integrantes del Ministerio Fiscal, señalamientos previos de otros órganos judiciales en los que intervengan los mismos profesionales, existencia o no de guardias en el turno de oficio, vacaciones de funcionarios o miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, etc. Esto supone, esencialmente, la existencia de *una agenda común de señalamientos*, en la que deben reflejarse todos los datos de que se deja hecha mención, disponibilidad de salas de vistas, etc. y, sobre todo, la evitación de un gran número de suspensiones que, de ese modo podrían evitarse. La suspensión de la vista de un juicio no solo supone una pérdida de trabajo y tiempo para el órgano judicial, sino que también lo supone para los demás intervinientes, profesionales del derecho, justiciables, etc., sin contar con el hecho de que se ha producido la disponibilidad de una sala de vistas que, en definitiva, ha resultado inútil, ha impedido efectuar otro señalamiento y, además, supondrá que, de nuevo, tendrá que producirse una nueva asignación de la sala para la celebración de un juicio que resultó que, en un primer intento, se ha frustrado; es decir, habrá tenido que dedicar el doble de tiempo de utilización de sala de vistas que el que, de ordinario, se hubiera precisado.

- f) Responsabilidad por la gestión**

Frente a la actual situación, que podría ser descrita como de “irresponsabilidad compartida”, dada la coincidencia de competencias, solapamiento de las funciones atribuidas a los distintos cuerpos generales al servicio de la Administración de Justicia, organización de la oficina judicial,



distribución de la carga de trabajo, etc. que hacen prácticamente imposible, en muchos casos, definir y establecer responsabilidades por la mala gestión de la oficina judicial.

Por primera vez en muchos años, la reforma de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, operada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, sienta las bases para la concreción y determinación de las responsabilidades por la gestión de la oficina judicial que, en definitiva, recae fundamentalmente en el director de la misma, bien sean oficinas de apoyo directo, servicios comunes procesales o servicios de ordenación del procedimiento.

La responsabilidad por la gestión supone la existencia de una organización en la oficina judicial que permita no solo la identificación del responsable último, sino también el responsable directo o inmediato de una determinada actuación. Este principio conlleva:

- f.1) **Regulación de la identificación de los funcionarios en consonancia con otras administraciones públicas**, especialmente en relación a oficinas de atención al público. La posibilidad de que, por los ciudadanos en general o por los profesionales del derecho, **se pueda identificar en todo momento**, y de forma clara y fácil (sin necesidad una expresa exigencia de identificación) **al funcionario o funcionarios** que les han atendido. Es lugar común y práctica habitual en las oficinas judiciales que los funcionarios se nieguen a portar tarjetas identificativas o distintivos que permitan conocer sus nombres y apellidos, amparándose para ello en una interpretación sesgada del artículo 497.j) de la LOPJ. Nadie discute que, cuando exista riesgo que pueda afectar a la seguridad del funcionario, este se pueda negar a identificarse (casos de terrorismo, grandes organizaciones criminales, etc.) pero estos supuestos no son, ni mucho menos, habituales. Por lo demás, es práctica habitual que jueces, fiscales y secretarios judiciales aparezcan claramente identificados en sus actuaciones (piénsese en las sentencias, calificaciones e informes, certificaciones, etc.) por sus nombre y apellidos, sin queja alguna por parte de estos colectivos, mientras los integrantes de ciertos cuerpos (fundamentalmente Auxilio Judicial) omiten cualquier referencia a sus datos identificativos e incluso su firma, limitándose a consignar su rúbrica, lo que imposibilita su posterior identificación en el caso de que se considere precisa (nulidades, etc.).
- f.2) **La identificación**, clara y suficiente, de los **funcionarios autores de los actos de comunicación y de todos y cada uno de los documentos** que integran las actuaciones judiciales, en sentido amplio, aunque tengan que ser autorizados por otros funcionarios. De lo que se trata es de la identificación del “autor material” del documento que, en la inmensa mayoría de los casos es inidentificable o no consta suficientemente identificado puesto que las herramientas informáticas actuales permiten conocer quien confeccionó un documento determinado solo en algunos casos.

- f.3) La responsabilidad por la gestión obliga a los directores de las oficinas judiciales a la planificación de su actividad, correcta distribución de la carga de trabajo, determinación de objetivos a alcanzar, la definición de prioridades, impartir instrucciones claras y precisas sobre la actividad y cometido de todos y cada uno de los integrantes de la oficina judicial, agilidad en la resolución de incidencias. En definitiva: ejercer las funciones propias de la dirección funcional y organizativa, incluida la comunicación instando exigencia de responsabilidad disciplinaria como último recurso para corregir disfunciones, corruptelas, etc. En suma, es el secretario judicial quien debe responder por la gestión de la oficina judicial.
- f.4) El diseño de la nueva oficina judicial posibilita el deslindamiento y determinación de responsabilidades, pero debe evitarse la existencia de “competencias compartidas” o zonas de confluencia de competencias que impidan establecer claramente el responsable último de la buena o mala gestión de la oficina judicial. La actual situación de indefinición de responsabilidades ha conducido a la “irresponsabilidad compartida”, situación que no puede continuar por más tiempo.

**g) Coordinación y cooperación entre administraciones**

Es probable que una de las causas del insatisfactorio funcionamiento de la oficina judicial en su actual concepción se achacable a la falta de coordinación dentro del propio órgano judicial, con los demás órganos judiciales y con el resto de las administraciones.

Es un hecho que salta a la vista, y que recurrentemente tiene tratamiento destacado en los medios de comunicación, que la falta de comunicación de datos entre los propios órganos judiciales, a veces separados por pocos metros, posibilita que mientras un imputado está haciendo presentaciones periódicas en uno de ellos, en otro esté siendo llamado por requisitorias y ordenada su busca y captura. Ni la opinión pública ni el conjunto de los ciudadanos entiende este tipo de situaciones, fiel reflejo de un cierto “autismo judicial” totalmente incomprensible. Lo grave de la cuestión es que, a pesar de ser del dominio público esta circunstancia, no se han adoptado las medidas tendentes a su corrección.

Sorprende que entre las numerosas herramientas informáticas que se han puesto a disposición de los órganos judiciales (para averiguación patrimonial –acceso a la AEAT, SS, etc.-, acceso al Padrón Nacional a través del INE, diversos registros como violencia de doméstica, antecedentes penales, etc.) siguen sin ponerse a disposición de los órganos judiciales imprescindibles herramientas informáticas que permitan el acceso a los archivos de requisitorios de la Policía Nacional y de la Guardia Civil, acceso a los registros de internos en los distintos centros penitenciarios, etc. A cualquiera que tenga una mínima experiencia de trabajo en una oficina judicial no dejará de sorprenderle la cantidad de trámites precisos para averiguar el domicilio de un imputado, testigo, etc. (oficios a la Policía Nacional, Guardia Civil, etc.) para acabar concluyendo que la

persona cuya localización se interesa está interna en un centro penitenciario cumpliendo condena, en calidad de preso preventivo, etc.

La falta de coordinación entre los órganos judiciales, y de estos con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, se materializa en la pervivencia de conductas asentadas en la práctica habitual en el trabajo de los distintos órganos judiciales. A título meramente indicativo y, por supuesto, sin ánimo exhaustivo, podemos indicar las siguientes: **a)** Ausencia de referencia en los registros judiciales a los números de registro de las Diligencias Policiales, atestados de la Guardia Civil, etc., **b)** Falta de comunicación a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del número que se les asigna en los juzgados a su actuaciones policiales, **c)** Falta de comunicación a los centros médicos y hospitalarios del número de las actuaciones que motivan los partes médicos, etc.

La cooperación con las demás administraciones requieren la definición y el establecimiento de un protocolo claro que regule todos los aspectos tanto en las solicitudes de cooperación que formulen los órganos judiciales a las restantes administraciones como las que estas dirijan a los órganos judiciales. Este protocolo debe abarcar plazos de respuesta, tratamiento de cierto tipo de información, etc.

## Instauración y despliegue de la nueva oficina judicial

### Cuestiones previas

#### 1) Concreción de los partidos judiciales en los que puede implantarse la nueva oficina judicial.

Es una de las cuestiones cruciales que condicionará, en gran medida, el éxito o el fracaso del diseño en Galicia de la moderna oficina judicial.

Son factores a tener en cuenta: **a)** Lo dispuesto en el artículo 437.2 de la LOPJ en cuanto establece que “**existirán tantas unidades procesales de apoyo directo como juzgados** o, en su caso, **salas o secciones de tribunales** estén creados y en funcionamiento, integrando junto a sus titulares el respectivo órgano judicial”, **b)** La ORDEN JUS/3244/2005, de 18 de octubre, por la que se determina la dotación básica de las unidades procesales de apoyo directo a los órganos judiciales, **c)** La posibilidad (altamente improbable) de la supresión y concentración de partidos judiciales por la escasa distancia geográfica entre ellos, facilidad y modernidad de las comunicaciones, volumen de asuntos, etc. hasta alcanzar la necesaria “masa crítica” de órganos judiciales que permita y justifique la implantación de los servicios comunes procesales (SCOPS) en su grado máximo de competencias.

Como ya sostuvimos anteriormente, la exigencia legal de que existan tantas unidades procesales de apoyo directo (UPADS) como órganos

judiciales en funcionamiento supone perpetuar, de alguna manera, el vigente esquema de funcionamiento de la oficina judicial. Tanto el Ministerio de Justicia como las CCAA con competencias transferidas se verán en la necesidad de asignar a cada UPAD, o bien la dotación básica establecida por la citada ORDEN JUS/3244/2005, lo que no permitirá la distribución de la carga de trabajo por fases (sobre todo en el caso de los Juzgados de 1ª Instancia), o bien incrementar la dotación mínima exigida en detrimento de los servicios comunes procesales, lo que supondrá, de hecho, la perpetuación del modelo de oficina que se quiere eliminar y sustituir.

Creemos que un ejemplo ilustrará mejor que nada lo que sostenemos. La ORDEN JUS/3244/2005 prevé una **dotación mínima** de los Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción de 1 secretario judicial, 2 funcionarios del cuerpo de gestión procesal y administrativa y 2 funcionarios del cuerpo de tramitación procesal y administrativa. Si partimos de la base de un **partido judicial de 3 juzgados** de 1ª instancia e Instrucción con una única UPAD para los tres juzgados, resultará una plantilla de **3 secretarios judiciales, 6 gestores procesales y 6 tramitadores**. Teniendo en cuenta que los servicios comunes procesales asumirían gran parte de las tareas que actualmente desempeñan las oficinas de cada órgano judicial (registro de asuntos, actos de comunicación, gestión del correo, atención al público y profesionales, parte de la tramitación de los procedimientos de todo tipo, con mayor intensidad en los civiles, competencias de las oficinas administrativas, etc.), la **dotación mínima** establecida por el Ministerio de Justicia **para cada órgano judicial** puede llegar a resultar **insuficiente**, pero si se pudieran **agrupar en una única unidad** no solo sería suficiente, sino que **podría considerarse excesiva**. La concentración de las UPAD permitiría la organización de la carga de trabajo aplicando nuevas técnicas de gestión, etc. y, además, supondría una mayor flexibilidad a la hora de la atribución de funciones, sustituciones, etc., en caso de vacaciones, licencias por cualquier causa, bajas por enfermedad, y otras contingencias de sus integrantes. Finalmente es necesario dejar constancia del hecho de que **una plantilla integrada en una única UPAD común a 3 juzgados de 1ª Instancia e Instrucción triplica** la que, actualmente, presta apoyo a la actividad de una **sección de un tribunal colegiado**, plantilla que, en muchos casos puede ser calificada de notoriamente excesiva (en muchos casos podría reducirse prácticamente a la mitad).

La creación de una única UPAD posibilitaría que, la nueva oficina judicial pudiera implantarse, aunque no en su totalidad potencial, en partidos judiciales dotados con 2 órganos judiciales.

- 2) **Viabilidad y posibilidad de creación de servicios comunes procesales que comprendan**, y presten apoyo, a **dos o más partidos judiciales** en los casos en los que no sea viable o aconsejable la implantación de la nueva oficina judicial.

Lo razonable sería que el despliegue de la NOJ se efectuara de modo escalonado, con actuaciones perfectamente planificadas y previamente probadas o testadas en experiencias piloto en los distintos ámbitos sociales, geográficos y económicos existentes en Galicia. El despliegue planificado y escalonado de la NOJ supone la ejecución de cambios o modificaciones a corto, medio y largo plazo hasta la conclusión o finalización de su implantación. Por descontado que la planificación y ejecución de las distintas fases no cerrará definitivamente el diseño de la NOJ en Galicia, sino que deberá suponer el inicio de un continuo proceso de mejora en organización, introducción de nuevas tecnologías, coordinación entre los distintos órganos judiciales, etc.

Es evidente que el despliegue de la NOJ en todos y cada uno de los partidos judiciales de Galicia supondría un fuerte incremento de los efectivos personales al servicio de la Administración de Justicia, dado la pervivencia de numerosos partidos con uno o dos juzgados, lo que significa insuficiencia de órganos judiciales que permita la implantación, ni siquiera parcial de la NOJ. El despliegue de la NOJ en todas sus potencialidades de modo indiscriminado, en muchos casos – partidos judiciales con 1 o 2 juzgados - resultaría desproporcionado y un auténtico derroche de medios personales y materiales, dado que su carga de trabajo sería prácticamente insignificante.

Descartada, por tanto, la implantación generalizada de la NOJ en todos los partidos judiciales, con independencia del número de órganos judiciales que los integren, se hace preciso explorar otras posibilidades orientadas al establecimiento de cierto tipo de servicios comunes a 2 o más partidos judiciales, aprovechando las posibilidades que ofrece el artículo 436.4 de la LOPJ en cuanto establece que la Oficina judicial podrá prestar su apoyo a órganos de ámbito nacional, **de comunidad autónoma, provincial, de partido judicial o de municipio**. Aunque no se contempla expresamente que pueda prestar su apoyo a más de un partido judicial, esa posibilidad hay que entenderla implícita en el espíritu de la norma.

La implantación progresiva de nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración de Justicia permitirá que, en tiempo real, se pueda obtener información, remitir documentos para la práctica de diligencias (actos de comunicación, embargos, lanzamientos, etc.) sin necesidad de que el servicio común esté físicamente integrado en el edificio de la sede de los Juzgados.

Es un hecho, prácticamente aceptado por todos, que los juzgados que peor funcionan, por muchas y muy diversas causas, son los denominados “de pueblo”; es decir, los que integran partidos judiciales de 3 o menos juzgados y es precisamente en esos partidos judiciales donde más dificultades se presentan a la hora del despliegue de la NOJ, lo que justifica cualquier esfuerzo tendente a normalizar y homogeneizar su actividad con los denominados “juzgados de ciudad”. Es preciso aumentar su eficacia y eficiencia, mediante la instauración de nuevos

métodos organizativos, especialización de funcionarios en ciertas tareas comunes a todos ellos y “externalizables”, aprovechando las nuevas TIC y su establecimiento de modo generalizado.

Entre las funciones que podrían asumir cabría incluir las siguientes:

- A) **Funciones propias de los servicios comunes generales.**
- 1) Práctica de actos de comunicación que deban entenderse directamente con los interesados.
  - 2) Averiguaciones de domicilio.
- B) **Funciones propias de los servicios comunes de ejecución.**
- 1) Averiguación patrimonial (Entendida en sentido amplio. Abarcaría todo tipo de actuaciones y diligencias no solo con organismos públicos sino también con empresas, centros de trabajo, entidades bancarias, etc.)
  - 2) Caja judicial (Gestión de pagos y transferencias con cargo a la Cuenta de Depósitos y Consignaciones Judiciales).
  - 3) Ejecución penal (Fundamentalmente ejecuciones de juicios de faltas. No hay que olvidar que se trata de juzgados de 1ª Instancia e Instrucción).
  - 4) Ejecución civil (Comprendería toda la ejecución civil, en sentido más amplio).

La especialización en tareas de ejecución reducirá significativamente los tan habituales “tiempos muertos” de los procesos de ejecución. Es un hecho constatado que, a pesar de que el mandato constitucional, consagrado en el artículo 117.3 y en el 2.1 de la LOPJ, establece que la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, **juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado**, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales ..., lo cierto es que el acento se suele poner en la tramitación de los asuntos hasta sentencia, incluida esta, con un cierto abandono (en algunos casos grave abandono) de la ejecución de lo resuelto. La explicación de este estado de cosas tal vez haya que buscarlo en un sistema estadístico que prima el “número de asuntos resueltos” (y con ello se está refiriendo a los finalizados por sentencia) en detrimento de las ejecuciones, en muchos casos más complejas que la propia tramitación del procedimiento, pero con un reflejo estadístico de segunda fila o de tono menor.

Estas oficina deberán estar bien dotadas desde el punto de vista tecnológico (uso intensivo de *Lexnet* para practica de actos de comunicación con los Procuradores e, incluso, con las partes cuando así lo hayan solicitado, etc). La posibilidad de presentación o remisión telemática de escritos, documentos, resoluciones judiciales, autos (el proceso informático) etc., resulta crucial para la viabilidad de este tipo de oficinas.

- 3) **Viabilidad de la creación de servicios comunes de ejecución**, actos de comunicación procesal, averiguación patrimonial, archivo, ingresos y pagos con cargo a la Cuenta de depósitos y consignaciones judiciales, registros informáticos, etc.

Todas las funciones descritas pueden considerarse típicas o propias de los denominados “**Servicios comunes procesales**”. Sus rasgos distintivos nos los proporciona el artículo 438.1 de la LOPJ, en cuanto establece que “... se entiende por servicio común procesal, toda aquella unidad de la Oficina Judicial que, sin estar integrada en un órgano judicial concreto, asume labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales”. En cuanto a su ámbito territorial y funcional, el artículo 438.2 dispone que “... prestarán su apoyo a todos o a alguno de los órganos judiciales de su ámbito territorial, con independencia del orden jurisdiccional al que pertenezcan y la extensión de la jurisdicción”. En el apartado 3 de la aludida norma se dice “... las comunidades autónomas en sus respectivos territorios serán competentes para el diseño, creación, y organización de los servicios comunes procesales con funciones de **registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria**”.

El artículo 438 de la LOPJ limita, por tanto, los servicios comunes procesales a los contemplados en el apartado 3, parcialmente transcrito. Es cierto que, con arreglo al párrafo 2º del mismo apartado, “... las comunidades autónomas podrán crear servicios comunes procesales que asuman la ordenación del procedimiento u **otras funciones distintas a las relacionadas en este número, en cuyo caso será preciso el informe favorable del Consejo General del Poder Judicial**”.

Limitados, por tanto, el número y funciones de los servicios comunes procesales, desde el punto de vista organizativo y puramente teórico solo cabe el establecimiento de los siguientes:

- 1) **Servicio de registro, reparto y distribución** de todo tipo de escritos, iniciadores de procedimiento o no, dirigidos a cualquier orden jurisdiccional, que se presenten y que tengan como destinatario cualquiera de los órganos judiciales a los que asisten. Este servicio debe organizarse en tantas secciones como jurisdicciones se ejerzan en su ámbito territorial. Debe reunir las siguientes características:
  - 1.a) Disponer de aplicaciones informáticas que permitan la presentación de escritos y documentos *on line*, firma electrónica, generación de acuses de recibo seguros, con indicación de número de registro que corresponde al escrito presentado, órgano judicial al que se remite con indicación de medios de contacto (teléfono, fax, *e-mail*, etc.). Cuando se trate de un escrito iniciador de un procedimiento, el acuse de recibo deberá incluir el órgano judicial concreto al que ha sido turnado.
  - 1.b) Separación nítida de la zona de atención directa al público, por un número reducido de funcionarios, y el resto de las dependencias.
  - 1.c) Dotación de escáneres que permitan la digitalización de los escritos y documentos presentados para su archivo y simultánea remisión al órgano al que correspondan.

- 2) **Servicio de [práctica] de actos de comunicación.** Su definición y cometido dependerá, fundamentalmente, de dos factores. El primero, y el más importante, es la generalización de la práctica de actos de comunicación a Procuradores y profesionales a través de *Lexnet*, con lo que parte del cometido de esta sección carecería de contenido. El segundo vendría dado por la generalización de la práctica de los actos de comunicación en la forma establecida en el artículo 154.2 en relación con el 28.3 de la LEC (a través de los servicios de recepción de actos de comunicación), por aplicación del artículo 4, que establece el carácter supletorio de la LEC en los procesos penales, contencioso-administrativos y sociales.

En cualquier caso, mientras no se implante el sistema de notificaciones, presentación de escritos, etc. de *Lexnet* debería considerarse la posibilidad de que todos los actos de comunicación a Procuradores, sea cual sea el órgano jurisdiccional, se practiquen a través del servicio de recepción e notificaciones que haya organizado el Colegio de Procuradores y en la forma establecida en el artículo 154.2 LEC.

Consignada la anterior aclaración, este servicio debería estructurarse en las siguientes secciones:

- a) **Sección de práctica de actos de comunicación a Procuradores y otros profesionales** (fundamentalmente Abogados y Graduados Sociales). Esta sección asumiría funciones de práctica de actos de comunicación directa cuando no haya sido posible practicarlos a través de *Lexnet* o la notificación no haya surtido efecto, etc.
- b) **Sección de práctica de actos de comunicación al Ministerio Fiscal, Servicios Jurídicos del Estado y de la Comunidad Autónoma** y, en general, organismos públicos. Es preciso tener en cuenta que, en la generalidad de los casos descritos, los actos de comunicación se practicarán a través de *Lexnet*, por lo que la utilidad de este equipo sería muy limitada en el tiempo.
- c) **Sección de práctica de actos de comunicación a particulares** (ciudadanos en general, empresas, etc.).

Sobre este equipo consideramos conveniente efectuar las siguientes matizaciones:

- c.1) El horario de trabajo de los funcionarios debe estar adaptado a las franjas horarias en las que los destinatarios de los actos de comunicación se encuentren o accedan a sus domicilios.
- c.2) La práctica de actos de comunicación a través de un funcionario del Cuerpo de Auxilio Judicial, debe ser siempre el último recurso y debe emplearse solo cuando se hayan agotado todos los medios para su práctica por correo certificado con aviso de recibo. En todos los casos, antes del desplazamiento del funcionario judicial al domicilio de la persona a notificar, citar, emplazar, etc. deberá comprobarse, a través de las aplicaciones informáticas de acceso a las bases de datos disponibles, que el domicilio es el correcto o si ha cambiado.



Es altamente preocupante la gran cantidad de recursos económicos y personales que se están empleando en la actualidad en este tipo de diligencias.

- c.3) Es precisa una intensa labor de concienciación, y correlativa exigencia, a los profesionales del derecho de la necesidad de consignar en su escritos, demandas, denuncias, etc. todos los datos de sus clientes (por lo menos los exigidos por la Instrucción 2/2003 del CGPJ).
- 3) **Servicio de auxilio judicial.** Este servicio gestionará, y cumplimentará, todo tipo de solicitudes de cooperación jurisdiccional, bien sean nacionales o extranjeras. La creación y funcionamiento de este servicio estará condicionado por:
- 3.1) La creciente demanda de solicitudes de cooperación jurisdiccional internacional, consecuencia de la globalización económica a nivel mundial y de la facilidad de desplazamiento de las personas, mercancías y servicios entre los diversos países, sobre todo en el ámbito de la UE, justifican cumplidamente la creación de una sección especializada en este tipo de solicitudes de auxilio.
- 3.2) Las solicitudes de cooperación internacional en las que, para su cumplimentación, sea precisa la intervención judicial.
- 3.3) La circunstancia de que la autoridad receptora de las solicitudes de cooperación judicial internacional, de ordinario, es un funcionario o autoridad judicial a nivel provincial.

Partiendo de las anteriores premisas, consideramos que este servicio debería organizarse en las siguientes secciones:

- a) **Sección de registro y reparto** (la función de reparto solo se ejercerá cuando deba producirse la intervención judicial)
- b) **Sección de tramitación de solicitudes de cooperación judicial.**
- b.1) *Grupo de cooperación judicial internacional.*
- b.1.1) Esta sección debería tener **ámbito provincial.**
- b.1.2) Debería encargarse tanto de la **complimentación** de las **solicitudes que se reciban como de las que envíen** los órganos judiciales de su ámbito territorial, es decir, tanto en el aspecto pasivo como en el activo.
- b.1.3) Los funcionarios adscritos a esta oficina deberían contar con una formación específica en cuestiones relativas a la cooperación judicial internacional.
- b.2) *Grupo de solicitudes de auxilio judicial nacionales* (excluidas las que tengan por objeto actos de ejecución). Tendrá como funciones las siguientes:
- b.2.1) **La clasificación y ordenación** de las solicitudes de auxilio judicial que se reciban. La **clasificación** se hará **por jurisdicciones** y se establecerá un **orden de prioridades** en su cumplimentación (prioridad de los procedimientos penales y laborales, de las citaciones para juicio sobre las notificaciones en general, actos iniciadores del procedimiento, etc.)

b.2.2) La **remisión** a los **servicios de actos de comunicación o de ejecución** de las solicitudes de auxilio judicial que tengan por objeto la práctica de un acto de comunicación procesal (citación, notificación o requerimiento) o la práctica de un acto de ejecución (embargo, remoción de depósito, entrega de bienes, etc.).

La práctica de las diligencias precisas en orden **averiguación de domicilio** de las personas a citar o notificar, o con las que debe entenderse la ejecución, cuando no resulte correcto el indicado en la solicitud de auxilio judicial, deberán efectuarse por las correspondientes secciones a las que se hayan remitido las solicitudes de auxilio, manteniendo continuamente informada a la sección de auxilio judicial.

Esta sección dispondrá de **un equipo** que se encargará de **coordinar** la práctica de diligencias cuando se solicite la intervención judicial, Ministerio Fiscal, etc. tanto en las solicitudes de cooperación judicial internacional como en las nacionales.

4) **Servicio de ejecución de resoluciones judiciales.** La ejecución de resoluciones judiciales debe entenderse en su sentido más amplio, y debe comprender no solo las que se deriven de una sentencia (bien se trate de una ejecución provisional o definitiva), sino también de las resoluciones que se producen a lo largo del procedimiento y que, de no ser aceptadas y ejecutadas por los interesados, requieren de un acto de ejecución propiamente dicho (interdictos de obra nueva, medidas cautelares, embargos preventivos, etc.) y deberá comprender las “resoluciones judiciales ejecutables” de cualquiera de las jurisdicciones.

En nuestra opinión debería establecerse un cierto criterio de especialización, y definir tantos equipos como jurisdicciones, además de un equipo común a todas ellas y otro de “registro y reparto” internos.

Aparentemente cada jurisdicción dispone de normas propias en cuanto a la ejecución de sus resoluciones firmes, pero a la hora de la verdad, son relativamente pocos los trámites específicos de cada orden jurisdiccional. En realidad, un porcentaje muy elevado de los trámites de la ejecución tienen por objeto la realización o ejecución de condenas pecuniarias (incluidas las tasas de costas, cuentas juradas, etc.) y, en este caso, el procedimiento es idéntico en todas las jurisdicciones. Las peculiaridades de la ejecución se dan preferentemente en el orden jurisdiccional penal (ejecución de penas privativas de libertad con todas sus incidencias – condena condicional, remisión definitiva de la pena, indultos, ejecución de medidas de seguridad, penas limitativas de derechos – suspensiones de empleo o cargo público, prohibición de residir en determinados lugares, etc.) – y en la jurisdicción civil (derecho de familia fundamentalmente, interdictos, etc.) y finalmente la ejecución de resoluciones recaídas en el ámbito social y contencioso-

administrativo, que aunque presentan peculiaridades, pueden considerarse de menor entidad que las que se producen en las restantes jurisdicciones.

En nuestra opinión el correcto diseño de estas oficinas, su adecuada dotación tanto de medios personales como materiales y la implantación de protocolos de actuación adaptados y ajustados a la actividad que están llamadas a desempeñar, supondrían un gran alivio en la carga de trabajo que soportan los órganos judiciales de la comunidad autónoma. Aunque no existen, o mejor dicho, no conocemos estudios serios que permitan cuantificar la carga de trabajo, en términos porcentuales, que suponen las ejecuciones en la actividad diaria de los distintos órganos judiciales, no parece aventurado suponer que representan, al menos, un 50% de su actividad y que es, precisamente en las ejecuciones, donde se concentran las mayores críticas a la lentitud y descontrol de la actividad de los juzgados y tribunales. Las ejecuciones suelen ser farragosas, plagadas de incidentes, con muchas diligencias de notificación directas con los interesados, suponen una parte importante de la actividad de los funcionarios y, en definitiva, suelen ser el cuello de botella que todo lo trastoca. En nuestra opinión, la creación de servicios comunes de ejecución en aquellos partidos judiciales que tengan un número de juzgados suficiente o, cuando no sea el caso, la instauración de servicios comunes a dos o más partidos judiciales puede ser la solución a gran parte de los problemas que aquejan a la Administración de Justicia en general y a la gallega en particular.

A nuestro criterio, los servicios comunes de ejecución deben reunir las siguientes características:

- a) Debe primar el criterio de la **especialización en la ejecución**, con especial atención a la **ejecución de condenas pecuniarias**
- b) Deben estar **dotadas con sistemas y herramientas informáticas de gestión procesal adaptadas** a la legislación vigente en cada momento (se requiere una permanente actualización a la luz de reformas legislativas, doctrina jurisprudencial, etc.), que disponga de todo tipo de “documentos” dotados de la suficiente calidad jurídico-procesal y contemple la actualización automática por “fases y estado” de los procedimientos de ejecución.
- c) Los funcionarios destinados en ellas deberían recibir con aprovechamiento, con carácter previo a su incorporación al servicio común, un curso de formación específico sobre las materias objeto de su futuro cometido. Las necesidades formativas deberían abarcar el reciclaje periódico de los funcionarios, modificación de protocolos, etc.
- d) El **protocolo de actuación** debería ser **común y uniforme** a todos los servicios comunes de ejecución de la comunidad autónoma, lo que supondrá erradicar las “singularidades” en la tramitación adoptadas por ciertos órganos judiciales, casi siempre injustificadas.

- e) Deberá prestar una singular atención a la coordinación del servicio común de ejecución no solo en el aspecto “externo” o de relación con el juzgado o tribunal que haya dictado la resolución objeto de ejecución, sino también, en el aspecto interno en lo que supone de relación entre las distintas secciones del servicio común.
- f) El sistema informático de gestión deberá posibilitar una “itineración” del proceso de ejecución, de modo que se puede determinar en cada momento la fase de la ejecución, la sección o equipo responsable de la misma y en poder de quien se encuentra y por qué motivo.
- g) La base de datos de los servicios comunes de ejecución debería ser común a todos ellos y estar centralizada, de modo que la información obtenida por un concreto servicio común de ejecución pudiera ser aprovechada por los restantes para el caso de que se produzca identidad en la persona o entidad ejecutada. Es incomprensible que, en pleno siglo XXI se repitan varias veces trámites y actuaciones que ya han sido practicados o ejecutados por otro órgano judicial y que podrían ser reutilizados sin ninguna dificultad, lo que supondría un ahorro considerable de tiempo y recursos.

Es un hecho constatado, y cada vez más, que la inmensa mayoría de las ejecuciones tienen, de forma directa o indirecta, un contenido netamente económico o dinerario. Partiendo de esta realidad, entendemos que el Servicio Común Procesal de Ejecución debería estar integrado por las siguientes secciones:

#### 1) **Sección de ejecuciones dinerarias**

Esta sección **debería ser la mejor dotada** tanto en lo relativo a los medios personales como a los materiales.

Su función sería la **ejecución de todo tipo de resoluciones** (preventivas, provisionales o definitivas), con independencia del orden jurisdiccional, que tuvieran por objeto la obtención de la entrega de una cantidad de dinero líquida. Es decir, las resoluciones a las que se refieren los artículos 571 y siguientes de la LEC. Su ámbito competencial **abarcaría cualquier jurisdicción** (civil, penal, social y contencioso-administrativo) y **cualquier tipo de procedimiento** (expedientes de provisiones de fondos, juras de cuentas, tasaciones de costas, todo tipo de condenas al pago de una determinada cantidad, pago de multas, etc.). El único requisito de la resolución a ejecutar vendría determinado por el objetivo de obtener la entrega de una cantidad de dinero líquida.

Esta Sección se compondría de los siguientes equipos:

- a.1) **Equipo de embargos.** Como es obvio, su función consistirá en la ejecución de requerimientos de pago (cuando sean procedentes) y embargos de todo tipo de bienes, así como las diligencias que se puedan derivar de dichas actuaciones (mejora, reducción o modificación de embargo, remociones de depósito, posesiones de

bienes inmuebles, etc.). Es decir, asumirá la práctica de las diligencias comprendidas en los artículos 584 a 592, y concordantes, de la LEC. Es práctica habitual que, como norma general, se solicite por el ejecutante que por el juzgado o tribunal se proceda a la averiguación de bienes de los que pueda resultar ser titular el ejecutado, para proceder a su posterior embargo. Esta práctica, manifiestamente ilegal, a tenor de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley General Tributaria, implica que no se dé cumplimiento a las previsiones del artículo 589 LEC, en cuanto establece al ejecutado la obligación de presentar, en el plazo que se le fije, relación de bienes y derechos suficientes para cubrir la cuantía de la ejecución, bajo pena de imposición de una multa coercitiva periódica. La imposición de este tipo de multas a los ejecutados reticentes a facilitar la relación de los bienes y derechos de los que resultan ser titulares, junto con una labor de concienciación y difusión, a través de los medios de comunicación social, de las consecuencias de su incumplimiento, supondría al cabo de un cierto tiempo un muy considerable ahorro de medios personales y gastos de desplazamiento (se haría prácticamente innecesario el desplazamiento al domicilio de los deudores), recursos que podrían destinarse a otras necesidades bastante más importantes.

- a.2) **Sección de subastas.** Su función sería la práctica de actuaciones y diligencias a que se refieren los artículos 634 a 698 de la LEC.

Esta sección debe estar convenientemente dotada de medios personales (fundamentalmente peritos para valoraciones, etc. bien a través de la contratación con una empresa -como ocurre en la actualidad-, convenios con los colegios profesionales, etc.)

A estas alturas resulta ya evidente que el sistema de subastas públicas debe ser el último recurso para la realización de los bienes embargados. No satisface a nadie (ni a ejecutante ni ejecutado) y, además, casi siempre se malbaratan los bienes subastados como consecuencia de la presencia (muy difícil de impedir) de “subasteros profesionales”, intermediarios, testaferros, etc. Deben explorarse todas las nuevas formas de ejecución que prevén los artículos 640 y 641 LEC, fomentando los convenios de realización, así como la realización de los bienes por persona o entidad especializada. El empleo de cualquiera de estas formas de ejecución supondría obtener mejores precios por los bienes subastados, menor empleo de recursos humanos y económicos al servicio de la Administración de Justicia, mayor agilidad en las ejecuciones dinerarias, etc.

- a.3) **Sección de ejecuciones penales.** Su función sería la ejecución de las sentencias penales de todos tipo (desde las recaídas en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado hasta las recaídas en juicios de faltas) y de todos sus pronunciamientos (señaladamente la

ejecución de las penas privativas de libertad, medidas de seguridad, penas accesorias, penas sustitutivas, suspensión provisional y definitiva de las penas privativas de libertad, etc.), **excepción hecha de los pronunciamientos de contenido pecuniario** (incluidas las multas). Entre las funciones de esta sección, deberían encontrarse las siguientes:

- a.3.1) Práctica de diligencias precisas para la ejecución de todo tipo de penas, bien sea privativas de libertad, de derechos, sustitutivas, etc.
- a.3.2) Liquidaciones de condena.
- a.3.3) Remisión a los registros centrales de Penados y Rebeldes y de Violencia Doméstica de las correspondientes notas de condena, a través de herramientas informáticas, y su posterior mantenimiento y actualización
- a.3.4) Dar el destino legal a los efectos intervenidos, instrumentos y efectos del delito, etc. De tratarse de instrumentos o efectos del delito de lícito comercio, se encomendará a la Sección de subastas la práctica de las diligencias precisas hasta su venta.
- a.3.5) La práctica de las diligencias precisas para la suspensión de la ejecución de penas privativas de libertad y su posterior remisión definitiva de la pena.
- a.3.6) Tramitación de indultos y expedientes de cancelación de antecedentes penales.
- a.3.7) La coordinación con los centros e instituciones penitenciarias (centros de internamiento en los que cumplan condena los penados, pase a tercer grado penitenciario, libertad condicional, etc.)

La dotación de esta sección variará mucho en función del tipo de órganos judiciales a los que preste servicio (existencia o no de Juzgados de lo Penal, Secciones de la Audiencia, etc.). En un partido judicial que no esté dotado con ese tipo de órganos judiciales, su competencia se limitará a la ejecución de las sentencias recaídas en juicio de faltas, excluidos los pronunciamientos pecuniarios, por lo que su dotación de medios personales debería ser pequeña.

- a.4) **Sección de caja judicial y averiguación patrimonial.** Las dos funciones descritas tienen en común que su gestión se realiza, casi exclusivamente, a través de aplicaciones informáticas y que, como norma, se manejan datos de carácter personal que requieren una especial formación de los funcionarios que presten en ella sus servicios y una especial responsabilidad por resultar casi toda la información que manejan “sensible” (datos patrimoniales, números de cuentas bancarias, etc.). Esa es la razón de que hayamos optado por ubicar ambas funciones en una misma sección.

Entre las funciones que debería asumir, podemos destacar las siguientes:

- a.4.1) La ejecución de todos los pagos o transferencias que se deriven de la ejecución de una resolución judicial, dando cumplimiento a las órdenes de pago que le sean cursadas por las restantes secciones del Servicio Común de Ejecución.
- a.4.2) La averiguación patrimonial de bienes y derechos de los que puedan resultar ser titulares los sujetos pasivos de la ejecución, mediante el acceso a las bases de datos de la AEAT, SS, Dirección General de Tráfico, Catastro, etc.

En los asuntos civiles que no versen sobre procesos matrimoniales en los que existan hijos menores, alimentos, etc. será necesaria **previa resolución judicial debidamente fundada** (art. 95 de la LGT) y siempre que hayan agotado, y dado resultado negativo, todos los demás medios empleados en la localización de bienes del deudor, incluido la aportación por éste de la relación de bienes y derechos a que se refiere el artículo 589 LEC.

- a.4.3) La práctica de cualquier otra diligencia que se considere idónea para la confirmación de la existencia de bienes y derechos (gestiones ante entidades bancarias, empresas, etc.)
- a.5) **Sección de ejecuciones civiles.** Esta sección se encargaría de la ejecución de las demás resoluciones civiles (obligaciones de dar, entregar, hacer, lanzamientos como consecuencia de desahucios, etc.)
- a.6) **Sección de ejecuciones de juzgados de lo social y de lo contencioso-administrativo.** Su función tendrá por objeto la ejecución de las sentencias de estos órdenes jurisdiccionales que no puedan o deban ser encomendadas a otra sección del Servicio Común de Ejecución, por revestir ciertas peculiaridades, etc.

La concepción y diseño de este **Servicio Común de Ejecución** se revela crucial a la hora de liberar a los distintos órganos judiciales de tareas repetitivas, susceptibles de ser sistematizadas, protocolizadas y controladas sin gran esfuerzo, que requieren poca especialización y que permiten una distribución de la carga de trabajo por fases del procedimiento. Tampoco requieren el empleo de sistemas informáticos complejos de gestión procesal.

La creación de los Servicios Comunes de Ejecución debe producirse no solo en aquellos partidos que tengan un número suficiente de órganos judiciales, sino que también puede, y debe, implantarse en partidos judiciales dotados con 2 o 3 juzgados, con la particularidad de que deberá ser común a varios de ellos.

#### 4) **Viabilidad de la creación de unidades administrativas comunes a dos o más partidos judiciales.**

Que duda cabe que lo deseable sería que cualquier actividad que no fuera estrictamente jurisdiccional o, de una u otra forma, guardara relación con

ella o se refiriera a materias procesales, quedara extramuros de las competencias propias de Jueces, Fiscales, Secretarios y, en general, del cometido propio de los funcionarios integrantes de los Cuerpos Generales al servicio de la Administración de Justicia.

Según el artículo 439.1 de la LOPJ, “... se entiende por *unidad administrativa* aquella que, sin estar integrada en la Oficina judicial, se constituye en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la **jefatura, ordenación y gestión de los recursos humanos** de la Oficina judicial sobre los que se tienen competencias, así como sobre los **medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales**”.

Dentro de las unidades administrativas, la citada norma, prevé el establecimiento, potestativo, de las denominadas **oficinas comunes de apoyo**.

Sus funciones y requisitos están perfectamente descritos en el citado artículo 439 LOPJ.

Es un rasgo característico de la reforma de la LO 6/1985, del Poder Judicial, operada por la LO 19/2003, de 23 de diciembre, el suprimir cualquier competencia que los Jueces y Secretarios judiciales pudieran ostentar sobre la gestión de los medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia. Por lo que se refiere a los Secretarios Judiciales, sus funciones están perfectamente descritas en el Capítulo II del Libro V, artículos 452 a 462 y en los artículos 5 a 9 del vigente Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales aprobado por RD 1608/2005, de 30 de diciembre, y en ninguna de ellas se establece competencia alguna en cuanto a la gestión de los medios personales o materiales al servicio de la Administración de Justicia. Somos conscientes de que se puede argumentar que en el artículo 452.3 se establece un **deber genérico** de “*colaboración con las Comunidades Autónomas con competencias asumidas para la efectividad de las funciones que ostentan en materia de medios personales y materiales ...*” pero ese deber genérico también se establece en relación con la Administración tributaria en el artículo 460 LOPJ sin que ello suponga que los Secretarios deban mantener una estrecha colaboración con la Administración Tributaria.

Esta disgresión guarda relación con la importancia que, para la buena marcha de la Oficina judicial, atribuimos los Secretarios judiciales a la implantación de las Unidades administrativas, lo que supondría la definitiva desagregación y supresión de las competencias que, de hecho, seguimos ostentando los Secretarios judiciales por la vía indirecta de la obligación de colaboración con la Comunidad Autónoma.

Es preciso terminar con la dispersión de funciones que, por la vía de hecho y por pura inercia, continuamos ejerciendo los Secretarios judiciales.

En fin, son las unidades administrativas las que están llamadas a introducir racionalidad en la gestión de la oficina judicial y posibilitar que cada funcionario (incluidos significativamente los Secretarios judiciales)



ejerza solo sus funciones específicas y, lógicamente, se les exija responsabilidad por su ejercicio exclusivo en los caso que proceda.

La utilidad y eficacia de las Unidades Administrativas dependerá, en gran medida, de su proximidad a los órganos judiciales a los que preste servicio. Por supuesto creemos que no existe duda de que, al menos, deberán implantarse en los partidos judiciales de A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo, dado el número de órganos judiciales que los integran. En estas poblaciones deberían contar con los siguientes **servicios**:

- a) **Gestión de medios personales.** Debería incluir (tanto en relación con el personal funcionario como laboral):
  - a.1) Control de horario y absentismo laboral.
  - a.2) Propuesta de designación de interinos, atribuciones de funciones, medidas de refuerzo, asignación de recursos humanos y materiales para la atención de necesidades puntuales o transitorias de los distintos órganos judiciales, etc.
  - a.3) Gestión de licencias, permisos y demás situaciones administrativas.
  - a.4) Tramitación de expedientes de todo tipo, incluidos los disciplinarios por faltas cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.
  - a.5) La programación y ejecución de cursos de formación y reciclaje.
- b) **Gestión de medios materiales.** En nuestra opinión debería tener las siguientes competencias:
  - b.1) El control y suministro de todo tipo material de oficina no inventariable.
  - b.2) El control, suministro, reparación y renovación de material de oficina inventariable (mobiliario fundamentalmente).
  - b.3) Recibir y canalizar todas las peticiones que guarden relación con el suministro de todo tipo de material, edificios, aparcamientos, etc.
  - b.4) Gestionar y vigilar el correcto funcionamiento y mantenimiento periódico de los servicios (suministro eléctrico, calefacción, climatización, limpieza, etc.) de los edificios judiciales y su anexos, conservación de los mismos y actividades de mantenimiento periódicas (pintura, solado, acuchillado de tarimas y parqué, etc.).
- c) **Gestión de medios informáticos y nuevas tecnologías.** Este servicio debería asumir funciones importantes para la implantación de la NOJ. Entre ellas destacamos las siguientes:
  - c.1) Gestión y mantenimiento de equipos y sistemas informáticos (aplicaciones informáticas de gestión procesal, Lexnet, etc.).
  - c.2) Instalación de PCs, impresoras, faxes, dispositivos multifunción, telefonía, videoconferencia, sistemas de grabación en soporte digital de vistas y comparecencias, así como su reproducción y copiado, etc.
  - c.3) Gestión de reparaciones, con instalación de aparatos de sustitución, suministro de consumibles informáticos y funciones similares.

c.4) Gestión, instalación de sistemas de digitalización, fotocopiadoras, sistemas de destrucción de documentos, etc.

Somos conscientes de que el despliegue de las Unidades Administrativas está fuertemente condicionada por las disponibilidades presupuestarias, pero creemos que el adecuado control de los medios de todo tipo (personales, materiales, informáticos, etc.) supondrá a la larga un considerable ahorro a través de la racionalización, uniformidad y control riguroso de suministros de todo tipo, horarios de trabajo, absentismo laboral, gastos de desplazamiento para práctica de diligencias, etc.

La actual gestión de los medios personales y materiales a través de las Delegaciones provinciales funciona razonablemente bien, pero sería necesario una mayor dotación de las mismas, de modo que pudieran gestionar de un modo más próximo y exhaustivo todas las competencias que tienen atribuidas.

No obstante, consideramos que las Unidades Administrativas, con dependencia si se quiere de las Delegaciones Provinciales sería más operativa y eficaz, aunque solo fuera por razones de proximidad y descentralización.

d) **Oficinas comunes de apoyo.**

Su creación está prevista en el artículo 439.1, párrafo segundo de la LOPJ. Son sus rasgos distintivos, los siguientes:

**d.1)** Están integradas en las **unidades administrativas**.

**d.2)** Prestan apoyo a una o varias **oficinas judiciales**.

**d.3)** **Prestarán servicios** cuya naturaleza **no** exija la realización de funciones **encomendadas**, como propias, a los **funcionarios** de los Cuerpos de la Administración de Justicia.

**d.4)** **Prestarán servicios necesarios** o **convenientes** para el buen funcionamiento de las oficinas judiciales.

De sus notas características se desprende que, en general, sus funciones pueden ser desempeñadas por personal laboral o también por personal funcionario de la restantes Administraciones, dado que no pueden desempeñar funciones que, por la LOPJ, venga atribuidas a funcionarios judiciales.

En consecuencia, las oficinas comunes de apoyo deben estar integradas, fundamentalmente por personal laboral y deben asumir todas aquellas tareas que no estén atribuidas de modo directo o indirecto a los funcionarios.

Su implantación solo tendrá sentido en edificios que alberguen un número suficiente de órganos judiciales (no menos de 10) y podrían asumir tareas como:

**a)** Control del edificio judicial (apertura y cierre de dependencias, puesta en funcionamiento de instalaciones judiciales, accionamiento de interruptores generales, etc.).

- b) Porteo de asuntos y documentos entre las distintas dependencias y oficinas judiciales del edificio.
- c) Gestión del correo (debe limitarse a recibir los sobres y a agrupar y clasificar la correspondencia para su remisión, una vez cerrada).
- d) Traslado y suministro de material de oficina a las distintas oficinas y dependencias judiciales.
- e) Sustituciones de consumibles informáticos (toner) y reparación de pequeñas averías.
- f) Obtención de fotocopias cuando su volumen exceda de un número determinado de folios.
- g) La encuadernación de expedientes y procedimientos.
- h) Recepción, y orientación dentro del edificio judicial, de los ciudadanos que acudan a la práctica de diligencias o a obtener información, etc.

Las funciones descritas lo son a título de ejemplo y podrían asignárseles otras muchas que, por cierto, no son de la competencia, ni están atribuidas, a ningún Cuerpo de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia.

Destinar funcionarios judiciales a tareas como las descritas está completamente fuera de lugar e implica una mala gestión de los recursos humanos, dado que su formación les permite dedicarse a tareas más importantes como son la tramitación de los distintos asuntos, etc., razón por la que consideramos del mayor interés la implantación de este tipo de oficinas.

Las finalidades de las oficinas de apoyo es puramente instrumental y, en muchos casos, deberá abarcar y comprender servicios de tipo técnico a desempeñar por profesionales cualificados (peritos, técnicos, etc.) y, en muchos casos, sería muy conveniente su existencia, aunque fuera temporalmente o para atender necesidades puntuales.

## Unidades procesales de apoyo directo

Las unidades procesales de apoyo directo, tal como están configuradas tanto en el artículo 437 de la LOPJ como en la ORDEN JUS/3244/2005, de 18 de octubre, por la que se determina la dotación básica de las unidades procesales de apoyo directo a los órganos judiciales, suponen en el caso de los juzgados mixtos (de 1ª Instancia e Instrucción) la pervivencia de las estructuras de la vieja oficina judicial en la nueva oficina judicial.

La función y cometido de las UPAD está descrito, de modo genérico, en el artículo 437 de la LOPJ, pero su contenido habrá que deducirlo de las normas procesales, una vez se haya aprobado su reforma.

Sin perjuicio de lo que en definitiva resulte de las reformas procesales pendientes, la función de las UPAD se limitará a **“asistir a los Jueces y**

**Magistrados en el ejercicio de las funciones que les son propias...**". Pero, ¿Qué debe entenderse por funciones propias de los Jueces y Magistrados?. El Proyecto de ley orgánica por la que se adapta la legislación procesal a la ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se reforma el recurso de casación y se generaliza la doble instancia penal, en su artículo quince, relativo a la reforma del **artículo 141 de la LECrim (área jurisdiccional penal)**, se prevé que las resoluciones que dicten los Juzgados y tribunales se denominarán:

- a) **Providencias.** Cuando resuelvan **cuestiones procesales reservadas al Juez** (que serán, en principio, las resoluciones que, en la LECrim, deben revestir esa forma, y **que no requieran legalmente la forma de auto.**
- b) **Auto. Cuando decidan:**
  - b.1) **Incidentes.**
  - b.2) **Puntos esenciales que afecten de una manera directa a:**
    - **Imputados.**
    - **Procesados.**
    - **Responsables civiles.**
    - **Acusadores particulares.**
    - **Actores civiles.**
    - **Cuando decidan:**
      - **La competencia del Juzgado o Tribunal.**
      - **La procedencia o improcedencia de la recusación.**
      - **Recursos contra providencias o decretos.**
      - **La prisión o libertad provisional.**
      - **La admisión o denegación de prueba.**
      - **El derecho a la asistencia jurídica gratuita.**
    - **Cuando afecten a un derecho fundamental.**
    - **Los demás que, según las Leyes, deben fundarse.**
- c) **Sentencias.** Cuando decidan definitivamente la cuestión criminal. Por lo que se refiere al **área jurisdiccional civil.** El artículo 123 del Proyecto, al proponer una nueva redacción del **artículo 206 LEC (Clases de resoluciones)** establece las siguientes normas: Las resoluciones de los tribunales civiles se denominarán (cuando la Ley no exprese la clase de resolución que haya de emplearse):
  - a) **Providencias.** Cuando la resolución se refiera a **cuestiones procesales que requieran una decisión judicial** por establecerlo así la ley, siempre que no se exija expresamente la forma de auto.
  - b) **Autos. Cuando:**
    - b.1) Se decidan **recursos contra providencias o decretos.**
    - b.2) Se resuelva sobre **admisión o inadmisión de demanda, reconvencción, acumulación de acciones, admisión o inadmisión de prueba, aprobación judicial de transacciones y convenios, medidas cautelares y nulidad o validez de las actuaciones.**
    - b.3) **Las resoluciones que versen sobre presupuestos procesales, anotaciones e inscripciones registrales y cuestiones incidentales,**

tengan o no señalada en la LEC tramitación especial, siempre que en tales casos la ley exigiera decisión del tribunal.

- b.4) **Las resoluciones que pongan fin a las actuaciones** de una instancia o recurso antes de que concluya su tramitación ordinaria, salvo que la ley disponga que deben finalizar por decreto.
- c) **Sentencias.** Cuando pongan fin al proceso, una vez se haya concluido su tramitación ordinaria prevista en la Ley.

Por lo que se refiere a la reforma de la Ley de Procedimiento Laboral, el artículo 33 del Proyecto, propone una nueva redacción del artículo 49 de la LPL, en el sentido de establecer que **“Los Juzgados y Tribunales de lo Social adoptarán sus decisiones por medio providencias, autos y sentencias en los casos y con las formalidades legalmente previstos** y que los Secretarios judiciales resolverán por medio de diligencias y decretos, igualmente en los casos y con las formalidades legalmente previstos.

En definitiva, las resoluciones reservadas a los Jueces y Tribunales son las que se mencionan, con carácter genérico, en el artículo 245 de la LOPJ y casi minuciosamente descritas en los preceptos que acabamos de resumir.

Por lo que se refiere a la parquedad de las menciones que a las resoluciones judiciales efectúan tanto la Ley de Procedimiento Laboral como la Ley Reguladora de La Jurisdicción Contencioso-administrativa, no podemos olvidar que, en ambos casos, la Ley de Enjuiciamiento Civil tiene carácter supletorio, por lo que, a falta de disposición expresa, le resultarán de aplicación sus normas para supuestos sustancialmente idénticos.

Es evidente que las funciones de los funcionarios integrantes de las UPAD guardarán una relación estrecha con las resoluciones de todo tipo expresamente encomendadas a los Jueces y Magistrados.

Como no podía ser de otro modo, las resoluciones que deben dictar los Jueces y Tribunales en las distintas jurisdicciones y procedimientos son numerosas y, en muchos casos exigirán de los funcionarios de la UPAD una intensa dedicación.

Las previsiones del legislador, en cuanto al cometido, funciones y dotación mínima de las UPAD parte del presupuesto de la implantación de los **Servicios Comunes de Ordenación del Procedimiento**, pues solo así tienen algo de sentido las dotaciones mínimas de las UPAD establecidas por el Ministerio de Justicia.

Para la determinación y concreción del número de funcionarios con los que deberían contar las distintas UPAD es preciso, como ya dejamos dicho, **concretar con carácter previo:**

- a) **Si se van a implantar los denominados Servicios Comunes de Ordenación del Procedimiento** y, en caso afirmativo en qué partidos judiciales.
- b) **Si las UPAD dispondrán o no de eficaces y eficientes sistemas informáticos de gestión procesal**, dotados de todos los documentos precisos, técnicamente correctos desde el punto de vista jurídico-procesal y

periódicamente revisados para incorporar a ellos las reformas legislativas y los eventuales cambios jurisprudenciales en el modo de interpretarlos que se vayan produciendo, y que permitan atender y dar rápida solución a las diversas contingencias procesales que puedan presentarse.

- c) **El tipo de litigiosidad preponderante en todos y cada uno de los partidos judiciales.** Con esto queremos referirnos al hecho constatado de que, mientras en unos partidos judiciales son numerosos, y frecuentes, todo tipo de incidentes **no solo durante la tramitación del procedimiento, sino sobre todo en fase de ejecución**, en otros la tramitación puede calificarse de “lineal” y no suelen plantearse más incidentes que los absolutamente necesarios y, además, no suelen formularse como una “estrategia” de defensa.

Con esto queremos significar que la dotación de medios personales uniforme para todos los partidos judiciales, en función de la competencia civil, penal o mixta no nos parece lo más acertado, sino que consideramos que deben tenerse en cuenta los factores expuestos, entre otros.

Como ya apuntamos, la ORDEN JUS/3244/2005 establece unas dotaciones básicas de las UPAD que solo son factibles (y no en todos los casos, ni muchos menos) si se instauran simultáneamente los Servicios Comunes de Ordenación del Procedimiento.

A título de ejemplo basta indicar que en los Juzgados de 1ª Instancia, Juzgados de lo Mercantil y Secciones civiles de las Audiencias Provinciales se contempla un **único tramitador por UPAD**, lo mismo ocurre con los Juzgados de lo Social, Juzgados de lo Penal, de Menores, etc. La pura y simple transcripción de las diversas resoluciones judiciales, integración de expedientes, expedición de copias para notificación, etc. desbordaría ampliamente la capacidad de trabajo del mejor funcionario. La cuestión estriba en que es preciso lograr un difícil equilibrio entre el eficaz y eficiente funcionamiento de las UPAD, las disponibilidades presupuestarias y el incremento de plantillas de funcionarios de los Cuerpos Generales al Servicio de la Administración de Justicia que esté dispuesta a asumir la Comunidad Autónoma.

Si se decide no implantar el Servicio Común de Ordenación del Procedimiento, en muchos casos, será preciso duplicar, e incluso triplicar, las dotaciones básicas establecidas por el Ministerio de Justicia (piénsese en los juzgados mixtos, de violencia sobre la mujer, juzgados de lo social, etc.), pero esto supondría perpetuar la vigente estructura de la oficina judicial, que se reveló ineficiente y obsoleta. Pero es que, además, dificultaría en gran manera la creación de Servicios Comunes Procesales, dado que prácticamente resultaría muy difícil la dotación de dichos Servicios Comunes sin incrementar la plantilla de funcionarios, cuando lo lógico y natural sería que se dotaran dichos servicios con funcionarios que se detrajieran de los distintos órganos judiciales.

Como ya dejamos dicho, la asignación a cada órgano judicial de una UPAD por exigencia de lo dispuesto en el artículo 437.2 de la LOPJ, frustra cualquier otra forma de configuración y gestión de las unidades de apoyo directo.

Como ya anticipamos, creemos que su actual diseño perpetúa la pervivencia de la actual estructura de la oficina judicial y plantea serias dudas en cuanto a su operatividad (sustitución de funcionarios en casos de bajas, licencias, etc.), dada la exigua dotación de personal con el que estarán dotadas.

**Frente al diseño de las UPAD que efectúa la LOPJ creemos que es mucho más eficaz la agrupación de varias UPAD que presten servicio, simultáneamente a 2 o más Jueces y Magistrados del mismo orden jurisdiccional.** El agrupamiento bajo una sola dirección (un Secretario judicial director procesal) de varias UPAD permitiría explorar nuevas formas de organización del trabajo (fundamentalmente por fases del procedimiento) que probablemente resulten más eficaces, con menores exigencias de formación de los funcionarios, y permitan un mayor control tanto de la oficina judicial como de la actividad de los Jueces y Magistrados.

Aunque la literalidad del artículo 437.2 de la LOPJ exige una UPAD por órgano judicial, nada impediría que se estableciera una dotación mínima para cada una de ellas y, paralelamente, se creara una especie de UPAD común a varios juzgados y que asumiera gran parte de las tareas relacionadas con la actividad de los Jueces y Magistrados.

Por lo que se refiere a las funciones que deben desempeñar los integrantes de las UPAD, es preciso acudir a los artículos 476 y 478 LOPJ, a falta de una mas completa y detallada relación reglamentaria de las funciones atribuidas a cada uno de los Cuerpos de Gestión y de Tramitación Procesal y Administrativa.

Partiendo de la base de que muchas de las funciones que tiene atribuidas ambos Cuerpos serán desempeñadas por los Servicios Comunes Procesales (**actividad de registro de escritos y documentos, actos de comunicación, ejecución de embargos, etc.**), sus funciones se centrarán fundamentalmente en la gestión y tramitación de los distintos procedimientos.

Entre las **funciones que corresponderán a los Gestores Procesales**, merecen ser destacadas las siguientes:

- a) **Gestionar la tramitación de los procedimientos.** Esta actividad se deberá extender:
  - a.1) Al examen de la **corrección formal** de los escritos, demandas, documentos, etc.
  - a.2) Al **impulso del procedimiento** por los trámites establecidos en la ley.
  - a.3) A la **dación de cuenta** al Secretario judicial y al Juez o Magistrado cuando sea requerido para ello.
  - a.4) A la **redacción y preparación de las resoluciones** procedentes cuando no exista duda sobre su procedencia o cuando no sea precisa la interpretación de una determinada norma en casos dudosos.
- b) **Practicar y firmar las comparecencias que efectúen las partes en relación con los procedimientos que se sigan en el órgano judicial.** Esta facultad comprende la expedición de certificación de las comparecencias que se hayan efectuado a su presencia.

- c) **Documentación de los actos [de ejecución] cuya naturaleza lo requiera** (embargos, remociones de depósito, lanzamientos, paralizaciones de obras, posesión y entrega de bienes, etc., siempre que no estén atribuidos a Servicios Comunes Procesales).
- d) **Extender notas que tengan por objeto unir al procedimiento datos o elementos que no constituyan prueba en el mismo.**
- e) **Extender notas de referencia, de resumen de los autos y del examen del trámite.**
- f) **Expedir copias simples de escritos y documentos que consten en autos no declarados secretos ni reservados**, con conocimiento del secretario judicial. Esta función requiere, en todo caso, una valoración por parte del gestor procesal acerca de si el solicitante reúne los requisitos exigidos por la Ley, y por la jurisprudencia, para acreditar un interés legítimo en la obtención de las copias. Como es obvio, esta facultad no equivale a la “realización” de fotocopias.
- g) **El mantenimiento y actualización de los datos de registro de los asuntos que se tramiten en su juzgado.** Lo más lógico es que esta función la lleve a cabo el Servicio Común de Registro y Reparto, pero para el caso de que no exista, no cabe duda alguna de que es una función que corresponde a los gestores procesales.
- h) **Recepción y distribución de escritos y documentos relativos a asuntos que se estuvieran tramitando en Juzgados y Tribunales.** Aunque normalmente será en los Servicios Comunes Procesales en donde se efectuará la recepción y distribución de escritos y documentos, consideramos importante resaltar que mientras las demás funciones de los gestores hacen referencia a los procedimientos que se tramiten en su Juzgado, en este caso la referencia es genérica A “Juzgados y Tribunales”, lo que implica que la **recepción, registro y posterior distribución de los escritos y documentos es competencia exclusiva** de los funcionarios del **Cuerpo de Gestión Procesal.**
- i) **Otras funciones que, legal o reglamentariamente, se establezcan ... y cualesquiera otras de naturaleza análoga, inherentes al puesto de trabajo que se desempeñe y sean encomendadas por los superiores jerárquicos, orgánicos o funcionales.** En esta especie de cajón de sastre tienen cabida todas aquellas funciones que podríamos calificar de “trasversales” en tanto en cuanto podrían ser atribuidas a los funcionarios del Cuerpo de Tramitación Procesal. Especial significación tiene la referencia a “las funciones de naturaleza análoga que puedan encomendarles sus superiores jerárquicos, orgánicos y funcionales”, que implica que, en este caso, la Comunidad Autónoma, pueda asignarles funciones de análoga naturaleza a las ya definidas y acordes con su perfil profesional. Esta posibilidad tiene relevancia en orden a la posible asignación de funciones de carácter administrativo tales como gestión de medios personales y materiales, etc.



Las **funciones de los funcionarios del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa** están definidas en el artículo 477 de la LOPJ. A los efectos de esta exposición se pueden desglosar del siguiente modo:

- a) **Funciones de apoyo a la Gestión procesal**, según el **nivel de especialización del puesto desempeñado**. El matiz del nivel de especialización adquiere relevancia a la hora de la definición de las Relaciones de Puestos de Trabajo y debe tenerse muy en cuenta esta circunstancia a la hora de definir la composición y número de funcionarios de las UPAD, con especial atención a la jurisdicción a la que prestaran apoyo, etc.
- b) **La tramitación general de los procedimientos mediante el empleo de:**
  - b.1) **Medios mecánicos** (utilización de máquinas de escribir, grapadoras, encuadernadoras, etc.)
  - b.2) **Medios ofimáticos** (utilización de sistemas electrónicos para las comunicaciones y tramitación en general de los distintos procesos).
- c) **Otras funciones:**
  - c.1) Confección de documentos.
  - c.2) Confección de actas.
  - c.3) Confección de diligencias.
  - c.4) Confección de notificaciones.
  - c.5) Obtención de copias de los documentos.
  - c.6) Unión de documentos a los autos.
  - c.7) Registro y clasificación de la correspondencia.
  - c.8) La confección de cédulas pertinentes para la práctica de actos. de comunicación que deban realizarse.
  - c.9) La formación de autos y expedientes (esta función incluye la incorporación a los autos de diligencias, documentos, etc., o lo que es lo mismo, su grapado).
  - c.10) Confección de otros documentos que les sean encomendados.
  - c.11) Otras funciones que, legal o reglamentariamente, se establezcan... y cualesquiera otras de naturaleza análoga, inherentes al puesto de trabajo que se desempeñe y sean encomendadas por los superiores jerárquicos, orgánicos o funcionales.

En las dotaciones básicas de las UPAD no está incluido ningún funcionario del Cuerpo de Auxilio Judicial, pero eso no implica que no se pueda designar uno o varios funcionarios de dicho Cuerpo que ejerzan sus funciones en una o varias UPAD.

No podemos olvidar que la ORDEN JUS/3224/2005, de 18 de octubre, se refiere a las **dotaciones básicas mínimas** de las UPAD, lo que significa tanto como que queda a criterio, en este caso de la Xunta, la definitiva concreción del número de funcionarios, con indicación del Cuerpo a que pertenezcan, que deberán integrar las UPAD que, además, puede variar en función del tipo de órgano judicial, jurisdicción, etc.

En las UPAD, o en cualesquiera otras oficinas sean judiciales o no, existe un cierto tipo de tareas que no están atribuidas a ningún cuerpo de funcionarios en concreto pero que, cuando la relación entre los integrantes de la oficina no discurren con normalidad, su atribución puede llegar a representar graves problemas para la buena marcha de la oficina. Nos estamos refiriendo a tareas que podríamos denominar “transversales” y que, habitualmente, desempeñan todos los funcionarios igual (obtención de fotocopias, carga con papel de las bandejas de las fotocopadoras e impresoras, traslado de pequeños paquetes, destrucción de papel que contenga datos de carácter personal). La determinación, concreción y descripción, a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo, de las tareas que corresponde desempeñar a cada integrante de la misma, puede suponer dar solución a una fuente potencial de conflictos, cada vez más frecuentes.

En definitiva, consideramos que, a través de las Relaciones de Puestos de Trabajo, debe detallarse en la medida de lo posible el cometido que debe desempeñar cada uno de los funcionarios.

La relación y coordinación entre las UPAD y los restantes Servicios Comunes Procesales, debe regularse a través de los **protocolos de actuación**. Estos protocolos deben detallar lo máximo posible la forma en que las UPAD y los restantes servicios procesales se remiten entre sí los asuntos, con preferencia al soporte digital sobre los demás, en qué ocasiones deben comunicarse incidencias o problemas producidos durante la ejecución, etc. Los protocolos de actuación deben ser, en la medida de lo posible, comunes a todo el territorio de la Comunidad Autónoma o, al menos, deben establecer las pautas mínimas de obligado cumplimiento por todos los demás que se dicten. La relación con las unidades administrativas debe producirse a través de los secretarios judiciales, que es a quienes el artículo 452.3 de la LOPJ, establece el deber de colaboración con las comunidades autónomas con competencias asumidas, todo ello sin perjuicio de que, por la Comunidad Autónoma, se encarguen funciones concretas a funcionarios de cualquiera de los Cuerpos Generales al Servicio de la Administración de Justicia.

Las dependencias que alberguen UPADs deben estar vedadas, salvo excepciones puntuales, a los profesionales del derecho y a los usuarios de la justicia en particular. Como ya dejamos expuesto, es preciso que el mayor número posible de funcionarios trabajen sin ningún tipo de agobio y sin las continuas interrupciones que se producen en la actualidad, justificadas o no. Deben hacer posible el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al tratamiento de datos de carácter personal, de forma que estos datos solo sean conocidos por los funcionarios a quienes les esté encomendada la tramitación de un determinado asunto, y puedan ser guardadas o depositadas de forma segura. En las UPAD, además de las zonas de acceso restringido, deberán existir zonas para testigos, profesionales, zonas para atender reservadamente a quien

quiera tomar conocimiento de un determinado asunto y haya acreditado un interés legítimo etc. En las UPAD de los órganos jurisdiccionales penales debe estar claramente diferenciada, de modo que no puedan llegar a comunicarse, los detenidos, imputados, etc. con las víctimas y perjudicados.

Deben existir zonas o espacios adecuados para recibir declaración a detenidos, imputados, víctimas de delitos (sobre todo los relativos a violencia sobre la mujer, etc.)

Los mecanismos de sustitución o atribución de funciones entre funcionarios adscritos a una UPAD revisten gran importancia, dado el escaso número de funcionarios con el que, habitualmente, estarán dotadas. Será suficiente que un funcionario esté de vacaciones y otro enferme para que se dé al traste con la eficacia y capacidad de trabajo de la UPAD. Este problema no existiría si pudieran unificarse en una única UPAD 2 o 3 oficinas de apoyo directo correspondientes a otro tantos juzgados.

El artículo 39.1. c) y d) del Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, aprobado por RD 1451/2005, de 7 de diciembre, establece que se entenderá por **centro de destino** tanto el conjunto de las **unidades procesales de apoyo directo** a un determinado **órgano judicial colegiado** que radiquen **en el mismo municipio, como el conjunto de las unidades procesales de apoyo directo a órganos judiciales unipersonales**, pertenecientes al **mismo orden jurisdiccional**, que radiquen **en el mismo municipio**.

El artículo 39.2 del mismo Reglamento establece que “**el jefe o responsable de la unidad o centro de destino podrá atribuir, por necesidades del servicio, la realización de las funciones propias del cuerpo, para el mejor funcionamiento de dichas unidades, a los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos de trabajo genéricos**”.

En definitiva, la atribución de concretas funciones, por necesidades del servicio, a funcionarios que ocupen puestos de trabajo genéricos supone, en cierto modo, la unificación de todas las UPAD, de un municipio y de un mismo orden jurisdiccional, en una unidad más amplia, pues resulta posible la asignación de recursos humanos allí donde son precisos (necesidades del servicio).

Creemos que, como ya hemos dicho, lo mejor y más operativo hubiera sido contemplar la creación de UPADs que atendieran a las necesidades de 2 o más juzgados u órganos judiciales.

Las UPAD deben estar dotadas de buenos sistemas informáticos de gestión procesal, que contengan “documentos” ajustados a las necesidades de cada órgano judicial, correctos desde el punto de vista jurídico-procesal y sometidos a una continua perfeccionamiento y revisión, sobre todo con motivo de reformas legales, etc. Entre otros medios con los que deben estar dotadas figuran sistemas y programas informáticos de digitalización de documentos y expedientes, etc., así como videoconferencia, Lexnet, etc.

## Servicios comunes procesales

Muchos de los servicios comunes procesales, los más importantes, han sido descritos ya con anterioridad, por lo que nos centraremos en los que no han sido mencionados ni examinados.

Es práctica general sostener que los servicios comunes procesales no solo son los contemplados en el artículo 438.3 de la LOPJ, sino todos aquellos servicios comunes a más de un órgano judicial. Aunque esa opinión es más que discutible, dado que, en ocasiones, se denominan **servicios comunes generales** cierto tipo de actividades que, en no pocos casos, podrían ser desempeñados por personal laboral o por personal funcionario no judicial.

Entre los servicios que supondrían una mayor eficacia en la tramitación de los distintos procedimientos, podríamos destacar los siguientes:

a) **Servicio de recepción, remisión, clasificación y reparto de la correspondencia.**

Toda la correspondencia de un mismo edificio judicial, cualquiera que sea la jurisdicción y la instancia, debe ser centralizada en un único punto, tanto para su recepción como para su remisión.

La centralización de toda la correspondencia permite su adecuada gestión y seguimiento. Entre las funciones que asumiría este servicio, podríamos destacar las siguientes:

- a.1) La **recepción de toda la correspondencia** con destino a los órganos judiciales ubicados en un mismo edificio.
- a.2) El **registro de toda la correspondencia** (en la actualidad ese registro es inexistente).
- a.3) La **clasificación y distribución de la correspondencia** a los órganos judiciales de destino.
- a.4) La **expedición de la correspondencia generada** por todos los órganos judiciales, previo registro de la misma
- a.5) La **utilización masiva de las herramientas informáticas disponibles** en la aplicación informática de Correos (<http://www.correos.es>) y todas las potencialidades de la “Oficina Virtual”, lo que supondría aminorar la seguridad de los envíos y la reducción considerable de la carga de trabajo que soportan los funcionarios del Cuerpo de Auxilio Judicial en la preparación del correo que emite cada oficina judicial.
- a.6) La centralización de todo el servicio postal en un único servicio, permitiría llevar un adecuado control de los envíos efectuados, así como las reclamaciones oportunas.

b) **Servicio de depósito de efectos intervenidos y archivo de expedientes judiciales.**

La necesidad de este tipo de servicios resulta ya perentoria. Es preciso erradicar el descontrol de los archivos de efectos intervenidos, piezas de convicción, etc. procediendo previamente al inventario y clasificación de los efectos depositados en la actualidad para, posteriormente, darles el

destino legal. El efecto intervenido o la pieza de convicción que no está identificada es como si no existiera.

En cualquier caso, esta es una cuestión en vías de solución y sus requisitos y características corresponden más a la archivística que a la oficina judicial. Es preciso concienciar a Jueces, Magistrados, Fiscales, etc. que deben acordar los primeros, y pedir los segundos, lo procedente en orden al destino de las piezas de convicción y efectos intervenidos, de modo que cese la acumulación indiscriminada de tales efectos en los archivos judiciales.

c) **Servicios comunes de ordenación del procedimiento.**

Creemos que puede afirmarse que toda la reforma de la oficina judicial gravita fundamentalmente sobre los servicios comunes procesales y, dentro de estos, sobre los servicios comunes de ordenación del procedimiento. La instauración de los servicios comunes de ordenación del procedimiento plantea no pocas dificultades, sobre todo las derivadas de la coordinación de este tipo de servicios con las UPAD y con los restantes servicios comunes y, además, plantea problemas de deslinde de funciones y competencias con las UPAD.

En cuanto a la primera de las cuestiones, antes de nada, será preciso conocer en qué términos se reformarán las leyes de procedimiento para hacer viables estos servicios, razón por la que, cualquier valoración actual resulta cuando menos arriesgada. En cualquier caso, su implantación supone un considerable incremento del gasto (incremento de la plantilla de funcionarios) que podría ser desproporcionado en relación con los beneficios que se obtendrían en este momento.

Por lo que se refiere a la segunda de las cuestiones, basta decir que, a la vista de los trámites y resoluciones que el proyecto de reforma de las leyes procesales reserva a los titulares de los distintos órganos judiciales, su actividad e incluso su justificación resultan cuando menos dudosas puesto que si asumen, pongamos a modo de ejemplo, la transcripción en los sistemas informáticos de gestión procesal de las resoluciones que dicten los Jueces y Magistrados, ¿Qué función desempeñarían los funcionarios del Cuerpo de Tramitación adscritos a las UPADs?

Creemos que, en este momento, su implantación es prematura pues, antes de nada, es necesario evaluar en qué partidos judiciales sería viable y, además, una vez conocido el alcance y consecuencias de la reforma de las leyes procesales.

d) **Servicio de señalamientos y vistas.**

Es claro que es necesario coordinar los señalamientos y vistas que celebran los distintos órganos judiciales, de modo que se optimice el uso de las salas de audiencia y se haga un uso racional de las mismas. En la actualidad no es infrecuente que la inmensa mayoría de los señalamientos y vistas se concentren entre los martes y los jueves de cada semana, dejando libres los lunes y viernes. Esta "costumbre", por lo demás muy arraigada e, incluso

justificada en la hasta ahora “soberanía” del Juez o Magistrado a la hora de efectuar los señalamientos, conduce casi siempre a una concentración de señalamientos, espaciados entre sí por pocos minutos, con la consecuencia de largas esperas y aglomeraciones de los ciudadanos y profesionales que, en ocasiones, no tienen ni siquiera donde poder esperar sentados.

El servicio común de señalamientos es vital para un uso correcto y óptimo de las salas de vistas, pero, como casi todo al día de la fecha, necesita de las necesarias reformas procesales que lo hagan viable.

e) **Servicio de atención e información a las partes, personas con interés legítimo y a profesionales.**

Aunque es un servicio que ya está implantado en la actualidad en algunos edificios judiciales, su función debe ir más allá del servicio que están prestando hoy en día. Salvo casos puntuales en los que la información debe ser facilitada por el propio órgano judicial que la genera, lo más práctico sería la instauración de servicios de información que pudieran acceder a cualquier tipo de procedimiento que se tramite ante cualquier jurisdicción, excepción hecha de los asuntos declarados secretos o reservados.

Creemos que este tipo de servicios deberían tener la consideración de puestos singularizados y ser desempeñados por funcionarios del Cuerpo de Gestión Procesal con un buen dominio de todo tipo de procedimientos, dado que podrían consultar cualquier proceso en tramitación o archivado, y además deberían recibir previamente una formación adecuada que comprendiera qué personas con interés legítimo y directo, además de las partes, podrían acceder a la información y, de ser factible, a qué información concreta y en qué condiciones (supresión de datos de carácter personal, menciones que permitan la identificación de una persona, etc.)

Como es lógico, una parte importante de la información es la relativa al conocimiento de las normas que, con carácter general, rigen el tratamiento de datos de carácter personal y supuestos en que es posible su comunicación a terceros, disposiciones reglamentarias del Consejo General del Poder Judicial, etc.

I) Facilitar información acerca de los requisitos y menciones imprescindibles que deben contener los escritos que se presenten físicamente en dicha sección (nombre y domicilio de la persona que encabeza el escrito, domicilio completo –incluido el CP- número de DNI, identificación del presentante (para el caso de que sea persona distinta), etc.

II) Recepcionar cuantos escritos y documentos se presenten en dichas oficinas, expidiendo recibo informático de su presentación.

## Estructura

### Demarcación y planta judicial

**Ponente:**

**Magdalena Fernández Soto**

**Grupo de trabajo:**

Pilar Fernández Pérez,

José Portela Leirós, Jaime Bardají,

Miguel Formoso, J. C. Aladro

## Consideraciones iniciales

Todos los que he hemos participado en la elaboración de esta ponencia, y que somos profesionales integrados en una organización judicial afectada de múltiples carencias y disfunciones, consideramos que el contenido específico y principal que ha de tener la misma es el siguiente:

- 1) Exposición de la problemática que actualmente presenta la demarcación y planta judicial.
- 2) Las posibles soluciones que se propondrán a la Comisión para solventar dicha problemática.

No obstante, es importante tener en cuenta, como punto de partida previo en el que todos los implicados debemos participar, que una verdadera reforma judicial -en terminología actual “plan de modernización de la Justicia”- no depende de medidas aisladas, sean de un signo u otro, adoptadas en momentos distintos, como hasta ahora se ha venido haciendo. Por el contrario, para lograr una verdadera reforma de la Administración de Justicia se exige, por encima de todo, acciones integradas y de conjunto y, seguramente, se impone romper con fórmulas del pasado, que ya no responden a las nuevas exigencias derivadas de los cambios socioeconómicos que conforman una realidad muy diversa de la que el legislador de antaño tuvo ante sí.

Con este fin, se impone atender a exigencias de muy distinto carácter, todas ellas necesarias para el éxito de la reforma: implantación de la nueva oficina judicial, leyes procesales adecuadas, un régimen moderno de gestión de los recursos humanos -con especial atención a la incentivación y a la especialización-, adopción de métodos de trabajo operativos y mejores dotaciones de instalaciones y servicios, etc., todas ellas objeto de análisis en esta y otras ponencias de este Libro Blanco.

También consideramos que en el sistema actual resulta muy difícil organizar con criterios de eficiencia y eficacia la Administración de Justicia, entre otras razones, porque en el día a día de los juzgados y tribunales confluyen tres

administraciones, algo así -en palabras de una Directora General de Justicia- como una “orquesta con tres directores”, lo que provoca que la afinación casi nunca sea la adecuada. Así, que la gestión resulte complicada es algo incuestionable y, seguramente, ínsito a esta “trícefalia”. En la Administración de Justicia convergen tres administraciones en un complejo reparto de competencias entre la Comunidad Autónoma, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, lo que implica que la organización de los medios y recursos (siempre insuficientes en cualquier administración) con los que cuenta la Administración de Justicia, en la práctica no resulte efectiva ni eficaz. Es más, puede afirmarse que, por su atomización, el actual sistema organizativo judicial es refractario a gestionar con criterios homogéneos una dinámica de reforma, de ahí el proceso extraordinariamente complejo que conlleva.

En este punto, y en absoluta coincidencia con las consideraciones vertidas en la ponencia de este Libro Branco sobre “la oficina judicial”, ningún cambio se podrá materializar si no se comienza con una reforma en profundidad de la misma, sobre todo en lo que atiende a su organización y control. Los juzgados y tribunales requieren un cambio radical de planteamiento, tanto en su diseño como en su organización, de acuerdo con las líneas definidoras establecidas en la LO 19/2003, con el objeto de incorporar una elemental racionalidad en la gestión de las actividades que desarrollan. El necesario despegue de los dos tipos de unidades previstos en el art. 436.2 LOPJ, unidades procesales de apoyo directo y servicios comunes procesales, es incuestionable que debe ser el primer paso si se quiere conseguir la necesaria centralización de las funciones que, en materia de registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria, le atribuye el art. 438.2 LOPJ. En esta misma línea también se impone el despliegue de órganos gestores de los medios materiales y personales, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 439 LOPJ para las llamadas unidades administrativas, y, dentro de éstas, con carácter facultativo, las oficinas comunes de apoyo. Es urgente liberar al personal juzgador de las funciones de gestión y permitir que dediquen su tiempo a la “labor constitucional de juzgar”.

Por las disfunciones que produce esa “trícefalia”, entendemos que, tanto en la planta como en la demarcación, el protagonismo de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas debe ser más relevante y no ceñirse, en el caso de la demarcación, de acuerdo con el art. 35 LOPJ, a una mera remisión al Gobierno de una *propuesta*, o a ser simplemente *oída*, con carácter preceptivo, de acuerdo con el art. 36 LOPJ, en el caso de la planta, ya que en ello, en ese protagonismo, se juega, en nuestra opinión, una gran parte del buen funcionamiento de la Administración de Justicia.

Todos coincidimos en lo determinante que es para nuestra Comunidad Autónoma tener más capacidad de decisión en el ámbito de la planta judicial. Pero, aún tiene más relevancia asumir mayor participación en lo relativo a la demarcación, por las especiales circunstancias geográficas y poblacionales que presenta Galicia y que requieren un especial análisis y tratamiento.



El centro de la tarea reformadora, no sólo en lo que constituye el objeto específico de esta ponencia, no puede ser otro que garantizar que los ciudadanos reciban de la Administración de Justicia el mejor servicio público posible. El modelo que se establezca debe partir de esa premisa y, en consecuencia, debe disponer de los medios personales y materiales necesarios; en general, de los recursos imprescindibles para cumplir con esa misión fundamental: una Justicia insuficientemente dotada, y por ello incapaz de tutelar eficazmente los derechos y libertades públicas, es contradictoria con el modelo de Justicia que impone nuestro texto constitucional. Que la reforma de la Justicia es necesaria, no hay duda, incluso la actual coyuntura, presidida por la crisis económica, la hace ya imprescindible e inevitable. Hace unos años, en unas jornadas dedicadas a la reforma judicial y al crecimiento económico, se reflexionó sobre el estado de la Justicia y la forma en que la misma incide en la actividad económica y empresarial, así como sobre las consecuencias que una mejora de la Administración de Justicia podría tener sobre el crecimiento económico. Las conclusiones fueron unánimes y por su interés se apuntan: un sistema judicial ineficiente, en términos de duración de los procesos y de inseguridad jurídica (por impredecible), supone un coste añadido para las empresas, puede influir en sus decisiones estratégicas y, a la larga, constituye un importante lastre para el crecimiento económico. Por ello, los agentes económicos reclaman a la Administración: 1. una Justicia que responda a un funcionamiento real de la sociedad y no sea una rémora frente al desarrollo económico y social; 2. una Justicia coherente, de forma que reduzca inseguridad jurídica; 3. una Justicia con costes reducidos, y 4. una Justicia rápida que no reduzca el valor económico de los bienes en disputa y no disminuya tampoco el valor actual de las deudas no pagadas. Consideramos que todas estas conclusiones y reflexiones deben estar presentes en esta ponencia (y en general en cualquier ponencia de este Libro Branco).

Desde estas premisas pasamos a desarrollar el contenido específico del objeto de esta ponencia, de conformidad con el esquema presentado en su día.

## Planta judicial

### I. Marco normativo

**A) Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial.** Art. 29.1 *“La planta de los juzgados y tribunales se establecerá por ley. Será revisada, al menos, cada cinco años, previo informe del CGPJ, para adaptarla a las nuevas necesidades. 2. La revisión de la planta de los juzgados y tribunales podrá ser instada por las comunidades autónomas con competencia en materia de Justicia para adaptarla a las necesidades de su ámbito territorial”.*

- B) Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.**
- C) Plan de Transparencia Judicial aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de Octubre 2005 (BOE 1 de noviembre 2005).** El referido Plan no contiene normas directamente aplicables, sino directrices y previsiones genéricas que habrían de concretarse en posteriores disposiciones. La alusión al referido Plan lo es en tanto que el firme propósito de tal instrumento no fue otro que el de desterrar definitivamente la opacidad informativa que dificulta el seguimiento de la actividad jurisdiccional a la vez que la consecución de una herramienta de información continua, rigurosa y contrastada acerca de la actividad y la carga de trabajo de todos los órganos jurisdiccionales, lo que permitiría el necesario proceso de planificación y modernización de la Administración de Justicia y, en particular, entre otras finalidades, la programación presupuestaria en materia de recursos humanos, así como la actualización y modificación de la organización judicial.
- D) Real Decreto 1184/2006, de 13 de octubre, por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial.** Dictado en cumplimiento de las directrices contenidas en el Plan de Transparencia Judicial, establece en su art. 3 que *“son funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial aprobar los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia, y establecer criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español. Asimismo, son funciones de la Comisión asegurar, en el marco del Plan de Transparencia Judicial, la disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad, por las Cortes Generales, el Gobierno, las comunidades autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos, servicios y oficinas judiciales de España así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento. La referida Comisión será la encargada de impulsar la aprobación de los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia con sujeción, entre otros, a los siguientes principios: uniformidad y fiabilidad y relación coste-eficacia”*.
- E) Reglamento núm. 1/2003, de 9 de Julio, de Estadística Judicial.** En cuya exposición de motivos ya se decía que *“La información de que dispone la sociedad española sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia es, por lo general, escasa y de baja calidad. La información estadística, más en concreto, es además, dispersa, tardía y costosa. Dificilmente puede entenderse cómo pueden tomar decisiones los responsables de la política jurídica con una información tan limitada como la existente. Seguramente el problema más importante al que se enfrenta cualquier estudioso de la actividad judicial de nuestro país es la enorme deficiencia de sus estadísticas. Estas incurren con demasía en errores graves, carecen de continuidad, no son sistemáticas, y sobre todo, carecen de rigor, tanto en su fuente originaria, como en la elaboración y tratamiento ulteriores. Tales*

deficiencias y carencias hacen obligado acometer las reformas necesarias a fin de obtener una información estadística que facilite la toma de decisiones que conduzcan a una Justicia que actúe con rapidez, eficacia y calidad y que cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos...". En lo que a la ponencia interesa el **art. 2 establece que la elaboración de la Estadística Judicial se regirá por los principios de uniformidad, fiabilidad, pertinencia, relación coste/eficacia, secreto estadístico y transparencia.** Para garantizar la uniformidad de la Estadística Judicial, el Consejo General del Poder Judicial podrá dictar instrucciones para la unificación de los criterios de registro de asuntos y procedimientos de los que conozcan los órganos judiciales. Por su parte, el art. 4.2 establece que "los principios citados en el artículo 2 deberán entenderse con el siguiente significado: a) Uniformidad: la producción se realizará utilizando métodos, conceptos y procedimientos comunes, de forma que ofrezca resultados plenamente comparables. La disponibilidad de los resultados por todos los interesados asegurará que todos ellos utilicen la misma información; b) Fiabilidad: la Estadística Judicial debe reflejar, con la mayor fidelidad posible, la realidad que se propone representar, utilizándose los medios organizativos y los métodos científicos que sean pertinentes; c) Pertinencia: la elaboración de la Estadística Judicial estará determinada por las necesidades y objetivos conjuntas del Consejo General del Poder Judicial y de las Administraciones competentes, debiendo permitir seguir la evolución de la actividad judicial y su impacto en la sociedad. La recogida de datos se limitará a los aspectos necesarios para la obtención de los resultados que se persigan; d) Relación coste/eficacia: se hará el mejor uso de los recursos disponibles y se reducirá al máximo el esfuerzo exigido a las unidades informantes. La carga de trabajo y el coste deberá ser proporcional a la importancia de los resultados y beneficios que se pretenden obtener; e) Secreto estadístico: es la obligación de proteger los datos relativos a personas físicas o jurídicas a los que se tenga acceso como consecuencia del proceso de elaboración de la Estadística Judicial, tanto si estos datos se han obtenido directamente con fines estadísticos como si lo han sido indirectamente a partir de los medios procesales, esto implica la prevención de su utilización con fines no estadísticos o su difusión ilícita; f) Transparencia: las Cortes Generales, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, las Comunidades Autónomas y la sociedad en general, dispondrán de forma permanente de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos judiciales así como de las características de los asuntos sometidos a su conocimiento".

El art. 7 dispone que "el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias asumidas establecerán conjuntamente la forma en que han de recogerse los datos, conceptos a utilizar, el tratamiento informático de los mismos, así como cuantos otros extremos se consideren necesarios". Y, los art. 18 y 19.1, que "la estadística de cada concreto órgano judicial, que se elaborará conforme a los criterios establecidos en el Plan y Programas de Estadística Judicial, será responsabilidad del Secretario Judicial. Los Secretarios de Gobierno respectivos velarán por la exactitud y puntualidad de los

*datos. La información necesaria para la elaboración de la Estadística Judicial se obtendrá directamente de los sistemas de información de gestión procesal utilizados por los órganos judiciales”.*

## II. Situación actual, principales deficiencias y sus causas

No resulta arriesgado afirmar que todos los que estamos implicados de uno u otro modo en la Administración de Justicia y su gestión coincidimos en opinar que la planta judicial actual es inadecuada. Muy diversas razones objetivas existen para aseverarlo. El conocido Informe 2008 de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia que ha radiografiado los sistemas judiciales de 47 naciones europeas ha constatado que el sistema español recibe más casos de los que puede digerir y que la Justicia española es una de las que cuenta con menor ratio de jueces de Europa, ocupa el puesto 39 del ranking en promedio de jueces por ciudadano, con 10,1 magistrados por cada 100.000 habitantes, frente a los 11 de Italia, 11,9 de Francia, 14,9 de Bélgica y 24,5 de Alemania y sólo más que Turquía, Malta, Reino Unido, Dinamarca, Georgia, Azerbaiyán, Armenia e Irlanda. En nuestra Comunidad Autónoma la ratio de jueces es ligeramente superior a la media nacional situándose en 10,82. En concreto, según la Memoria del Consejo General del Poder Judicial, el número de Jueces y Magistrados en activo en nuestra Comunidad Autónoma se sitúa a 1 de enero 2008 en 288 (sin embargo la Memoria Judicial de Galicia de 2007 cifra este número en 303). En cualquier caso, lo cierto es que, a tenor de los datos obrantes en ésta, los referidos profesionales tienen ante sí la tarea de resolver en sus juzgados y tribunales 144.714 asuntos, lo que nos permite afirmar que la pendencia por magistrado rondaba al finalizar ese año la cifra de 478 asuntos. Además, la gran mayoría de los jueces que desempeñan su actividad en nuestra Comunidad supera la media de los módulos razonables de trabajo. Es innegable que los anteriores datos, vertidos en términos absolutos, reflejan en la actualidad un panorama sombrío que es fruto de una dejadez histórica hacia las “cosas de la Justicia” y que lacera nuestro Estado de Derecho, no obstante consideramos que admite soluciones; decisiones como la creación de esta Comisión del Libro Branco o el acometimiento de un Plan de Modernización de la Justicia por parte del CGPJ, contribuirán de manera positiva a obtener conclusiones y propuestas de modernización, entre ellas, las tendentes a acometer la ampliación progresiva de la planta judicial, a tenor de un calendario realista, con la creación de un número de órganos judiciales suficiente para conseguir que las bolsas de pendencia se vayan reduciendo de manera paulatina hasta su total desaparición y, también, claro es, para que de una vez por todas se consolide hacia el futuro una organización judicial adecuada a las necesidades sociales de un servicio público moderno.

Las anteriores afirmaciones en absoluto implican que nos estemos refiriendo únicamente a la constante necesidad de creación de órganos judiciales como el principal remedio para luchar contra la pendencia y la lentitud de respuesta judicial, pues aunque no dudamos que es un remedio imprescindible, no es el único, ni siquiera en lo que se refiere al incremento del número de jueces. Es incuestionable que existe una grave carencia de personal juzgador, que como sabemos supone una especie de “cuello de botella” en la consecución de tutela judicial, pero también es posible que en determinadas jurisdicciones y órganos no exista esa carencia y que por eso deban arbitrarse mecanismos para redistribuir mejor los recursos humanos. Mas aún, ante la falta de un juez adicional, en algunos casos ni siquiera se hace necesario duplicar todo el coste que supone un juzgado, sino que habría que aprovechar las instalaciones, equipo y personal que pudiera compartirse entre dos, con lo que el coste sería razonable pues, según conocidos estudios evaluadores del gasto judicial, el coste del juez o magistrado no llega a ser la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal en su configuración actual.

El CGPJ en el año 1997, en su Libro Blanco, ya insistía en lo determinante del mapa judicial y, en concreto, en lo incorrecto de la planta, a la cual se tildaba en aquel momento de “notoriamente insuficiente” en su número para atender en tiempos razonables a la totalidad de asuntos pendientes. También se hacía mención al importante dato de que cualquier avance en la organización de la oficina judicial, en modelos procesales más ágiles o en la productividad, no tendría efectos apreciables si no se dimensionaba correctamente la planta judicial. Trascurrida más de una década tales consideraciones siguen estando vigentes y son perfectamente trasladables al estado actual. Sin embargo ocurre que lo proclamado en aquel momento, y posteriormente en diversos proyectos y actuaciones llenos de buenas intenciones, hasta ahora no sólo no se ha hecho realidad sino que en la actualidad se han convertido en una de las fuentes de frustración de buena parte de la carrera judicial. En fin, creemos que ha llegado el momento de reestructurar la planta judicial y acomodarla de una vez a la transformación económica y social de nuestra Comunidad en tanto que los recursos personales son un factor decisivo en la marcha de la Administración de justicia.

Afirmado lo anterior aparece que el principal y más importante problema que se deriva de las deficiencias que afectan a la planta judicial es **la dilación, la lentitud y la inoperancia de la ejecución de sus decisiones**. De ahí que, como las demás instituciones públicas, la política judicial tiene que tener como objetivo procurar actuaciones que tiendan a la eficiencia y a la eficacia como único modo de reducir la dilación y la congestión de determinados órganos judiciales, para conseguir así un mayor grado de bienestar al menor coste necesario. Pero, al igual que ocurre con la producción de servicios que prestan otras organizaciones públicas, el camino para alcanzar el referido objetivo está en aplicar y desarrollar sistemas de información y gestión que tiendan a proporcionar resultados próximos a la maximización de la eficiencia.

Por ello, al hilo de lo anterior, entre las principales causas que actualmente continúan incidiendo en la ineficiencia de la planta judicial y cuya corrección urge para poder afrontar el problema de la dilación y así dar respuesta en un tiempo razonable a los asuntos, podemos destacar las siguientes:

1) **La deficiente información estadística.** La estadística sobre el funcionamiento de la justicia continúa siendo de muy baja calidad de ahí que, en ocasiones, la información que proporciona no responda a la verdadera realidad, valga el pleonasma. Es dispersa (cada órgano hace su estadística y no coinciden entre sí), tardía (tendríamos que manejar ya la anualidad del 2008), costosa e insegura (como sabemos, se cuenta manualmente valiéndose de “palotes” como soporte), incurre en maniobras no casuales (en ocasiones parte de datos numéricos abultados artificialmente, hasta el punto que mientras en un órgano judicial un determinado asunto genera un solo número de entrada, en otro, la misma clase de asunto, según el criterio que se adopte respecto a la forma de registrar, genera algunos más; y, es que nuestra estadística es productivista, está interesada en el trabajo, lo que en la práctica se traduce en aplicar políticas inflacionistas al sistema de registro aun a costa de producir serias disfunciones en la valoración del pleito registrado), no es sistemática (ignora la evolución del órgano y elementos circunstanciales que influyen en su normal funcionamiento), y, por todo, carece de rigor. Tales anomalías se producen desde la obtención y recogida de datos y afectan, en consecuencia, a la posterior elaboración y tratamiento de los mismos, dando lugar a resultados que la mayoría de las veces no resultan apropiados para corregir las deficiencias. Y por si todo lo anterior no bastase, es, además, una labor con un alto coste de gestión, si se tiene en cuenta el tiempo y esfuerzo que las secretarías de los juzgados y tribunales invierten en su elaboración, que suele concentrarse en los órganos más “castigados”, lo que por ende provoca la huida masiva de sus titulares.

El trípode asuntos pendientes, ingresados y resueltos, con ser útil sigue siendo insuficiente. Sobre esta cuestión hemos de señalar lo siguiente:

1.a) La regulación de los módulos hasta hace poco vigentes y que fueron establecidos por Acuerdo de 3 de diciembre de 2003, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprobó el Reglamento 2/2003, para el cumplimiento de la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las Carreras Judicial y Fiscal, en su Anexo I, establecía, en relación a la planta, que cumplirían la función fundamental de determinar la carga máxima de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, a efectos de definir la plantilla ideal de jueces y magistrados, expresándose en dos factores: uno, referido a la entrada, consistente en el número de asuntos que el órgano podía llegar a registrar anualmente y, el otro, al de salida o dedicación que se reflejaba por el número de resoluciones que el juez debería dictar en un mismo periodo de tiempo.

De esta forma, hasta ahora, *para la creación de nuevas plazas sólo se tiene en cuenta la entrada por registro anual de asuntos*, no otras circunstancias, como son el retraso acumulado, la causa/s que lo produce y si es coyuntural o permanente, la media de asuntos resueltos entre órganos de la misma clase y orden jurisdiccional, el aumento de litigiosidad en su verdadera dimensión temporal, etc.; es decir, sobre la estadística que proporciona el órgano se consideran únicamente los asuntos ingresados en relación al número de magistrados, con lo que se impide no sólo una gestión eficiente en el aprovechamiento de los recursos existentes sino también el control de la actividad por parte de quienes administran esos recursos y, en su caso, la oportuna exigencia de responsabilidad que pudiera proceder.

- 1.b) La mecánica expuesta obvia que los órganos productores de información estadística no mantienen siempre una mínima sistemática y homogeneidad y que muchos de los asuntos que ingresan, sobre todo en la primera instancia, ni siquiera llegan al juez, los penales muchos se sobreesen de entrada y los civiles se archivan por concurrir alguna causa que determina la terminación anormal del proceso (renuncia, transacción, etc.), es decir, no se recoge la información que sería relevante para sopesar la verdadera carga procedimental del órgano.
- 1.c) La conclusión es que el actual sistema de módulos de entrada es absolutamente perverso porque, basándonos en el simple número de registro de entrada, se puede incrementar artificialmente la producción de números generando con ello nuevas plazas y nuevos juzgados, que probablemente serían innecesarios, a la par que despreja las verdaderas necesidades que padecen otros órganos. Aún más, apuntan algunas voces que el sistema es no solo perverso, sino irrazonable por los criterios seguidos y, además, intolerablemente injusto porque no trata por igual a los diversos órdenes jurisdiccionales y dentro de ellos a los diversos niveles e instancias.
- 2) **La falta de profesionales de la gestión.** Carencia que es singularmente importe en las organizaciones judiciales porque, en su inmensa mayoría, están gestionadas por personas que carecen de una adecuada formación como gestores. Sobre este extremo consideramos que no se deben confundir las funciones que parece van a tener las unidades administrativas (medios informáticos, tecnológicos, mantenimiento edificios, control horario...) con los gestores. Cuando nos referimos a este tipo de gestión aludimos a un trabajo directivo que debe estar presidido por la eficiencia, que supone el resultado del cruce de la eficacia (conseguir resultados) con los costos o utilización de recursos. Se trata de conseguir una estructura profesionalizada capaz de planificar, determinar objetivos, valorar las necesidades y controlar la gestión realizada, es decir que, coordinando funcionalmente los cometidos de los servicios comunes procesales y de las unidades administrativas y trabajando en el lugar de los hechos, ordene, controle, programe y evalúe,



los recursos humanos, materiales y financieros existentes, incluido, entre otros, el control de calidad estadística y la formación de los funcionarios dentro de su actividad procesal.

- 3) **La necesidad de un sistema de fijación de objetivos precisos y un nuevo sistema de fijación de módulos/carga de trabajo.** La ausencia de una promoción profesional efectiva, la falta de indicadores, estándares, objetivos o niveles de calidad son, entre otros, signos reveladores de que el modelo clásico de carrera judicial puede estar convirtiéndose en un freno al progreso. Es una afirmación conocida la de que el sistema judicial, con su peso institucional, normativo y burocrático, tuvo siempre dificultades para adaptarse a situaciones que integran la nueva demanda social.

### III. Propuestas

Las propuestas necesariamente han de ir orientadas a luchar contra la pendencia y la lentitud de respuesta judicial y estar regidas por dos premisas:

- a) La planta judicial ha de ser por esencia flexible y mudable por su relación con la carga de trabajo, para así cumplir la exigencia de dar respuesta a la demanda de tutela judicial, lo que exige una puesta al día constante del número de jueces que han de configurar la organización judicial.
- b) Su organización debe ir guiada por el designio de lograr que la carga de trabajo que pese sobre cada tribunal -unipersonal o colegiado- sea razonable, de ahí que la decisión sobre la planta judicial sea tributaria de una primera definición de los niveles de trabajos razonablemente soportables por los tribunales. Se impone atender a soluciones realistas y de optimización del trabajo de los tribunales pues, en buena medida, de ello va a depender la ansiada mejora de la prestación de la tutela judicial efectiva.

Llegados a este punto se impone enumerar una serie de **medidas** que como posibles remedios o paliativos consideramos contribuirán a la mejora de la justicia como servicio público y que, en su mayoría, ya están siendo consideradas por las administraciones implicadas:

- 1) **La implantación de la nueva oficina judicial**, centralizadora de todos los servicios comunes, con la consecuencia de que ya no se hablaría tanto de juzgados, como micro unidades, sino de macro oficinas con jueces; lo que, con respecto a la planta judicial, se traduce en una reestructuración de los órganos unipersonales que pasarían a tener una organización de tipo funcional, dotada de un número suficiente de jueces, como de hecho ya contempla el Plan de Modernización de la Justicia del CGPJ. Con esta fórmula parece que se abre la posibilidad de establecer una flexibilidad entre los jueces para permitir la reasignación de asuntos y ganar en eficacia. Asimismo, la reforma, que en profundidad esperamos de la



oficina judicial, ha de conllevar, necesariamente, una clara y precisa delimitación de las funciones de cada uno de sus integrantes para asegurar el correcto cumplimiento de las mismas y, en su caso, la exigencia de responsabilidades.

- 2) **Estudio serio y razonable de la carga de trabajo**, con el objeto de que el aumento de litigación vaya acompañado de un equivalente aumento de los recursos personales y materiales. La sobrecarga de trabajo es uno de los factores -no el único, desde luego, pero sí uno de los principales- que ha llevado al actual nivel de dilaciones. El problema para los órganos judiciales y los responsables de la justicia no es tanto si hay litigios cuanto que la carga de trabajo por juez sea excesiva y si hay capacidad para absorberla con los medios disponibles o hacen falta más (cuántos). En relación a esta cuestión se impone la adopción de medidas que aseguren un reparto equitativo de la carga de trabajo entre los jueces (por ejemplo: seguimiento de los flujos, del número de asuntos encargados a cada uno, de la rapidez de su despacho, de la toma en consideración de las actividades exteriores, etc.).
- 3) **Análisis cualitativo de la “real” situación de atraso del órgano, con el tiempo previsible de resolución**, de manera que sin perjuicio de proceder al aumento de la plantilla judicial, si es necesario, se articulen medidas coyunturales de refuerzo con el debido seguimiento y estricta exigencia de cumplimiento del nivel de productividad señalado y, en consecuencia, se determine con seriedad qué sistema de apoyo ha de seguirse hasta lograr la completa normalización de aquéllos órganos con sobrecarga de trabajo por razones coyunturales o estructurales. Es evidente que cuando un órgano judicial no funciona por motivos estructurales, generalmente derivados de que el nivel de entrada de asuntos por magistrado supera notablemente la carga razonable de productividad, las medidas coyunturales sólo sirven para paliar la situación pero nunca para arreglarla. No obstante lo anterior, en el supuesto que se trate de una situación puramente coyuntural, lógicamente los órganos judiciales en esa situación de dificultad han de ser simplemente apoyados.

Sobre esta cuestión hemos de considerar que la Ley de Planta está configurada en la actualidad con una técnica de anexos que si en su día fue necesaria para poder determinar el horizonte presupuestario, hoy, es disfuncional porque obliga a realizar constantes modificaciones. Lo realmente importante es dotarla de un mecanismo de flexibilidad que permita la creación rápida de órganos judiciales cuando sea necesario sin la constricción que implican unos anexos a los que la realidad puede desmentir. En este punto se impone una llamada de atención sobre la absoluta necesidad de, al menos, proceder a la instauración generalizada del cuarto magistrado en la segunda instancia (medida que demandan con urgencia las secciones civiles de Lugo y Ourense), política que, además de contribuir a reducir la dilación existente, minimizaría e incluso

eliminaría, en este tipo de órganos, el sistema de sustitutos. Asimismo, existen órganos colegiados en la Comunidad cuyo nivel de dilación en la segunda instancia está en los dos años y seguirá aumentando en la medida en que se crean juzgados y aumenta el ritmo actual de resolución y no aumente el número de magistrados. En estos órganos, e incluso en los unipersonales, acreditado que el rendimiento se sitúa dentro de los parámetros normales y la dilación se asienta en la fase de resolución y no en la de tramitación, parece que se impone aumentar el número de magistrados, ello sería una solución suficiente que, además, no requiere un incremento significativo del gasto. Se trataría de no crear órganos enteros o nuevas oficinas judiciales, cuya reproducción sin criterio se ha demostrado ineficaz para resolver los atascos.

Al hilo de lo anterior resulta difícilmente explicable la actual existencia de secciones de una misma Audiencia Provincial que soportan una carga más que razonable de trabajo en tanto que otras, situadas en distinta población a escasa distancia de tiempo, se encuentran saturadas.

- 4) **Racionalidad.** El objetivo racionalizador se traduciría en la supresión, en la atribución de nuevas competencias o en el reagrupamiento, de jurisdicciones, con la finalidad de optimizar la operatividad de las mismas y reducir el llamado, por la doctrina francesa, *désert judiciaire*, o “desierto judicial”, aplicable a la existencia de jurisdicciones con un reducido número de procesos, como ocurre con determinados órganos o con las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.
- 5) **La especialización de órganos judiciales.** No cabe duda que la especialidad permite asumir mayor carga de trabajo en menor tiempo así como aumentar la calidad de las resoluciones, como ha ocurrido con los Juzgados de lo Mercantil, los Juzgados de Familia, Ejecutorias, etc.
- 6) **La adopción de sistemas retributivos, de condiciones de trabajo y de promoción más flexibles,** implicando lo primero un programa de incentivos que premie el buen hacer y la calidad a tenor de modelos y protocolos preestablecidos y fijando objetivos precisos para cada organización, con la necesaria incorporación de indicadores de actividad. Somos conscientes de que no es fácil encontrar indicadores de este tipo, sobre todo si se tiene en cuenta la disparidad en la complejidad de los asuntos, pero, aunque sea con carácter aproximado, debe existir alguna relación entre la retribución y la enorme disparidad de la producción de órganos judiciales de gran similitud, tomando como referencia el nuevo Plan de carga de trabajo que está siendo acometido en la actualidad por el CGPJ.

Sobre este extremo, quienes se oponen a cualquier tipo de evaluación de la Justicia, suelen aducir que en justicia no caben los enfoques “productivistas” en tanto que “la esencia de la Justicia” no es la cantidad sino la calidad, que la calidad no puede medirse y por tanto no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. En nuestra opinión se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de medir el desempeño de la

Justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas, afortunadamente no de la mayoría. Medir la producción, los cambios y la comparación entre distintos órganos, es algo que viene haciéndose en muchos países desde hace muchos años. Como puede medirse y se mide la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo, también puede medirse y se mide la calidad de las sentencias, de los procesos. En términos generales, la calidad consiste en cumplir unos estándares y éstos pueden estar en las normas que establecen cómo deben ser las resoluciones (por ejemplo, motivadas o fundadas) o en qué plazo han de dictarse, entre otros. Los estándares sobre la eficiencia suelen tener al menos dos focos: uno se refiere a la productividad y se puede expresar en el número de decisiones por juez, otro se refiere a economía y se asocia al coste por caso.

- 7) **Mayor importancia a los canales de queja social**, materializando la carta de derechos; no cabe duda que los usuarios con sus quejas constituyen una fuente de indagación que pudiera reducir la asimetría de información existente.
- 8) **Potenciación de instrumentos y mecanismos alternativos a la resolución judicial de las disputas, para con ello reducir la demanda de tutela judicial**. Conocidas medidas como la mediación que, aun su escasa utilización, resultaría de gran eficacia sobre todo en materia civil y penal (con especial incidencia en la mediación reparadora), y, dentro de la primera, en las cuestiones derivadas del derecho de familia (el nuevo boletín estadístico para el 2009 ya incorpora en la parte de derecho de familia “la mediación”), la conciliación -precisada de una nueva y urgente regulación-, el arbitraje e incluso la fijación de mínimos en la cuantía de la prestación como requisito para poder acceder en algunos casos a la tutela judicial, son medida útiles para enfrentarse al fenómeno de la dilación.
- 9) **Adopción de pautas que permitan reducir la duración de los pleitos**. El tiempo y por ende la observancia del plazo razonable es un innegable parámetro que mide la calidad de la justicia. Una mejora en la dilación reduciría la litigiosidad, al ser más inmediato y por lo tanto más efectivo el efecto disuasorio de la resolución.

En este aspecto adquiere especial trascendencia el comportamiento del juez que puede contribuir a reducir la dilación de varias formas. Una primera forma sería reforzando la seguridad jurídica y a la par reduciendo la incertidumbre a que se enfrentan los litigantes, a lo cual contribuyen “actitudes” como respetar la jurisprudencia de los tribunales superiores, adoptar criterios uniformes y claros, especialmente en temas procesales y en poblaciones en las que existe más de un órgano judicial, y la motivación de las resoluciones. Otras formas estarían en una correcta gestión del tiempo del proceso, eliminando trámites inútiles, realizando otros de forma conjunta, en vez de separada y, por supuesto, favoreciendo los

acuerdos de las partes, antes de llegar a sentencia; en este punto sería deseable incrementar más el trato directo de los jueces con las partes, pues este contacto permitiría utilizar medios de persuasión y explicar con criterios sencillos y directos los motivos de una decisión judicial; también contribuiría a paliar la dilación la efectiva aplicación de los mecanismos de incentivos que la ley pone a su disposición (ej. multa a un testigo que no comparece, al ejecutado que no realiza la manifestación de bienes, etc.). Es incuestionable que también afecta al tiempo del proceso la decisión de recurrir; es a veces la disparidad de criterios de los tribunales de apelación lo que puede propiciar la decisión de recurrir y aventurar el éxito en la segunda instancia, exponiendo al juego en la “ruleta” los diversos criterios. El fomento, en la medida de lo posible, sobre todo en temas procesales, de unificación de criterios en los Acuerdos de Magistrados permite que los profesionales sepan de antemano el criterio uniforme con el que van a topar en la alzada. La publicidad de esos acuerdos ha de tener un efecto disuasorio de los recursos. Tampoco puede dejar de mencionarse la desviada utilización de mecanismos procesales -entre ellos el sistema de recursos- de los que en ocasiones se abusa por las partes dando lugar a una prolongación caprichosa del procedimiento.

**10) Reformas legislativas.** Desde una doble optica:

- a) Los procesos deben ser todo lo sencillo que sea compatible con las necesidades de los distintos tipos de casos, y por ello habría que simplificarlos cuanto sea posible sin mermar garantías. Entre otros objetivos, los procesos deben permitir al juez llegar al fondo del asunto; y hacerlo con un esfuerzo, un coste y tiempo razonables. Se imponer huir de la complejidad innecesaria de los procedimientos y actuaciones. En este orden de cosas sería deseable la previsión de ciertas formas procesales que liberen al Juez de una carga formal de trabajo, como ocurre en los sistemas británico o alemán, como permitirle dictar resoluciones orales al término de la vista, con sucinta motivación fáctica, probatoria y jurídica recogida en el acta misma, en procesos sencillos, juicios verbales e infracciones penales leves, sin necesidad alguna de documentación posterior de la sentencia.
  - b) El legislador debe tener en cuenta las “consecuencias” del impacto de las nuevas normas en la estructura de la planta judicial.
- 11) Desjudicialización de los Registros Civiles**, muchos de los cometidos que desempeñan los órganos de este tipo (de naturaleza básicamente administrativa) podrían ser desempeñados por otras personas y organismos, liberando esos recursos para la labor judicial propia de los tribunales.
- 12) Revitalización de los Juzgados de Paz** y potenciación de sus competencias en asuntos de escasa cuantía, auxilio judicial y actos de conciliación, impulsando la creación de Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, estableciéndose como mérito preferente la Licenciatura en Derecho (previsión que ya contempla la normativa-RPT,s- de Galicia).

**13) La incorporación de profesionales de la gestión.** Se trata de incorporar una elemental racionalidad en la gestión de la actividad que desarrolla la Administración de justicia y, más en concreto, en las organizaciones judiciales, implantando indicadores que tiendan a mejorar la optimización de los recursos humanos y que aborden situaciones de absentismo, falta de movilidad del personal, no utilización de las modernas técnicas de trabajo, problemas de descoordinación, etc. Con la incorporación de estos expertos encargados de planificar y gestionar profesionalmente los recursos, se podrían, sino eliminar, al menos minimizar estos y otros problemas. Ello tiene una solución relativamente sencilla: contratar a dichos profesionales o hacer que quienes están encargados de la administración de justicia y carecen de esa formación la adquieran; cualquiera de las dos fórmulas es válida y depende más de las personas que de sus titulaciones. Sin embargo, en la situación de nuestra Administración de Justicia, en la que el proceso de cambio hacia estructuras directivas profesionales en realidad no se ha iniciado, quizás lo conveniente sería acudir a personas procedentes del campo del derecho que hayan adquirido formación en la gestión de empresa.

**14) Establecimiento de un adecuado sistema de información y de unos indicadores de actuaciones** para evaluar fiel y objetivamente los resultados. El nuevo sistema estadístico ha de ser, verdaderamente, uniforme, concentrado, por imperativo legal, en las oficinas comunes procesales, rápido y fiable. Además no tiene por qué ser antieconómico en su producción, ya que no debe comportar grandes consumos de tiempo, debiendo proporcionar a bajo coste un amplio abanico de facetas, por lo que puede ahorrar recursos. Ello parece posible con la utilización de un adecuado nudo informático que impida la actual dispersión y fragmentación de datos y permita el trasvase de los mismos.

El primero de los frentes en los que se economizaría y aumentaría notablemente la calidad sería en el sistema de registros (de entrada, de vistas, de salida...); algo que, con más rigurosidad, podría hacer el sistema informático, resulta que, en la práctica, lo hacen el secretario y varios funcionarios. El segundo frente en el que también se economizaría sería en la introducción de los datos de los intervinientes en los procedimientos, el cambio de órgano, bien sea por el sistema de recursos, acumulaciones o cualquier otra incidencia procesal, determina invariablemente que se ponga en marcha de nuevo el sistema de registro en los diferentes libros y una nueva introducción de datos en el programa informático del órgano receptor del procedimiento.

Los datos de los procesos deben registrarse una sola vez evitando la reiteración por los distintos órganos judiciales.

La importancia del sistema de registro es doble pues, por un lado, suministra las fuentes de datos de la estadística, y, por otro, facilita la obligada información legal. En fin, se trataría de materializar

definitivamente, actualizándolo en aquello que sea preciso, las directrices que ya en orden a la información se contemplan en el Plan de Transparencia Judicial aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de Octubre 2005.

A fecha de hoy, parece que, según los acuerdos de la primera reunión de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, instrumento de coordinación de los sistemas estadísticos en el que participan, además del Ministerio de Justicia, el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas -representadas por País Vasco, Cataluña, Canarias y Madrid- y el Instituto Nacional de Estadística, para elaborar un nuevo sistema de medición, hay que introducir no sólo datos puramente numéricos, sino otros relativos a la complejidad de los asuntos, la penosidad y otras circunstancias de los que hoy no se dispone y que son necesarios para determinar la planta judicial y para prever las necesidades del propio sistema judicial. La comisión mixta CGPJ-Ministerio de Justicia encomendó a la Comisión Nacional de Estadística el diseño de este nuevo modelo de medición, y pretende estandarizar las aportaciones que jueces y secretarios judiciales hacen a la elaboración de los datos estadísticos. Se trata de conocer en tiempo real cuál es la situación de todos los órganos jurisdiccionales, ya que hoy se carecen de datos para saber de forma automática cuál es la carga de trabajo, pendencia y el tiempo de respuesta de un determinado órgano jurisdiccional.

Es determinante que cuando la Comisión Nacional de Estadística avance en sus resultados los sistemas de medición que determine sean escrupulosamente cumplidos de manera igual y uniforme por todos los profesionales encargados de la elaboración de la estadística.

En cuanto a esta cuestión también considerados que no debe despreciarse el activo que supone la organización del INE, hasta el punto de que algunos han sugerido bien su externalización o bien una colaboración más estrecha con el citado organismo. En definitiva, cualquiera que sea la fórmula, se trata de responder a todas las expectativas de información que demandan todos los implicados en la Administración de justicia.

- 15) **La efectiva incorporación de los avances informáticos y la tecnología existentes.** Todo buen sistema de reforma de la justicia necesariamente ha de llevar consigo mejoras en la tecnología, sobre todo en la de las comunicaciones. Por esta razón, la utilización de las nuevas tecnologías de la información se hace ineludible en los tribunales (sistema informático de gestión de los tribunales y en concreto de gestión de los expedientes que permita registrar y seguir los autos y los procedimientos, pleitos electrónicos, sistemas de intercambio de datos, intercambio electrónico de información, video - conferencias, etc.), pues aun cuando los recursos humanos son un elemento importante para los sistemas judiciales, no son el único factor que determina la calidad.

**16) Inspección de los Tribunales.** Por último una breve referencia al necesario e inaplazable replanteamiento de las funciones de la inspección de tribunales. No nos cabe duda que a través de un buen servicio de inspección se podrá comprobar en muchos casos si la deficiencia o pendencia del órgano es debido a incuria profesional o a inadecuación de la carga de trabajo. Sobre la cuestión -dado que es materia de otra ponencia- únicamente apuntar la necesidad de que la inspección se ejerza en dos niveles, uno nacional, a modo de superinspección o de inspección extraordinaria o de determinada cadencia, y una más cercana e insistente, de origen autonómico.

Su función debiera ser no sólo represiva, de control, sino también instrumento de mejora del funcionamiento de los juzgados y tribunales, es decir, debe centrarse en localizar los problemas y aportar soluciones.

## Demarcación judicial

### I. Marco normativo

- A) Artículos 30 y siguientes, 78, 80, 84, 86 bis, 87 bis, 89, 89 bis, 90, 92, 94 y 96 **Ley Orgánica del Poder Judicial.**
- B) **Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial.**

Galicia, al igual que el resto del Estado, dispone de una ordenación territorial que se organiza en partidos judiciales, en cuanto divisiones territoriales básicas, existiendo además otros órganos judiciales cuya jurisdicción alcanza, a su vez, ámbito autonómico, provincial o bien un determinado territorio que abarca varios partidos dentro de la misma provincia.

### II. Situación actual

#### II.1. Demarcación judicial

Territorialmente la Comunidad Autónoma cuenta con 45 partidos judiciales que tomando como unidad la provincia se distribuyen de la siguiente forma:

**A Coruña:** A Coruña cap., Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión, Ferrol, Muros, Negreira, Noia, Ordes, Ortigueira, Padrón, Ribeira y Santiago de Compostela (14).

**Lugo:** A Fonsagrada, Becerreá, Chantada, Lugo cap., Mondoñedo, Monforte de Lemos, Sarria, Vilalba y Viveiro (9)

**Ourense:** A Pobra de Trives, Bande, Celanova, O Barco de Valdeorras, O Carballiño, Ourense Cap, Ribadavia, Verín y Xinzo de Limia (9).

**Pontevedra:** A Estrada, Caldas de Reis, Cambados, Cangas, Lalín, Marín, O Porriño, Pontearreas, Pontevedra cap., Redondela, Tui, Vigo y Vilagarcía de Arousa (13)

### A Coruña

- A) Jurisdicción Penal: a) Dos Juzgados de lo Penal con sede en Santiago de Compostela, creados por la Ley 37/1999 de 28 de octubre que modifica el Anexo VII de la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial utilizando la vía del art. 89 bis LOPJ, extienden su jurisdicción a los partidos judiciales de Santiago de Compostela, Ribeira y Padrón, b) Dos Juzgados de lo Penal con sede en Ferrol y jurisdicción en este partido y en el de Ortigueira, c) Seis Juzgados de lo Penal ubicados en A Coruña que extienden su jurisdicción a una circunscripción territorial que comprende el partido judicial que le da nombre así como a los de Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión, Muros, Noia, Negreira y Ordes.
- B) Jurisdicción Contencioso-administrativo: a) Dos Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en Santiago de Compostela, por la misma Ley 37/1999 se modifica el Anexo VIII de la Ley 38/1988 utilizando la vía del art. 90 LOPJ, extienden su jurisdicción a los partidos judiciales de Santiago de Compostela, Ribeira y Padrón, b) Un Juzgado de este orden con sede en Ferrol y jurisdicción en este partido y en el de Ortigueira, c) Cuatro juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en la capital de provincia abarcando una circunscripción territorial coincidente con el de la capital, Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión, Muros, Noia, Negreira y Ordes.
- C) Jurisdicción Social: a) Dos Juzgados de lo Social con sede en Santiago de Compostela que abarcan una circunscripción territorial que comprende los partidos judiciales de Muros, Negreira, Noia, Padrón, Ribeira y Santiago, b) Dos ubicados en Ferrol que extienden su jurisdicción a este partido y al de Ortigueira, c) Cuatro Juzgados de este orden con sede en la capital de provincia que extienden su jurisdicción al de A Coruña, Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión y Ordes.
- D) Dos Juzgados de lo Mercantil con sede en la capital de provincia, su jurisdicción es de ámbito provincial.
- E) Juzgado de Violencia sobre la Mujer con sede en A Coruña.
- F) Sección VI Audiencia Provincial con sede en Sede en Santiago de Compostela, en base a la previsión contenida en el art. 80.2 LOPJ se crea por Ley 2/1999 de 11 de enero, extendiendo su jurisdicción a los partidos judiciales de Santiago de Compostela, Padrón y Ribeira. De acuerdo con lo establecido en el núm. 3 del mencionado precepto determinada clase de asuntos como son los suscitados en materia mercantil, violencia doméstica,



menores y vigilancia penitenciaria están atribuidas en exclusiva a las Secciones de la capital con competencia provincial, es decir, que en estas materias absorben la circunscripción de las desplazadas.

### **Pontevedra**

- A) Jurisdicción Penal: a) Tres Juzgados de lo Penal con sede en Vigo, se crean por la Ley 37/1999 de 28 de octubre que modifica el Anexo VII de la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial utilizando la vía del art. 89 bis LOPJ, extienden su jurisdicción a los partidos judiciales de Vigo y Redondela, b) Tres Juzgados de lo Penal ubicados en la capital de provincial que extiende su jurisdicción al resto de los partidos judiciales en que se divide la provincia.
- B) Jurisdicción Contencioso-administrativo: a) Dos Juzgados de lo Contencioso-administrativo con sede en Vigo, por la misma Ley 37/1999 se modifica el Anexo VIII de la Ley 38/1988 utilizando la vía del art. 90 LOPJ, extienden su jurisdicción a los partidos judiciales de Vigo y Redondela, por el RD 1197/05 de 10 octubre se crea el segundo de lo contencioso con idéntica jurisdicción, b) Tres Juzgados de lo Contencioso con sede en Pontevedra que extienden su jurisdicción al resto de los once partidos judiciales.
- C) Juzgados de lo Social: a) Cinco Juzgados de lo Social en Vigo, su ubicación en poblaciones distintas a la capital lo permite el art. 92 LOPJ, extienden su jurisdicción, además del citado partido judicial, al de Pontearreas, Tui, Cangas, Redondela y Porriño, b) Tres Juzgados de lo Social en Pontevedra, con sede en la capital y con una circunscripción territorial que comprende A Estrada, Cambados, Caldas de Reis, Lalín, Marín, Pontevedra cap. y Vilagarcía de Arousa.
- D) Dos Juzgados de lo Mercantil con sede en la capital de provincia.
- E) Juzgado de Violencia sobre la Mujer con sede en Vigo y jurisdicción sobre Redondela y el propio partido judicial de Vigo.
- F) Audiencia Provincial con sede en Vigo; en base a la previsión contenida en el art. 80.2 LOPJ se crea la Sección V por Ley 2/1999 de 11 de enero y a finales del 2001 se crea la Sección VI, ambas extienden su jurisdicción a los partidos judiciales Vigo y Redondela. De acuerdo con lo establecido en el núm. 3 del mencionado precepto, determinada clase de asuntos como son las suscitadas en materia mercantil, violencia doméstica, menores y vigilancia penitenciaria, están atribuidas en exclusiva a Secciones de la capital con competencia provincial.

Los órganos especializados de lo Penal, Contencioso administrativo y Social con sede en las capitales de las provincias de OURENSE y LUGO tienen atribuida una jurisdicción de ámbito provincial, al igual que los Juzgados de Menores radicados en las dos provincias mencionadas y en las de A CORUÑA y PONTEVEDRA. Los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria con sede, respectivamente, en la A Coruña capital y Pontevedra capital, extienden su

jurisdicción, el primero a las provincias A Coruña y Lugo y el segundo a las de Pontevedra y Ourense.

Culmina la organización judicial de la Comunidad Autónoma el Tribunal Superior de Justicia que extiende su jurisdicción al ámbito territorial de ésta y que está integrado por las Salas de lo Civil y Penal, de lo Contencioso-administrativo y de lo Social.

## II.2. Demarcación territorial de las fiscalías

En la provincia de A Coruña además de la que tiene sede en esa ciudad y que sirve en ese partido judicial y a los de Arzúa, Betanzos, Carballo, Corcubión y Ordes, existe la Fiscalía de Área de Santiago de Compostela que tiene asignada una demarcación coincidente con los partidos judiciales de Ribeira, Negreira, Muros, Padrón y Noia, cubriendo el destacamento de Ferrol este partido y el de Ortigueira.

En la provincia de Pontevedra, la Fiscalía de Área, con sede en Vigo, tiene en la actualidad una demarcación asignada que se corresponde con los partidos judiciales de la citada ciudad, Tui, Porriño, Pontearreas, Redondela y Cangas. No obstante, en la práctica, este último partido judicial depende de hecho de la Fiscalía de Pontevedra y se sirve de los fiscales adscritos a ésta, al igual que los partidos judiciales de A Estrada, Caldas de Reis, Marín y Lalín. Existe además un destacamento que da servicio a los partidos judiciales de Cambados y Vilagarcía de Arousa.

En la provincia de Lugo, la Fiscalía tiene tres sedes, la de Lugo que comprende además de este partido judicial el de A Fonsagrada y Becerreá, la de Mondoñedo que abarca ese partido judicial con los de Vilalva y Viveiro, y la sede de Monforte con los partidos judiciales de Chantada y Sarria.

En la provincia de Ourense, se estructura con dos sedes, la de este nombre, que da servicio al correspondiente partido judicial de la capital de provincia así como a los de Ribadavia, Celanova, Carballiño, O Barco de Valdeorras y A Pobra de Trives, y la que tiene su sede en Verín, que comprende una demarcación coincidente con este partido judicial más los de Bande y Xinzo de Limia.

## II.3. Demarcaciones del IMELGA

Las subdirecciones territoriales del IMELGA se estructuran de la siguiente forma:

- a) La que tiene su sede en A Coruña, tiene un ámbito de actuación que se extiende a los partidos judiciales de A Coruña, Betanzos, Carballo y Corcubión.
- b) La de sede en Vigo, tiene como ámbito de actuación los partidos judiciales de Vigo, Redondela, O Porriño, Pontearreas y Tui.
- c) La de Pontevedra, asume un área territorial coincidente con los juzgados de esta ciudad, Caldas de Reis, Cambados, Cangas, Marín y Vilagarcía de Arousa.

- d) Las de Lugo y Orense, son de ámbito provincial.
- e) La de Santiago de Compostela, asume los juzgados de Arzúa, A Estrada, Lalín, Muros, Negreira, Noia, Padrón, Ordes, Ribeira y Santiago de Compostela.
- f) La de Ferrol desempeña sus funciones en esta ciudad y en el partido de Ortigueira.

#### **II.4. Demarcación prevista en el anteproyecto de ley por el que se modifica la Ley 38/1988 de Demarcación y Planta Judicial y se crean Juzgados de Violencia sobre la Mujer**

En este Anteproyecto de Ley se modifica la jurisdicción de determinados juzgados de violencia sobre la mujer entre ellos los de A Coruña y Pontevedra, en la siguiente forma:

1. **A Coruña.** El Juzgado de Violencia sobre la Mujer con sede en el partido judicial de A Coruña extendería su jurisdicción al partido judicial de Betanzos. El Juzgado de este tipo con sede en Santiago de Compostela tendría jurisdicción sobre el partido que le da nombre, además de los de Negreira, Padrón y Ordes. En los demás partidos judiciales, se limita la jurisdicción en esta materia a su respectivo ámbito.
2. **Pontevedra.** El Juzgado de Violencia sobre la Mujer con sede en Pontevedra extendería su jurisdicción además de este partido judicial a los de Pontearreas, Vilagarcía de Arousa, Cangas, Cambados, Porriño, Caldas de Reis y Marín. El creado con sede en Vigo tendría jurisdicción en este partido y en el de Redondela. Los demás partidos judiciales ubicados en la provincia (A Estrada, Lalín y Tui) conservan su jurisdicción en esta materia en el ámbito de sus respectivos partidos.

En la Exposición de Motivos del referido Anteproyecto se establece que el método para llevar a cabo la comarcalización, mediante la creación de juzgados de violencia sobre la mujer exclusivos cuya jurisdicción se extienda a varios partidos, ha estado presidido por dos criterios: aproximación a los módulos de carga de trabajo establecidos por el CGPJ y que la agrupación de partidos no implique alejar el juzgado de la víctima más allá de lo razonable.

#### **II.5. Propuesta diseño territorial de las futuras unidades administrativas llevada a cabo en el seno de la Dirección Xeral de Xusticia**

En un estudio llevado a cabo en enero 2006 por la Dirección Xeral de Xustiza sobre la estructura de la futura oficina judicial en las sedes judiciales, con una previsión -en aquel momento- de entrada en funcionamiento en este año, se diseña el ámbito territorial de las futuras **unidades administrativas** en la forma siguiente:

- 1) Una con sede en **A Coruña** que comprenderá además de este partido judicial los de Betanzos y Carballo, en los que contará con sendos puestos

de enlace a través de la figura del Jefe de Sección de Servicios Generales, y el partido judicial de Corcubión donde un gestor procesal y coordinador administrativo desarrollará las funciones de enlace.

- 2) Otra en **Vigo** que comprendería también los partidos judiciales de O Porriño, Pontearreas y Tui, en los que contará con sendos puestos de enlace a través de la figura del Jefe de Sección de Servicios Generales y el partido judicial de Redondela donde un gestor procesal y coordinador administrativo desarrollará las funciones de enlace.
- 3) La prevista con sede en **Pontevedra** comprendería además de este partido judicial los de Cambados, Cangas, Marín y Vilagarcía de Arousa, en los que contará con sendos puestos de enlace a través de la figura del Jefe de Sección de Servicios Generales, y los partidos judiciales de Caldas de Reis, A Estrada y Lalín, donde un gestor procesal y coordinador administrativo desarrollarán las funciones de enlace.
- 4) La de **Lugo**, tendría un ámbito de actuación provincial.
- 5) La de **Ourense**, también tendría ámbito de actuación provincial.
- 6) La ubicada en **Santiago de Compostela**, daría servicio a los partidos judiciales de Arzúa, Muros, Negreira, Noia, Ordes, Padrón, Ribeira y Santiago de Compostela.
- 7) La de **Ferrol**, para dar servicio a este partido judicial y al de Ortigueira.

En el referido estudio se prevé la implantación de **Servicios Comunes Procesales** en A Coruña, Santiago de Compostela, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo. En 10 partidos judiciales se propone un Servicio Común de partido judicial con una dotación personal similar a la que existe en las actuales secretarías, estos partidos son los siguientes: Betanzos, Ribeira, Cambados, Cangas, O Porriño, Vilagarcía de Arousa, Carballo, Pontearreas, Marín y Tui. Concluyendo que “en los restantes pueblos cabecera de partido judicial, la RPT para 2007 incorpora 28 puestos de gestor procesal y coordinador administrativo que, junto con los jefes de equipo de los servicios comunes de partido judicial, integran las redes de enlace con las unidades técnico-administrativas de justicia”.

### III. Disfunciones

Las carencias organizativas de que adolece la Administración de Justicia se manifiestan también en la deficiente organización territorial del mapa de la demarcación judicial, poco adaptado a la nueva vertebración territorial, lo que plantea la necesidad de aludir a las disfunciones que ello provoca y de aportar soluciones en relación con la problemática referida a los tribunales y al territorio.

La actual distribución territorial plasmada en el capítulo precedente nos permite apreciar que **no se han considerado en su verdadera dimensión dos**

**factores:** a) la jerarquía existente entre las ciudades y las áreas de influencia reales de cada una de ellas y b) el principio de coincidencia entre la división judicial y la división administrativa del territorio, lo que, en ocasiones, impide la necesaria coordinación y articulación entre el sistema de justicia y los servicios de la Administración que proporcionan los medios auxiliares a la justicia y tienen mapas territoriales propios. De ahí las concretas disfunciones que a modo de ejemplo pasamos a exponer:

1. En el caso de los Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso, de lo Mercantil y de la Audiencia Provincial con sede en Vigo, el mantenimiento de la actual demarcación ceñida a los partidos de Redondela y Vigo y que no se corresponde con la de los Juzgados de lo Social, Fiscalía e Imelga implica una evidente disfunción ya que los ciudadanos de Tui, Tomiño, A Guardia, Ponteareas, Porriño, cuyos asuntos correspondan al conocimiento de los referidos órganos judiciales, necesariamente han de pasar por Vigo para ir a Pontevedra, lo que supone un coste en movilidad absolutamente injustificado y que colisiona con los criterios de litigiosidad y demografía que debe inspirar a la Administración Pública en la creación y demarcación de los órganos judiciales.
2. Lo mismo ocurre en el caso de los ciudadanos pertenecientes a los partidos judiciales de Muros, Noia y Negreira cuando intervienen en asuntos cuyo conocimiento corresponde a los Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso, de lo Mercantil o a la Audiencia Provincial, que se ven obligados a desplazarse a la ciudad de A Coruña a pesar de su innegable proximidad con el partido judicial de Santiago de Compostela y que, en esta última ciudad, salvo el Juzgado de lo Mercantil, existen Juzgados que tienen competencia en las materias referidas, además de una sala desplazada de la Audiencia Provincial.
3. Además de la disfunción a que se refieren los números anteriores, la situación que las origina ocasiona, en organizaciones que inciden en la actividad diaria de los juzgados, situaciones tan anómalas como las siguientes, por ejemplo, que un fiscal adscrito al área de Santiago que interviene en la instrucción de un asunto por ejemplo de Muros, que sin embargo forma parte de la adscripción de Santiago, no intervendría en la celebración del juicio oral, porque éste se celebraría en A Coruña, donde asistiría un fiscal de esta última ciudad, con lo que ello conlleva de desconocimiento del asunto, duplicidad, modificación de los sistemas de trabajo, etc. a pesar de que el procedimiento por orden natural se tendría que ver en Santiago.
4. Una situación análoga se repite, todavía más agravada, con los médicos forenses que integran la Subdirección del IMELGA en Vigo cuando tienen que intervenir en juicios de su área territorial instruidos en los partidos judiciales de O Porriño, Ponteareas y Tui. Al corresponder la competencia del enjuiciamiento a Pontevedra (Secciones Penales de la Audiencia Provincial y Juzgados Penales, cuyas sedes se ubican fuera de su ámbito

territorial) se tienen que desplazar a esta ciudad una buena parte de la plantilla (a veces tres peritos para un mismo juicio y otras veces coinciden varios juicios en un mismo día con diferentes profesionales), con la consecuencia de que se producen interferencias en otras actuaciones (consultas prefijadas, guardias, otros juicios señalados en Vigo, etc.), tensiones añadidas y una sobrecarga de trabajo para el resto de los profesionales que permanecen en la Subdirección.

5. Los municipios de Mos y Salceda están incluidos en el partido judicial de O Porriño, a pesar de que su vinculación a Vigo es manifiesta, lo cual genera disfunciones en los operadores jurídicos y problemas en los ciudadanos del sur de la provincia que no saben si deben acudir a uno u otro juzgado (en la práctica es difícil determinar el límite geográfico-judicial, lo que genera “conflictos” de competencia). Por ejemplo el nudo de Puxeiros y el Aeropuerto, hasta el punto que el Aeropuerto de Peinador pertenece a tres partidos judiciales distintos (Vigo, O Porriño y Redondela). En las zonas industriales de Mos y O Porriño trabajan miles de personas residentes en Vigo y viceversa.
6. Los Juzgados de lo Social con sede en Santiago de Compostela que abarcan una circunscripción territorial que alcanza los partidos judiciales de Muros, Negreira, Noia, Padrón, Ribeira y Santiago, así como los de esta jurisdicción con sede en Vigo y ámbito que comprende los partidos judiciales Pontareas, Vigo, Tui, Cangas, Redondela y O Porriño, tienen una demarcación que se mantiene desde la creación de las antiguas Magistraturas, se trata de una demarcación consolidada y que funciona bien porque responde al área social y económica del eje respectivo de Santiago de Compostela y de Vigo. En la actualidad y dada la vinculación e interrelación existente ente la Ley Concursal y los trabajadores de las empresas en concurso se debe procurar la coincidencia de demarcación judicial de los juzgados mercantiles con la de los de lo Social, pues en la práctica ocurre que si una empresa ubicada en Muros, Negreira, Noia, Padrón, Ribeira, O Porriño, Pontareas o Tui, se declara en concurso, su competencia sería del Juzgado de lo Mercantil de A Coruña o Pontevedra, mientras que el reconocimiento de los créditos salariales, los primeros y más importantes acreedores, corresponde a los juzgados de lo Social de Santiago de Compostela o Vigo.

#### **IV. Alternativas propuestas por los integrantes de esta ponencia y argumentos en defensa de las mismas**

En el Preámbulo de la Ley 39/1988 de Demarcación y Planta Judicial se estableció, como objeto primordial de la misma, el realizar una redefinición de los partidos judiciales en cuanto a divisiones territoriales judiciales básicas en las que se inscribe el primer escalón de órganos judiciales servidos por Jueces de Carrera,

el de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, siempre de acuerdo con la nota de efectividad con que el art. 24 CE consagra el derecho a la tutela por los Jueces y Tribunales de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, lo que ha exigido tener presente, en primer lugar, la garantía de fácil acceso de aquéllos a los Juzgados y, en segundo lugar, la necesidad de evitar una dispersión excesiva de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que se rige toda organización eficaz. En la expresada Ley se parte, por consiguiente, de una tendencia a la concentración en la medida necesaria para conseguir tales fines y siguiendo, con ello, la tendencia general en la comarcalización de los servicios, lo que contribuirá a la debida coordinación entre ellos y a su mejor aprovechamiento por los ciudadanos.

Los presupuestos y consideraciones contenidas en el referido Preámbulo necesariamente han de estar presentes a la hora de acometer cualquier ordenación territorial, en tanto que es la norma imperativamente obligatoria en materia de demarcación, de ahí que, de acuerdo con la misma, **cualquier decisión que incida en la demarcación ha de estar guiada por las siguientes premisas:**

1. La estructura judicial deberá ser organizada territorialmente atendiendo a criterios de eficacia y no de presencia, de manera que ha de ser coherente con la verdadera realidad de demanda judicial, y su ámbito geográfico se determinará en función de la respuesta que requiera el volumen de litigiosidad, es decir, la verdadera demanda judicial. La justicia, en su consideración de servicio público debe dar respuesta a la demanda allí donde se produzca.
2. En la determinación del ámbito territorial que ha de englobar cada partido judicial hay que tener en cuenta factores geográficos, socioeconómicos, demográficos, laborales y la actual dotación de vías y medios de comunicación existentes entre los distintos núcleos de población de Galicia.
3. Se impone la concentración. La dispersión de órganos judiciales, afectante tanto a los órganos de la misma instancia y jurisdicción como a la relación entre órganos de primera y segunda instancia, plantea numerosos problemas de coordinación y comunicación, además de costes de transporte; por el contrario, los procesos de concentración, integrados con otras medidas, han supuesto que se pueda producir más y mejor. De ahí que la solución a aquellos problemas esté en la concentración, por las razones siguientes: a) para evitar una dispersión de medios materiales y personales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que se rige toda organización eficaz, b) porque la concentración de medios personales no sólo facilita las sustituciones y división de trabajo sino que permite un aprovechamiento racional de los servicios –tecnologías informáticas y demás medios- desde el punto de vista económico, y, desde el punto de vista organizativo, el aprovechamiento de la organización de la futura oficina judicial, c) reduce costes, entre otros,

de coordinación y comunicación, y, d) -bien entendido que- la concentración se plasmaría en una red integrada y coordinada en la que coexistirían tareas y responsabilidades diferenciadas.

Sobre estas premisas una reforma de la demarcación judicial requiere: A) Racionalidad. La deficiente organización territorial de que adolece la actual demarcación judicial precisa de medidas racionales en aras de reducir la asimetría en la prestación judicial. Se impone una redefinición del territorio en aquellas zonas en que se aprecie la no coincidencia de la demarcación existente con los actuales procesos de desenvolvimiento socio-económico y mutación de territorio, asimismo la adscripción de partidos judiciales debe hacerse teniendo en cuenta las áreas de influencia urbanas existentes en la actualidad. B) Superar con generosidad criterios predefinidos: En la definición del mapa judicial se tienen que imponer soluciones superadoras de determinados criterios y tendencias (localismo, oportunidad, etc., exhaustivamente recogidas en la ponencia de “la oficina judicial”) ajenas a la propia organización de justicia y que no debieran influir en las decisiones que se adopten, de manera que hay que procurar soluciones que tiendan a una homogeneidad suficiente de la oferta judicial para los diversos grupos de población para así satisfacer razonablemente sus necesidades.

Con ocasión de la elaboración de esta ponencia se ha podido constatar que existiendo un absoluto acuerdo -tanto de los miembros de esta ponencia como en todos los sectores y organizaciones relacionados con la Administración de justicia- sobre la imperiosa necesidad de concentrar y redefinir determinados partidos judiciales existentes en la actualidad, el acuerdo termina aquí, y no es que (sólo) se propongan alternativas diferentes, sino que las que se proponen son prácticamente irreconciliables en su materialización (no se anexa la propuesta de Don José Pórtela Leiros por cuanto fue remitida, directamente a la Dirección Xeral Xustiza), ello justifica las dos propuestas que seguidamente se exponen:

**PRIMERA PROPUESTA.** En esta propuesta se parte de las siguientes premisas: a) la concentración exige la desaparición de partidos judiciales; b) se impone una absoluta coincidencia territorial entre las unidades administrativas y las oficinas comunes procesales; c) también se tienen en cuenta las infraestructuras existentes en la actualidad de aquellos colectivos-organismos que tienen una intervención constante y activa en la Administración de justicia (sedes de la Fiscalía, Imelga, Gabinetes Psicosociales, Colegios de Abogados, de Procuradores, Colegios Profesionales, etc.), d) la actual infraestructura de los medios de comunicación, población vinculada, así como las peculiaridades propias de las provincias y ciudades que conforman nuestra Comunidad Autónoma, y e) ruptura con la obsoleta



idea de que aproximar la justicia al ciudadano supone una justicia mejor, habida cuenta de que la mayor parte de los ciudadanos de la Comunidad tienen relación con la Administración de Justicia únicamente en materias relacionadas con el Registro Civil.

**SEGUNDA PROPUESTA.** Esta defiende la tesis de que ni la oficina común procesal ni la unidad administrativa son factores condicionantes de la demarcación y planta judicial; al contrario, estas últimas sí son condicionantes de las anteriores en tanto que son meros elementos instrumentales para una correcta administración de justicia. Los únicos elementos condicionantes serían la población, el territorio, la litigiosidad y la propia estructura de la carrera judicial.

De ahí que en el nuevo mapa judicial se deba mantener la actual distinción entre los Juzgados de Primera Instancia (civiles y penales), en tanto que pieza básica esencial para mantener el acercamiento de la Justicia al ciudadano -sin perjuicio de nuevas demarcaciones o en su caso agrupaciones respecto a los partidos judiciales que así lo requieran- y los órganos jurisdiccionales especializados, como respuesta necesaria a la creciente complejidad de las relaciones jurídicas y a la dificultad para mantener una formación al máximo nivel. Organizaciones que necesariamente han de estar interconectadas a todos los niveles (medios, equipos de apoyo...) con el objeto de disminuir las diferencias entre determinadas zonas, pues no olvidemos que en nuestra Comunidad Autónoma coexisten zonas rurales de orografía y comunicaciones difíciles y muy baja densidad de población con grandes urbes (el ejemplo de ambos extremos lo encontramos entre Vigo con 1.335,60 hab/km<sup>2</sup> y A Fonsagrada con 8,97 hab/km<sup>2</sup>).

En esta propuesta, se sugieren **siete sedes de órganos especializados** (Juzgados de lo Penal, de lo Contencioso Administrativo, de lo Social, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer) y **de segunda instancia civil y penal**, en las siete grandes ciudades; además aboga por la necesaria reestructuración y supresión de algunos partidos judiciales existentes, bien lo sea por razones de proximidad geográfica y facilidad en los desplazamientos, bien por volumen de litigiosidad, bien razones demográficas y económico sociales, rebajándolos en número y adaptando sus actuales límites de demarcación a la realidad actual.

Esta propuesta responde a los principios de concentración y coordinación, adopta el principio de absoluta coincidencia de los órganos especializados y de segunda instancia con la estructura de las organizaciones y servicios que auxilian y colaboran con la Administración de Justicia, reduce en buena medida el número de partidos judiciales y redefine otros, en base a los parámetros y principios que ya hemos expuesto.

## V. Conclusiones

- Por razones de eficacia, pero también de calidad de la justicia, se considera que los modelos organizacionales territorialmente dispersos contribuyen a una excesiva atomización y, por tanto, deben ser abandonados. El mantenimiento de los actuales partidos judiciales imposibilita que se creen servicios comunes de ordenación procesal, haciendo inaplicable el nuevo diseño de oficina judicial. Ello obliga a la creación de una nueva matriz territorial que permita obtener los beneficios de una escala mayor proporcionando mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos y materiales y en la gestión del flujo procesal.
- Somos conscientes de que las asimetrías socioeconómicas, demográficas y de redes de comunicación obligan a repensar profundamente el actual modelo de organización territorial de la justicia para dotarlo de una oferta institucional diferenciada que tenga en cuenta no sólo el volumen y la naturaleza de los litigios, sino también las características sociales y económicas de los lugares a los que afecta.
- Como apuntamos en las consideraciones iniciales, la reorganización territorial de nuestro sistema de justicia no puede hacerse de forma aislada, debiendo quedar integrada en una agenda más amplia de reforma que debe tener como objetivo mejorar la eficiencia y la calidad de la Administración de Justicia.
- Este es pues el reto, superar el actual modelo decimonónico atomizado, asimétrico y descoordinado de demarcación judicial y sustituirlo por un modelo territorial definido a partir de la nueva matriz territorial resultante de la división de la comunidad autónoma en áreas metropolitanas, áreas urbanas y comarcas funcionales que constituyan una referencia operativa y sociológica no sólo para la Administración de Justicia sino también para todas las Administraciones públicas, incluidas las instituciones y los servicios que cooperan y auxilian a los tribunales (Fiscalía, IMELGA, etc.).
- Sin perder de vista que la construcción de un nuevo mapa judicial es una tarea compleja, en nuestro entender, el refuerzo de la independencia, de la eficacia y de la eficiencia del sistema judicial pasaría necesariamente por la creación de un *Observatorio Permanente de la Justicia* en Galicia, definido como órgano colegiado de participación, investigación, asesoramiento, análisis, estudio diagnóstico y de propuestas de reforma que serían dirigidas a la Administración autonómica con competencia en materia de Justicia, con el objetivo de facilitar la toma de decisiones con criterios de conocimiento y rigurosidad.
- Una reforma moderna de la Justicia, con potencialidad para servir a nuestra Comunidad Autónoma, a los ciudadanos y a la realidad económico-empresarial, debe tener como horizonte una perspectiva temporal suficientemente amplia que suponga una solución estructural y global y no consistir, con mejor o peor retórica, en simples parches de eficacia meramente paliativa.

# Personal

## Jueces y magistrados

Ponente:  
Ángel Judel

### 1. La selección de los jueces y magistrados

- 1.1. Pruebas selectivas: la oposición libre como columna vertebral y centrada en la acreditación de conocimientos jurídicos; conveniencia de un único tribunal calificador y de la objetivación del sistema de acceso. Propuesta de que la Xunta de Galicia establezca ayudas destinadas a la preparación de Oposiciones, siguiendo el modelo de la orden del Ministerio de Justicia de 25-07-2006 (BOE 180).
- 1.2. Acceso por los turnos de juristas: mantenimiento de la actual configuración del concurso-oposición y mecanismos diferenciados para las distintas categorías, con especialidades siempre en la de magistrado.
- 1.3. La Escuela Judicial: función de formación práctica; inclusión de las nuevas tecnologías, la gestión y la intermediación de conflictos; reforzamiento de los programas de aprendizaje de las lenguas cooficiales del Estado mediante convenios con las Comunidades Autónomas.
- 1.4. La formación continuada: implementación de medios que faciliten la participación; obligatoriedad de algunos cursos cuando se produzca cambio de orden jurisdiccional; apertura a la Universidad, Abogados y otros juristas. La Escuela de Verano de Mariñán y su necesaria adecuación a la justicia gallega. El papel de la Xunta: convenios, intervención de la EGAP. La formación continuada de jueces sustitutos y magistrados suplentes.

### 2. Sistema de compatibilidad de los jueces y magistrados

#### 3. La inspección

Seguimiento y control de la actividad judicial. Instrumentos de estadística: homogeneización y suministro de datos en tiempo real. Diagnóstico de problemas y auditorías de funcionamiento. Valoración de la actividad jurisdiccional y verificaciones externas de la calidad de la justicia.

#### 4. Tratamiento de las quejas y la transparencia judicial

Carta de Derechos. Información de procedimientos, actividad y legislación. Una justicia más comprensible. La atención al ciudadano: puntualidad,

protección, consideración lingüística. Adaptación a las personas vulnerables (víctimas, menores, discapacitados, inmigrantes). Protección de datos personales.

## 5. Estatuto de jueces y magistrados

- 5.1. El marco normativo: la Constitución (Título VI), la LOPJ 6/1985 (Libro IV) y Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial.
- 5.2. Competencia exclusiva del Estado: art. 149.1.5 CE: SSTC 108/86, 56/90 y 105/00.
- 5.3. Estructura de la Carrera y su nueva dimensión; nombramientos y provisión de destinos.
- 5.4. Protección social del Juez: hacia la Ley 7/07 del Estatuto Básico del Empleado Público.
- 5.5. Retribuciones e incentivos de la actividad judicial.
- 5.6. La excepcionalidad del régimen de sustituciones: Jueces sustitutos y Magistrados suplentes. Formación adecuada, racionalización de la bolsa y ágil designación. Jueces “volantes” adscritos a la Presidencia TSJ para cobertura de vacantes.
- 5.7. Relaciones con los órganos de gobierno del Poder Judicial.

## 6. Organización territorial del Estado

- 6.1. Salas de Gobierno de los TSJ.
- 6.2. El desarrollo de las previsiones estatutarias de Galicia.

## 7. La implantación de la Oficina Judicial

## 8. Reestructuración de la planta y demarcación

## 9. La aplicación de las nuevas tecnologías

Interoperabilidad. Transparencia y accesibilidad. Medios técnicos para las salas de vistas. Su relación con la Estadística. La organización de la oficina judicial: expediente electrónico, firma digital, gestión procesal, digitalización de archivos y escaneado de archivos y documentos.

## 10. Las reformas orgánicas y procesales

- 10.1. El nuevo proceso penal y la doble instancia: la Sección Penal del TSJG.
- 10.2. Los juicios rápidos civiles, la mediación, la ampliación del procedimiento monitorio, la limitación de los recursos, el expediente de la reclamación administrativa, la desjudicialización de los Registros Civiles y la reforma de la casación civil.

## 1. La selección de los jueces y magistrados

- 1.1. Al lado de la organización y los medios, el elemento personal es básico cuando hablamos del servicio público de la justicia. Dentro de él, jueces y magistrados juegan un papel primario y determinante.

Con datos oficiales publicados en 2008, *la edad media* de la Carrera Judicial en Galicia es de 43,5 años, algo inferior a la nacional (45). Si en el total del Estado las mujeres representan el 46,8% de los efectivos, en nuestra Comunidad el porcentaje se sitúa en el 48,6. La tendencia de *rejuvenecimiento y feminización* de la Carrera permite un ejercicio de prospectiva estimando que en los próximos años se llegará a un predominio de las mujeres en todos los grupos de edad (ahora es bastante inferior a partir de los 50 años). Por fin, *la antigüedad media* nacional es de unos 14,5 años frente a los 12,5 de Galicia y, este es un elemento preocupante, *la movilidad* que tenemos es la mayor del Estado: el porcentaje de jueces que permanecen en la misma situación a 1-1-2008 respecto a la que tenían el 1-1-2007 es del 77,4, es decir, el nivel mínimo comprobable en una tabla que va, por ejemplo del 94,6 de Navarra al 91,9 de Aragón o el 88,8 de Castilla y León, o el 85,4 de Madrid y que sólo se compara con el 79% del País Vasco o el 78,8 de Cataluña.

La forma de asignación de la planta y la capacidad de los miembros de la Carrera condicionan el cumplimiento del rol constitucional. Formación y suficiencia numérica son el punto de partida de la esperada respuesta a la demanda ciudadana de tutela efectiva.

En la selección de jueces y magistrados se observa una real inadecuación entre los planes de estudio de la Licenciatura en Derecho y lo exigido en la oposición de ingreso. Es previsible que la distancia aumente después del conocido como proceso de Bolonia. El estudio universitario tiene poco que ver con una preparación esencialmente memorística que pivota sobre el derecho positivo. Aún considerada la oposición libre como *columna vertebral del sistema de acceso* y centrada en la acreditación de conocimientos jurídicos, la valoración preferente de Leyes memorizadas debería ceder el paso (sin merma del nivel de idoneidad) a aspectos como el talento argumental o la verificación de la cultura jurídica general e institucional que debe poseer un juez. Al lado, la objetivación del proceso mediante el reforzamiento del examen tipo test y la conveniencia de un único tribunal calificador. No cabrá olvidar lo establecido en el artículo 61 del Estatuto Básico del Empleado Público acerca del carácter abierto y libre concurrencia de los procesos selectivos, su objetividad y racionalidad y los métodos de oposición y concurso-oposición (éste excepcional y consistente únicamente en la valoración de méritos). Colateralmente habrá que facilitar la participación, los medios (nótese que el examen tipo test lo realizan los gallegos en Valladolid) y la financiación del opositor, primar especializaciones u otros estudios complementarios y arbitrar becas y bolsas de estudio.

En esta línea, la Resolución de 1-8-2006, del Centro de Estudios Jurídicos, desarrolló la Orden Jus/2468/2006, de 25 de julio, de bases reguladoras de la **concesión de ayudas económicas**. Parece conveniente, y así se propone, que la Xunta de Galicia *adopte un sistema análogo y destinado a los ciudadanos con vecindad civil gallega para promover o facilitar la preparación de oposiciones*; el muy relativo coste de la iniciativa queda sobradamente compensado con los beneficios de todo tipo de un programa sometido a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación, siempre, claro está, desde la obvia reserva a los destinatarios especiales: los licenciados en Derecho que gozan de la condición política de gallegos en los términos del Estatuto.

- 1.2. Independientemente del mecanismo principal, *el concurso-oposición* es una alternativa complementaria y de segundo rango. El acceso directo por la categoría de magistrado para juristas de reconocida competencia ha de anunciarse sistemáticamente por especialidades; en cualquier caso, el curso de prácticas en la Escuela Judicial es una consecuencia lógica de la estructura vigente, que aconseja un incremento del número de años requeridos de ejercicio profesional.
- 1.3. Si *la Escuela Judicial* integra teoría y práctica tratando de proporcionar la capacidad precisa para trabajar con garantía desde el primer momento, y se debe ir adecuando a las nuevas e imparable tecnologías y a la gestión e intermediación de conflictos, con contenidos incluyentes de manera no secundaria del aprendizaje en las lenguas cooficiales del Estado, distintas del castellano (mediante la suscripción de convenios con las Comunidades Autónomas), esa especie de federalismo cooperativo es singularmente relevante en materia de **formación continuada**.
- 1.4. En este punto, el esfuerzo de la Xunta no ha sido correspondido por los demás actores previstos en el art. 433 bis de la LOPJ. Acaso la falta de alicientes que llamen a la participación o la inexigencia de cierta obligatoriedad en algunos supuestos, junto a la inercia del modelo, lleva a las actividades más o menos financiadas con fondos de la hacienda autonómica a resultados claramente insatisfactorios y que ponen en tela de juicio el porqué de esa colaboración. Los cursos, seminarios, conferencias o cualquier otra acción formativa tiene que abrirse a la Universidad, a la Abogacía, a los Procuradores, a otros funcionarios del Estado y, en general, al mundo de los juristas.

No estará de más *revisar el funcionamiento de la Escuela de Verano de Mariñán*. Codecisión en el nombramiento de su dirección, finalidad distinta del ocio veraniego o el turismo gratuito, docencia jurídica de la máxima calidad, selección de ponencias y ponentes, planteamiento pensado también para los jueces y magistrados que constituyen el Poder Judicial en Galicia –pero, asimismo, el Poder Judicial de Galicia–, control presupuestario y del gasto injustificado, son pautas de reflexión en algo que, se mire como se mire, no

sirve para lo que fue pensado y que, tal como está, no merece la cooperación institucional particularmente valiosa de que dispone.

*Esa consolidación del papel de la Xunta en la formación continuada* –no tiene por qué comportar incremento presupuestario– es articulable a través de la *Escuela Gallega de Administración Pública*. Su ubicación, estimables instalaciones, competente personal y demás circunstancias son vehículo de intervención potenciada: idiomas, informática, pedagogía de los nuevos fenómenos jurídicos, derecho gallego, análisis de reformas legislativas, reuniones por órdenes jurisdiccionales para la unificación de prácticas y criterios y, sin duda, la formación exigente y continuada de las figuras coyunturalmente aún necesarias y cada vez más excepcionales que son los jueces sustitutos y los magistrados suplentes, entre otros campos de intervención que comprenden a los secretarios y demás funcionarios de juzgados y tribunales, son aportes a ponderar en una dirección de colaboración regida, de nuevo, por criterios de sentido común, racionalidad, eficiencia y corresponsabilidad.

## 2. Sistema de compatibilidad de los jueces y magistrados

La integración social del juez y su condición de jurista miembro de la comunidad de los juristas tiene que conducir a una reflexión sobre el modo y manera de armonizar a día de hoy la actividad extrajurisdiccional con la propia de la Carrera, según un código de conducta asentado en principios éticos o la cultura de lo público, con reglas de comportamiento escrupulosas y ligadas a la responsabilidad y la eficiencia. Ese equilibrio y el sistema de compatibilización de actividades complementarias fijas (normalmente la docencia universitaria) o esporádicas (no sujetas al régimen de autorización), está pidiendo una revisión que desde la transparencia y el control por el CPJ tenga en cuenta el desfase de la regulación vigente, que funciona a espaldas de las nuevas tecnologías y medios de comunicación de toda clase o desde la absurda desconfianza (por ejemplo, cuando el artículo 393.2 determina que no se podrá desempeñar el cargo en una Audiencia o Juzgado que comprenda dentro de su circunscripción territorial una población en que parientes de segundo grado posean intereses económicos). Ya por no hablar de la extraña mirada dirigida a la realización de otros empleos públicos, a veces despectivamente llamados políticos. Tuvimos ocasión en esta Comisión de tomar nota de algún problema surgido por la integración de jueces.

La incorporación del código de conducta, y principios de los artículos 52 a 54 del Estatuto Básico del Empleado Público podría ser una guía orientativa de la necesaria reforma, edificada sobre la noción del conflicto de intereses con el puesto público o de neutralidad del ejercicio del servicio.

### 3. La inspección

La inspección de los Juzgados y Tribunales tiene por objeto la comprobación y el control del funcionamiento de los servicios de la Administración de Justicia y del cumplimiento de los deberes del personal judicial. La LOPJ encomienda la función inspectora al Consejo General del Poder Judicial así como, dentro del ámbito de su actuación respectiva, a los presidentes del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional, de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales. En su momento habrá que plantearse algún marco de delegación o participación o interés de los futuros Consejos Autonómicos de Justicia.

Hasta ahora el control sobre funcionamiento de la Administración se efectuaba en gran medida con la realización de visitas de inspección. El sistema ha demostrado sobradamente su fracaso y en el futuro el seguimiento pasará por operar con los instrumentos estadísticos (homogeneización y suministro de datos en tiempo real), *la reorientación de la inspección* hacia el diagnóstico de problemas y la propuesta de resoluciones, la implantación de programas de detección avanzada y actuación urgente en determinados órganos, la reformulación del modelo de valoración de la actividad jurisdiccional (con desvinculación del simple productivismo y, quizás, de la remuneración) y programas de evaluación de la calidad, con el planteamiento de verificaciones externas de esa imprescindible calidad de la respuesta.

Una especial referencia merece *la estadística judicial*. Su fiabilidad y construcción con ladrillos no sólo cuantitativos es un instrumento esencial para toda política en materia de justicia, y no sólo en materia de inspección. Cuestiones como la planta judicial, la definición de las necesidades, el establecimiento de criterios y políticas a corto, medio y largo plazo, el estudio de la litigiosidad y el análisis de cualquier reforma legal y organizativa han de basarse en un buen sistema estadístico, o sea, algo de lo que probablemente carecemos en la actualidad. No refleja la situación real de las oficinas judiciales, no existe la lógica correlación entre los datos anotados en los registros burocráticos y lo que se solicita en la estadística, y no está completo un adecuado tratamiento informático. En el fondo, lo que tenemos es una estadística creativa que no contempla más que datos numéricos sin discriminar fases de tramitación, clase de asuntos, medición de tiempos y un largo etcétera de posibilidades imprescindibles también para lo referente a la información y la transparencia judicial.



## 4. Tratamiento de las quejas y la transparencia judicial

Al examinar críticamente el estado del área de administración encomendada, una de las deficiencias detectadas, no precisamente de bagatela, concierne al lamentable grado de fiabilidad que los jueces y magistrados tienen en el concepto de la ciudadanía. La desconfianza y la preocupación mostradas en multitud de encuestas y trabajos sociológicos han sido ganadas a pulso y labradas por años y años de una labor de deterioro de imagen cuya responsabilidad no es ajena a los jueces y cuya solución tiene en jaque al poder público. Las dilaciones, la desinformación, el trato recibido y otras variables son comparadas con la evidente mejoría de otros servicios públicos, siendo frecuente mencionar el caso de la administración de Hacienda.

Aunque hay una notable diferencia entre órdenes jurisdiccionales, el estado de descrédito ante la opinión pública (en términos generales coincidente con la realidad de los hechos) hace inexcusable la efectividad urgente de las previsiones de la Carta de Derechos y de un plan ambicioso de transparencia judicial. La intervención en la calidad del servicio dependerá, aparte de la decisión política al respecto, de un sentido de la pauta ahora que la necesidad y la oportunidad se conjugan y los favorecen.

*Información* genérica sobre procedimientos judiciales, sobre la actividad de juzgados y tribunales, sobre normativa, y sobre la situación y avatares de un procedimiento a quien tiene un interés legítimo, son coordinadas difícilmente rebatibles. A esa ratio de transparencia debe acompañar una *justicia más comprensible*: en los términos de los actos procesales escritos, en el lenguaje de vistas y comparecencias, en los formularios habilitados para trámites, solicitudes, quejas y reclamaciones, y en las resoluciones claras y dictadas para sus destinatarios y no para abogados, juristas o colecciones jurisprudenciales o de editoriales.

Pero, siendo importantes las anteriores consideraciones, lo es más *la atención* a quienes voluntaria e involuntariamente acuden a las sedes judiciales: trato correcto, atención personalizada e identificación del funcionario; puntualidad y carácter menos gravoso de las comparecencias; explicación del porqué de demoras o suspensiones; restricción de citaciones ante el órgano y utilización de medios cómodos (teléfono, fax, correo electrónico, etc.); protección de testigos y víctimas; y atención singularizada a los que no hablan o no entienden la lengua del órgano judicial. No cuesta dinero ni exige sesudos desarrollos reglamentarios. Es sólo la expresión del conocimiento exacto de lo exigido por la responsabilidad y de lo que se espera de ella.

Resta la *adaptación a personas vulnerables*: víctimas de delitos, menores, personas con discapacidad, o inmigrantes que lo precisen, por señalar algunos ejemplos. Se antoja innecesario justificar el motivo de una planificación en este sentido.

Cierra el círculo el tema de la *protección de datos personales*. El asunto comprende circunstancias que desbordan el objeto de la ponencia: archivos en soporte papel, archivos informatizados, publicidad de sentencias y publicación de acuerdos de los órganos de gobierno de juzgados y tribunales.

## 5. Estatuto de jueces y magistrados

- 5.1. *La posición constitucional del Poder Judicial* se justifica probablemente en su función de portador de una influencia jurídico-cultural válida para asegurar el respeto de los principios constitucionales fundamentales y la continuidad del Derecho. Seguramente mientras conserve las características que, de costumbre, suelen reconocérsele como rasgos distintivos en todos los países: su función de árbitro, pronunciarse sobre casos particulares y no sobre principios generales, y no poder actuar más que cuando se apela a él.

En la lógica de la división de poderes, y de los contrapesos constitucionales, ya advirtió el Tribunal Constitucional la conveniencia de mantener al margen de la lucha de partidos ciertos ámbitos de poder y, entre ellos y señaladamente, el Poder Judicial. Por la misma regla de tres, si la incursión de otros poderes en el ámbito reservado a los tribunales conculca los principios del Estado de derecho, el propósito de imponer el gobierno de los jueces al sistema político es demoleedor para la democracia. Sus integrantes traen su legitimación de la Constitución y la mantendrán en el ejercicio de su actividad en tanto en cuanto cumplan las Leyes, interpretándolas de conformidad con el sistema de valores constitucional. En muchas ocasiones se ha querido presentar la responsabilidad como la otra cara de la independencia; la tentativa de tratarlas como cuestiones separadas es tributaria de una ideología engañosa. *Independencia y responsabilidad* son los principios instrumentales de la configuración del juez, proyectados a asegurar la sumisión al ordenamiento jurídico y sólo a él. De esta forma, son ideas complementarias. Así lo entiende también la STC 108/86, cuando declara que la independencia judicial tiene como contrapeso la responsabilidad y el estricto acantonamiento de los Jueces y Magistrados en su función jurisdiccional y las demás que expresamente les sean atribuidas por la Ley en defensa de cualquier derecho.

*El marco normativo básico* lo encontramos en la Constitución (Título VI), la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985 (Libro IV), y el Reglamento 1/1995 de la Carrera Judicial. La Ley y el Reglamento están pidiendo a gritos su revisión, pero no como contrareforma, sino como avance en lo que en su día se dejó en la cuneta.

- 5.2. *La competencia exclusiva del Estado* resulta del texto del art. 149.1.5 de la Constitución. Es estudiada, entre otras, en las sentencias del Tribunal Constitucional 108/86, 56/90 y 105/00. La Constitución, pues, reserva al

Estado la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia, y ello ha exigido distinguir entre Administración de Justicia en sentido amplio y en sentido estricto. El Poder Judicial es único y a él corresponde juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.5 CE), y el gobierno de ese Poder Judicial es también único y corresponde al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE). La competencia estatal reservada como exclusiva por el art. 149.1.5 termina precisamente allí. Hay medios personales y materiales que no se integran en ese núcleo esencial sino que se colocan al servicio de la Administración de Justicia. Lo que la cláusula subrogatoria supone es aceptar el deslinde que el Estado realiza entre Administración de Justicia en sentido estricto y “Administración de la Administración de Justicia”; las Comunidades Autónomas asumen así una competencia por remisión a ese deslinde, respetando como núcleo inaccesible el art. 149.1.5, con la excepción de lo dispuesto el art. 152.1, segundo párrafo. La distribución de competencias en esta materia presenta la particularidad de que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en virtud de las llamadas “cláusulas subrogatorias”; en concreto el art. 20.1 del Estatuto de Galicia.

La coexistencia de una competencia exclusiva estatal y de unas facultades autonómicas que no pueden ignorarse hace necesaria la instrumentación de fórmulas de iniciativa y colaboración. A ello se refiere, al abordar el problema de la convocatoria de concursos para la provisión de plazas de jueces y magistrados en el territorio de Cataluña la STC 158/1992. En cualquier caso, es conocido el reparto entre el Ministerio de Justicia, el CGPJ y los departamentos correspondientes de las Comunidades Autónomas a la hora de hablar de competencias y responsabilidades políticas en la Administración de Justicia, punto que merecería una reflexión aparte.

El “status” de jueces y magistrados fue abordado en la STC 108/1986: su situación debe calificarse como *estatutaria*, de forma que los derechos y deberes que componen el “status” de los jueces debe ser fijado por Ley y, más concretamente, por ley orgánica. Merece destacarse que la situación estatutaria de los jueces es más rigurosa que la de los funcionarios de la Administración Civil del Estado, con los efectos que ello puede acarrear. Que el Estatuto de los jueces esté fijado por la ley significa que la ley define los elementos que lo componen, y puede modificarlos dentro, naturalmente, del marco de la Constitución. La existencia de una Carrera Judicial es elemento que no está en la disponibilidad del legislador, que sí puede, en cambio, modificar sus condiciones.

- 5.3. Cuando se solicita un incremento importante en el número de efectivos de la planta, no convendrá perder de vista la necesidad pareja de acometer una reforma de la *estructura de la Carrera*, diseñada en un momento en que no se llegaba o apenas se llegaba a los mil jueces. Ello trasciende lógicamente a los órganos de gobierno, a la descentralización y al modelo

de acceso. En este tema, se trabaja sobre la flexibilización en el cambio de orden jurisdiccional después de la brusca irrupción de las especializaciones, la supresión del traslado forzoso por ascenso, el premio a una especialización cierta y consolidada por el ejercicio durante años, la promoción profesional efectiva y la posibilidad del encaje funcional de los órganos judiciales unipersonales de una misma circunscripción.

En materia de nombramientos y provisión de destinos es imperativo un régimen de transparencia en los discrecionales, lo que indefectiblemente acarrea la necesidad de motivación suficiente. Además habrá que tratar los criterios objetivos y el procedimiento al efecto, distinguiendo lo que son destinos jurisdiccionales propiamente dichos de los gubernativos.

- 5.4. Una de las facetas tradicionalmente descuidadas es la relativa a la *protección social del juez*. La efectiva conciliación de la vida laboral y familiar -en este sentido, puede consultarse la regulación del Estatuto Básico del Empleado Público-, un sistema de prevención de riesgos laborales, un nuevo esquema de jubilación flexible por edad y de incapacidad que supere la equiparación al iuscivilístico, la posibilidad de jubilación parcial (por edad y por incapacidad), y sometimiento a revisiones médicas periódicas, un nuevo dibujo de las vacaciones, y el seguro de responsabilidad civil y defensa jurídica, junto con medidas de mejora de las pensiones, son elementos a poner encima de la mesa en cualquier plan de modernización de la justicia.
- 5.5. Siempre es asunto de actualidad el concerniente a las *retribuciones e incentivos* de la actividad judicial. La adecuación salarial, el régimen de retribución de las guardias, el marco de negociación con el Ministerio de Justicia, la revisión de los límites de las pensiones de jubilación, un programa de incentivos para jueces, secretarios y funcionarios que premie las buenas prácticas en la calidad de la justicia, los modelos de calidad y reconocimiento público, forman parte de una planificación de actuación integral para la mejora de la justicia, alguna como actuación a corto plazo.
- 5.6. *Jueces sustitutos y Magistrados suplentes*.

Lo que la Ley Orgánica previó como excepcional, ha llegado paulatinamente a adquirir un carácter habitual que contradice el espíritu de la norma, además de no ser deseable. Se ha llegado a decir que existe una planta judicial paralela, lo cual, no siendo exacto, tampoco es totalmente desatinado. El desembolso económico que lleva a cabo el Ministerio para la retribución de jueces sustitutos y magistrados suplentes es muy considerable, y a la vista de los datos económicos la pregunta obligada es si el esfuerzo presupuestario realizado es eficiente o si, por contra, cabría buscar otros sistemas más idóneos para la buena marcha de la administración de justicia. Tampoco es infrecuente el cuestionamiento de aspectos tan fundamentales como la independencia en la función y la cualificación profesional de los seleccionados; la provisionalidad del cargo puede provocar situaciones

complejas, y la temporalidad en el nombramiento no es lo más aconsejable. En cuanto a la calidad, es característica la disparidad en la formación como consecuencia directa de la distinta procedencia de los nombrados. Finalmente habría que aludir al control de los llamamientos.

Se hace preciso pues, un nuevo régimen de sustituciones por miembros de la Carrera Judicial, sosteniendo excepcionalmente las figuras de los jueces sustitutos y los magistrados suplentes, y reflexionando acerca de la posibilidad de plazas judiciales para sustituciones y, tal vez, sobre jueces "volantes" adscritos a la presidencia de los Tribunales Superiores de Justicia o, en su caso, a los Consejos Autonómicos, para la cobertura de vacantes. Entre tanto habrá que subrayar los llamamientos gobernados por las pautas de la excepcionalidad y la necesidad, sin tolerar el hábito de formación de Sala mediante el recurso a los magistrados suplentes, porque si el motivo de su incorporación es el exceso de trabajo, lo conveniente es la adscripción permanente o la modificación de la planta; en el perfil de los nombrados es preferible recurrir a magistrados jubilados solucionando los problemas retributivos y, si la situación llega al extremo de requerirlo así, extender provisionalmente la edad de jubilación de los miembros de la Carrera Judicial hasta los 72 años como medida transitoria. El método de selección de los candidatos no pertenecientes antes a la Carrera comprenderá la verificación de la actividad jurídica y la especialización acreditada a través del curriculum personal, siendo imprescindible intensificar el control de los designados y ejercer la capacidad inspectora sobre su rendimiento. Lo propio puede decirse de los jueces sustitutos, pensando en un sistema en el que el nombramiento recaiga en el secretario judicial durante el período de la vacante del juez titular siempre que aquél la solicite y pasando en ese tiempo a la situación de excedencia por incompatibilidad con garantía de reincorporación al mismo puesto. El real examen de conocimientos y actitud de los candidatos a juez sustituto tiene que ser algo más que papel. Para concluir este apartado, valdrá recordar lo expuesto sobre formación continuada y la importante tarea que en este extremo podría asumir la Consellería gracias a la EGAP.

- 5.7. *La relación del juez con los órganos de gobierno*, depende de un plan de transparencia del Consejo General del Poder Judicial, del régimen de publicidad de sus acuerdos y del trabajo sobre el terreno de sus miembros. Las solicitudes de los jueces al Consejo y a los órganos de gobierno interno se cursarán mediante firma digital y el correo electrónico protegido, cuya optimización y la de la "Extranet" está en marcha. La tramitación electrónica de los expedientes en los órganos de gobierno es otra consecuencia natural de los avances tecnológicos y las exigencias de esa vinculación. Por fin, un Reglamento de Asociaciones, y la relación entre el Consejo y ellas es algo que está fuera de debate.

## 6. Organización territorial del Estado

- 6.1. Las *Salas de Gobierno* de los Tribunales Superiores de Justicia demandan un cambio atinente a su estructura, composición y competencias. Claro que siempre y cuando no se produzca su sustitución por los Consejos de Justicia Autonómicos, ya abordados en otra ponencia. De seguir existiendo las Salas de Gobierno, su organización podría basarse en las ideas de desconcentración competencial del CGPJ en ellas, el refuerzo logístico, un nuevo y proporcional sistema electivo, y la capacidad de revisión y ejecución de la planta cuando no comporte reformas legislativas.
- 6.2. Aunque la relevancia de las *Comunidades Autónomas* ya ha sido tratada en esta Comisión, se impone el desarrollo de las previsiones estatutarias y, en lo que nos afecta, una reforma del Estatuto de Galicia que lo ponga al día en la línea con los más avanzados en la regulación de la Administración de Justicia, y recientemente revisados. Para ello será decisivo comprobar la opinión del Tribunal Constitucional en algunas variables sujetas a disputa jurídica y política.

Junto al desarrollo de las previsiones estatutarias incluyente de los Consejos Autonómicos, entre otras consideraciones, las plenas competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia (con las únicas salvedades que procedan para asegurar la homogeneidad) están asumidas en el Plan aprobado el 12-11-2008 por el CGPJ. La participación de la Comunidad Autónoma en las cuentas de depósitos y consignaciones, su competencia en materia de Juzgados de Paz y pequeñas reclamaciones y su papel en la garantía de los derechos lingüísticos son parámetros asimismo resaltados en los estudios de modernización y distribución competencial realizados recientemente.

## 7. La implantación de la oficina judicial

Aunque ha sido objeto de una ponencia específica, está en el diagnóstico y el pronóstico de los problemas analizados en este Libro Blanco. Basta aquí con las referencias a la programación en la implementación generalizada en todos los territorios, la homogeneización de los servicios comunes procesales, los mecanismos de colaboración entre instituciones, el impulso de las paralelas reformas procesales, la consolidación de la estructura, la definición exacta de los medios personales y sus funciones, la arquitectura judicial, la adaptación de los sistemas de gestión y la itineración de expedientes, y otros elementos de la índole de inspección, coordinación y formación.

## 8. Reestructuración de la planta y demarcación

Como en el supuesto precedente, corresponde al contenido de otra ponencia, aunque se mencione en esta por su innegable trascendencia como eje de cualquier planificación seria en la modernización de la justicia. Un estudio razonable de la carga de trabajo, un nuevo mapa judicial y la reflexión sobre la reestructuración de los órganos unipersonales, son variables ya ponderadas por el propio CGPJ en el documento aprobado el pasado 12 de noviembre.

## 9. La aplicación de las nuevas tecnologías

De nuevo otras ponencias se han encargado exhaustivamente de analizar las cuestiones de interoperabilidad interna (entre órganos judiciales dentro de un sistema de gestión procesal, entre sistemas de gestión procesal y de protocolos unificados de registro y archivo) y externa (con otras administraciones y entidades, con ciudadanos y profesionales), de conexión con Fiscalías y de conexión con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (recepción electrónica de atestados, comunicación electrónica bidireccional, emisión electrónica de órdenes de busca y captura, etc.); asimismo de la transparencia y accesibilidad; de los expedientes electrónicos y carpetas electrónicas de prueba, comunicaciones y presentación electrónica de escritos, firma digital, gestión informatizada de los órganos de gobierno, sistemas de gestión procesal, digitalización de archivos y escaneado de escritos y documentos no electrónicos; y, cómo no, de la estadística como instrumento de mejora de política judicial. A enfatizar la importancia de los medios técnicos para las salas de vistas; no sólo los de grabación y proyección de documentos escritos y audiovisuales, sino, sobre todo, los de videoconferencia que proporcionan comodidad a testigos y peritos, ahorran esfuerzos y costes, reducen las suspensiones de juicios y, en definitiva, suponen un plus en la tarea de la modernización integral que nos convoca.

## 10. Las reformas orgánicas y procesales

**10.1.** Desde hace años se viene trabajando en el diseño de un nuevo proceso penal; huelga profundizar en el extraordinario alcance de la iniciativa y su trascendencia constitucional y orgánica. Interesa constatar ahora que la doble instancia penal traerá consigo la creación en los Tribunales Superiores de Justicia de las *secciones de apelación* previstas en el artículo 73 de la LOPJ. Valorando que progresivamente estos Tribunales

asumirán competencias jurisdiccionales civiles hasta ahora residenciadas en el Tribunal Supremo, en el corto o medio plazo tendrá que crearse esa Sección en el TSJ de Galicia.

- 10.2. El impulso de las *reformas orgánicas y procesales* comprende a los Juicios Rápidos civiles, la mediación, los expedientes de reducción de la litigiosidad (control de acceso de demandas, ampliación del procedimiento monitorio, limitación de recursos, delación a órganos de reclamación administrativa, etc.), la reforma de la casación civil, el establecimiento de órganos específicos para la resolución de conflictos menores, y desjudicialización de los Registros Civiles, son ejemplos de las opciones manejadas en este orden de conceptos.



# Personal

## Fiscalía

**Ponente:**

**M<sup>a</sup> Esther Fernández García**

**Grupo de trabajo:**

Pilar Fernández Pérez, Carlos Varela,  
Jose L. Conde Salgado, J. C. Aladro

1. **Pasado, presente y futuro del Ministerio Fiscal**
2. **La demarcación**
3. **Los medios materiales**
  - 3.1. Las aplicaciones informáticas
  - 3.2. Los medios de transporte.
  - 3.3. La videoconferencia
  - 3.4. Las sedes y dependencias
4. **Medios personales: la oficina fiscal**
5. **Las relaciones institucionales**
  - 5.1. Relaciones con el Poder Autonómico
  - 5.2. Relaciones con el Poder Judicial
6. **Las especialidades en el seno de las Fiscalías**
  - 6.1. Las Secciones de Fiscalía
  - 6.2. Dotación de medios
7. **Los ciudadanos**
  - 7.1. Los ciudadanos y los Fiscales
  - 7.2. La oficina de atención a los ciudadanos
8. **Las formas de optimización del gasto**

## 1. Pasado, presente y futuro del Ministerio Fiscal

Actualmente es muy difícil elaborar una ponencia sobre el Ministerio Fiscal porque estamos en un momento decisivo para definir nuestro futuro. Tras muchos años de debate sobre la bondad del procedimiento penal y ante el más que evidente agotamiento del sistema actual, parece que ha llegado el momento del cambio y en ese camino van las inminentes reformas de las leyes procesales. Que la Justicia necesita un cambio que vaya más allá de simples parches y modificaciones a lo ya existente es obvio, y este cambio supone aceptar, como principio básico inspirador, que estamos ante un servicio público y que es imprescindible generar en el ciudadano confianza en su sistema judicial.

Estas reformas pasan por modificar la demarcación judicial, la oficina judicial y, en lo que más nos afecta, a los Fiscales por la reforma del procedimiento penal y tal vez cuando esas reformas se produzcan será necesario elaborar un nuevo libro blanco. Desde luego la estructura de una Fiscalía será muy diferente dependiendo de las funciones que nos asignen.

Sin entrar a analizar el origen histórico de esta Institución ni su evolución a lo largo de estos años, de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución de 1978 podemos afirmar que el Ministerio Fiscal es una Institución integrada en el Poder Judicial con autonomía funcional.

El Ministerio Fiscal surge de la necesidad de separar, para poner fin al proceso inquisitivo, la misión de juzgar y ejecutar lo Juzgado, atribuida a Jueces y Tribunales, y la de acusar, atribuida a otro órgano independiente, al Ministerio Fiscal.

Ello hace que la misión principal del Fiscal sea ejercer la acción pública en los procesos penales, pero no es la única como pone de manifiesto la continúa expansión de sus funciones (representación de menores, defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, etc.). Las últimas reformas procesales han supuesto la intervención del Fiscal en numerosos procedimientos y una variación de la forma de intervenir: si antes esa intervención era escrita, ahora es oral, lo que obliga al Fiscal a estar presente en dichos actos, lo que provoca una salida masiva de funcionarios a los distintos Juzgados.

La tan comentada reforma del proceso penal y la redefinición de funciones del Ministerio Fiscal es competencia estatal, y desde el punto de vista articulador de un libro blanco, la propuesta de la Comunidad Autónoma debe ser la más adecuada al precepto constitucional. Por lo tanto dos ideas deben prevalecer:

- **Reivindicar que la instrucción sea atribuida ya a los órganos del Ministerio Fiscal** y postular a los órganos Fiscales de esta Comunidad Autónoma como aquellos que inicien la implantación del sistema en su territorio, como cabeza de puente para su ulterior implantación en el resto del territorio nacional.

- **Reivindicar la modificación de normas procesales** que, sin reducir las garantías de los ciudadanos, permitan tramitaciones por escrito, usando las T.I.C. y una reducción de procedimientos y plazos en todos los órdenes.

La jurisdicción penal se basa, en el momento actual, en una triple función.

- Juzgar y ejecutar lo juzgado que corresponde a los Jueces y Tribunales.
- Ejercitar la acción penal es tarea del Fiscal.
- La instrucción penal que en la actualidad corresponde al Juez de Instrucción.

La actual instrucción se reparte entre los distintos Juzgados en base a un doble criterio: A) Territorial, determinado por el lugar de comisión del hecho delictivo con los frecuentes conflictos que esto plantea; B) El de temporalidad, marcado por la fecha de comisión del hecho cuando existe más de un juzgado en la localidad. Sin embargo la Fiscalía sigue un criterio diferente, criterio que ya se ha puesto en práctica en la tramitación de nuestras Diligencias de Investigación Penal y que no es otro que el de la especialización, porque la sofisticación de la delincuencia moderna exige mayor preparación y dedicación para dar la respuesta rápida y eficaz que la sociedad demanda.

El debate de si la instrucción debe quedar en manos del Fiscal y cual es el mejor modelo de procedimiento no es el objetivo de este libro, pues ello es de tal envergadura que requeriría la redacción de un libro propio, y dadas las dimensiones del trabajo no es aconsejable, so pena de tratarlo superficialmente, entrar en valoraciones sobre el tema.

Por eso vamos a centrar esta ponencia refiriéndola a la situación en el momento actual, y sobre todo, a como desde nuestra Comunidad Autónoma y con las competencias que en materia de Justicia tiene asumidas la Xunta de Galicia, se pueden solucionar temas que nos afectan, en concreto, a los Fiscales y, en general, a la propia Administración de Justicia.

Lo que si podemos afirmar es que, por mucho que se retrase, si, finalmente, llegamos al Fiscal instructor, investigador o como se le denomine, con más o menos limitaciones según disponga la futura L.E. Crim., la Fiscalía General del Estado, a través del nuevo Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, ya está poniendo los medios para que, cuando el cambio se produzca, estemos preparados para asumir inmediata y eficazmente los nuevos cometidos que se nos asignen, en aras de una óptima prestación del servicio público.

Estos medios a los que hacíamos referencia se pueden resumir en:

- Especialización basada en dos ideas: eficacia y concentración.
- Creación de las unidades de apoyo.

## 2. La demarcación

El actual sistema de demarcación es irracional ya existen cuatro modos de demarcación (social, contencioso-administrativa, civil y penal) siendo aconsejable la unificación y que los órganos judiciales se acomoden a una única demarcación.

Las Fiscalías, al tener que adaptarse a la demarcación judicial, tienen un reparto de trabajo que resulta absurdo. Sirva como ejemplo que la Fiscalía de Área de Santiago lleva los Juzgados de Instrucción de Negreira, pero los Juicios Orales de esas causas son celebrados por los Fiscales de la Fiscalía Provincial de A Coruña, ya que el juicio oral se celebra en los Juzgados de lo Penal de esta ciudad.

No resulta práctico que existan Juzgados con un escaso volumen de trabajo en cada pequeño pueblo, sobre todo cuando se trata de localidades cercanas. Un ejemplo es el eje Pontevedra-Vigo, que en un radio de 30 kilómetros nos encontramos con los siguientes partidos judiciales: Vigo, Redondela, Porriño, Pontevedra y Marin, siendo difícil distinguir, en zona urbana, donde empieza un partido judicial y termina otro.

Esta política de desconcentración fue adecuada en un momento en que los medios de comunicación no eran idóneos, facilitando así el acceso de los ciudadanos a la Justicia, pero con los medios actuales este sistema, no solo queda obsoleto, sino que plasma un trato desigual para los ciudadanos. Pensemos que los Juzgado de esos pueblos pequeños suelen estar atendidos, en la mayoría de los casos, por interinos, y desde luego de estarlo por titulares estos son recién ingresados en la carrera judicial y llegan al referido Juzgado como primer destino, con la idea fija en concursar y trasladarse en cuanto se cumplan los plazos legales para ello. Esta situación lleva aparejada dos inconvenientes: el primero es que nunca estos Juzgados son atendidos por titulares con experiencia y el segundo es que sabiendo que su paso por ese destino será breve, obviamente, no se meten a fondo con las causas más conflictivas que, generalmente, permanecen paradas durante años.

Desde el punto de vista de la Fiscalía la situación es la misma, pues son los Fiscales interinos o los más modernos de la plantilla los que se trasladan a esos Juzgados. Resulta igualmente paradójico que la Jurisdicción Penal esté diseminada en su fase de instrucción y concentrada en su fase más importante, que es la de enjuiciamiento, fallo y ejecución.

Cuando en Galicia se está tratando de unificar la prestación de servicios entre varias localidades próximas, parece absurdo que sea la Administración de Justicia la excepción.

En el momento actual **resulta necesaria la concentración y una nueva concepción de la Justicia como un servicio público asentado en las cabeceras de las comarcas.**

El Fiscal ya está preparado para ese reto ya que la nueva estructura territorial del Ministerio Fiscal obedece a ese criterio: **las Fiscalías ya están concentradas** en grandes áreas, **con especialistas** en las materias que así lo requieren,

preparados para dar respuesta con mayor efectividad a los temas más complejos y de mayor sensibilidad popular.

Tanto con el sistema actual, como si en el futuro se tiende a la comarcalización, lo cierto es que la creación de un nuevo Juzgado afecta directamente al trabajo de la Fiscalía, y resulta **imprescindible que el Gobierno Autónomo, antes de proponer la creación de un nuevo Juzgado, oiga al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Galicia** sobre la oportunidad de tal creación y la posibilidad de ser asumido por la Fiscalía a fin de evitar que la imposibilidad material de atenderlo implique la solicitud de suspensiones de los actos en los que deba intervenir el Fiscal, produciendo una desatención al ciudadano que se ve privado así de un servicio.

### 3. Los medios materiales

#### 3.1. Las aplicaciones informáticas

Dentro de este apartado la referencia es simple: la Fiscalía interesa una renovación sistemática del planteamiento actual de la cuestión, que pase por los siguientes puntos básicos, tendentes a la implantación de un sistema ofimático, que partiendo de los principios de celeridad, eficacia, concentración y transparencia, y sin ceder un paso en las garantías propias de nuestros procesos, suponga una definitiva entrada en la oficina virtual:

- **Implantación inmediata de las aplicaciones remitidas por el Ministerio de Justicia**, debiendo en tal sentido ser modificados los convenios de implantación actuales que suponen que nuestras aplicaciones entren en vigor en sus últimas versiones en el territorio de Galicia con casi un año de retraso, con el consiguiente desfase entre las peticiones estadísticas basadas en aplicaciones que la Fiscalía General del Estado supone remitidas e instaladas y que sin embargo, al no estarlo, no permiten respuestas a las peticiones solicitadas.
- **Creación de un sistema de formación y apoyo continuos**, saliendo del sistema general de formación, esto es, mediante la creación de personal informático en las Fiscalías, distinto del atribuido a los Órganos Judiciales (pudiendo ser de carácter provincial) que de forma permanente permita que todos los integrantes del Ministerio Fiscal puedan trabajar en la aplicación, al igual que el resto del personal funcionario que integra las oficinas de la Fiscalía. Este sistema de formación supondría, sin duda alguna, la posibilidad de que numerosos integrantes del Ministerio Fiscal se sumaran a la utilización de los sistemas informáticos, a los que son hostiles, ya por su edad, ya por su consideración respecto a los mismos como algo sin valor o utilidad para el desarrollo del trabajo eminentemente técnico que desarrollan, ya que las aplicaciones informáticas, gracias a la formación permanente, pasarían de ser

aplicaciones de registro a ser aplicaciones de gestión. La formación naturalmente sería extensiva y con idéntica intensidad para todos los funcionarios de la Fiscalía, y en especial a los que integran los cuerpos de gestión procesal y tramitación, que en la actualidad funcionan con sistemas de registro en vacío, habida cuenta de que el soporte documental contenido en las diligencias sigue siendo el papel.

- **Creación de un sistema de registro de lectura láser**, mediante códigos de barras que permita un registro único, de forma que una vez entrada la documentación original en nuestras sedes, no sea preciso habilitar registros sucesivos, siendo suficiente la lectura de sus códigos para acudir a la fase procesal concreta en que nos encontremos. Por otro lado la implantación de este sistema supone que un solo registro será utilizado siempre en cada procedimiento aun cuando este cambie su fórmula tramitadora.
- Como idea inicial y de futuro, superando la prevista en el número uno de este escrito, es la **implantación de un proceso virtual** que elimine el papel y el sistema de transmisión continua de documentación, siendo en tal sentido imprescindible la utilización desde la Fiscalía de sistemas de firma electrónica y de comunicación procesal LEXNET, generalizando el mismo no sólo a las comunicaciones, sino también a la posible consulta virtual del procedimiento desde sus inicios.
- Inmediatamente relacionada con la anterior, la **implantación de sistemas de comunicación entre las distintas aplicaciones**, lo que se ha dado en llamar *Módulos de Intercambios Genéricos o MIG*, que permita la comunicación telemática de las distintas Unidades Judiciales, así como de las Fiscalías, de forma que las aplicaciones *LIBRA, MINERVA Y FORTUNY* se interrelacionen entre sí, al menos en los ámbitos civil y penal. Esta idea es sin duda pieza básica del correcto funcionamiento de cualquiera de las aplicaciones, y de nos ser aceptada es solo sustituible por la existencia de una aplicación única para todos los operadores jurídicos, que trabajando dentro de ella con distintos niveles de intervención, puedan hacerla operativa respecto a su concreta gestión.
- **Creación definitiva de la Unidad de Apoyo del Fiscal Superior con competencia en materia informática**, como así corresponde estatutariamente, y que conforme los sistemas adecuados en todo el territorio de la comunidad.
- **Posibilidad de modificar los sistemas informáticos de seguridad** de forma que los usuarios, mediante accesos a través de sistemas de firma electrónica, puedan usar sus equipos desde sus domicilios y a cualquier hora del día.
- Es imprescindible la **renovación automática de medios técnicos** mediante sistemas de comprobación de inutilización in situ, sin necesidad de tortuosas peticiones a través de comunicaciones escritas que precisan enormes tiempos de demora.

- **Habilitación imprescindible de sistemas de red lo mas rápidos y con mayor capacidad**, de forma que se eliminen los tiempos de demora, que hasta ahora han sido desesperantes en la utilización de nuestras aplicaciones.
- Imprescindible así mismo **la unificación de los sistemas de correo-mail**, considerando que en ámbito competencial de la comunidad prácticamente cada funcionario utiliza un correo diferente, algunos de carácter publico como los *Xunta.es* o los *justicia.es*, pero otros utilizan sistemas de carácter privado. En todo caso es imprescindible que el correo elegido pueda ser abierto en cualquier lugar por su usuario conociendo sus claves de utilización.
- También se hace precisa **la utilización** de los sistemas de comunicación de **videoconferencia**, no sólo mediante la definitiva implantación del sistema *Vcon*, sino también, y esto es mas importante, mediante la implantación de sistemas de Videoconferencia en las Fiscalías, iguales a las que tienen las Audiencias, con implantación de los mismos en los partidos judiciales mas alejados de las sedes provinciales, de forma que sea posible, no solo la realización de diligencias judiciales a distancia con reducción de los costes derivados de los viajes, sino también la realización de juicios rápidos, que por su escaso número, de ser evitado el desplazamiento, supondría una notable reducción de los costes.
- Es fundamental valorar que cada una de las posibles reformas que en el futuro se lleven a cabo en las distintas aplicaciones, sean realizadas contando con máximo consenso posible de los distintos operadores jurídicos, en especial Fiscales, habida cuenta de que los mismos son los que se encargaran de su directa aplicación .La implantación de estos sistemas reduciría costes de transporte, así como de consumo de papel, pero lo más importante es que reduciría los tiempos de respuesta de la Administración de Justicia, y en especial, los de la Fiscalía, que si bien en la actualidad son notablemente reducidos, mediante la implantación propuesta lo serían aún más.

### 3.2. Los medios de transporte

El nuevo modelo territorial de las Fiscalías que propone el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, basado en la concentración, unido al modelo Judicial basado en el localismo, al menos en materia civil y en la instrucción penal, obliga a los Fiscales a desplazarse continuamente a los distintos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, sobre todo los ubicados fuera de la sede de Fiscalía, por lo que, para atenderlos satisfactoriamente, necesitan disponer de unos medios de transporte adecuados.

**El Gobierno Autónomo debe garantizar dicho transporte**, adoptando todas las medidas necesarias para ello y para que el funcionario no se vea afectado, de forma análoga a lo que se hace en otros departamentos administrativos.

Resulta **imprescindible acabar con el uso de vehículo propio**. En tal sentido se proponen fórmulas mixtas:

- Que la Administración aporte vehículos y conductores propios, o que contrate el servicio con una entidad privada mediante la fórmula del concurso.
- Que los vehículos intervenidos judicialmente por hechos delictivos se adjudiquen a estos servicios, siendo, igualmente a cargo de la Administración los costes derivados del seguro, mantenimiento, combustible y aparcamiento, aún cuando estos vehículos sean pilotados por el Fiscal.

### 3.3. La videoconferencia

Como poníamos de manifiesto al inicio de esta ponencia, lo deseable para el futuro sería la concentración de los Órganos Judiciales de forma paralela a la de las Fiscalías, pero en tanto esa situación no llegue y coexistan dos criterios organizativos tan dispares ( la concentración de la Fiscalías en las grandes áreas y las dispersión de los Juzgados en numerosos, pequeños y lejanos pueblos) resulta imprescindible el uso de las nuevas tecnologías para que el Fiscal pueda atender a todas esas Unidades Judiciales.

Dentro de estas tecnologías merece especial atención la necesaria implantación de sistemas de video-conferencia, pues tal y como afirmaba la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2003, de 7 de abril, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas y de modificación del Procedimiento Abreviado, **“la presencia física del Fiscal no constituye un presupuesto para la validez del acto procesal de que se trate**. En aquellas ocasiones en que el Fiscal no pueda comparecer personalmente a la práctica de alguna de las diligencias urgentes a tramitar en el Juzgado de guardia, habrá que tomar conocimiento de lo actuado de una forma distinta a la deseable con carácter general. Es aquí donde el valor de las nuevas tecnologías en el proceso penal puede llegar a desempeñar un papel clave para hacer realidad las previsiones del legislador.”

Reformas legislativas posteriores recogieron este criterio. Así, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, artículo 3.16 in fine, la Ley de Enjuiciamiento Criminal, artículo 306. In fine, o la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 229.1. Nuestra propuesta es el **uso generalizado y obligatorio de la videoconferencia** para todas aquellas actuaciones que permite la Legislación vigente. Pero, a tal efecto, es preciso hacer una reclamación a nuestra Comunidad, consistente en la **implantación de un sistema que garantice la transmisión bidireccional de imagen sonido y datos de una forma simultanea** y se termine de una vez con el actual sistema escasamente operativo y tortuoso que produce un efecto rechazo en el usuario.



### 3.4. Sedes y dependencias

Las dependencias de la Fiscalía serán adecuadas y en la sede de los Juzgados y Tribunales correspondientes, según dispone el artículo 72 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

**Cuando se diseña un edificio judicial debe tenerse en cuenta siempre a la Fiscalía.** Hoy no se está haciendo de una forma genérica y queda en manos de los respectivos Fiscales Jefes enterarse de la situación de los inmuebles en su ámbito territorial. Se propicia así que surjan discrepancias, con Órganos Judiciales, que administran los mismos con una patrimonialidad que nos les pertenece pero que responde a un privilegio tradicional que debe desaparecer. Hoy en Galicia existen las siguientes Fiscalías con necesidades propias:

1. **Fiscalía Autonómica**, ubicada en A Coruña. La composición de esta a. Fiscalía es la siguiente:
  - a. Fiscal Superior de Galicia.
  - b. Teniente Fiscal.
  - c. Dos Fiscales integrados en su plantilla.
  - d. La Unidad de Apoyo prevista en el artículo 18 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que contará con, al menos 4 funcionarios.

Resulta imprescindible que cada una de las personas incluidas en los anteriores apartados, dispongan de un despacho adecuado, siendo igualmente fundamental contar con una sala para recibir visitas.

  - e. Una secretaría que debe contar con espacio suficiente para toda la plantilla.
  - f. Así mismo el Estatuto mencionado establece la obligación de celebrar un determinado número de juntas de Fiscales, por lo que se dispondrá de una sala de juntas suficiente para albergar a los asistentes, que en el caso de esta Fiscalía no serán muy numerosos.
2. **Cuatro Fiscalías Provinciales**, ubicadas en A Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra, respectivamente. Desde una Fiscalía Provincial se atienden todos los Juzgados de la provincia, excepto los que se llevan desde la Fiscalía de Área y de la Provincial, además de la instrucción de menores. Debe pues esta Fiscalía tener espacio para:
  - a. Una secretaría general acorde con el número de funcionarios de la plantilla.
  - b. Una secretaría de menores.
  - c. Despachos para todos los Fiscales.
  - d. Una sala de juntas para cumplir con el mandato legal que obliga a la celebración de un número determinado de juntas. Esta sala debe tener cabida para todos los Fiscales de la Fiscalía Provincial más los de las Secciones Territoriales.
  - e. Al menos una sala de visitas para recibir a los cada vez más numerosos ciudadanos que acuden a las Fiscalías para solicitar información sobre sus asuntos o presentar denuncias.
  - f. Una sala que permita las entrevistas previas de los letrados con los menores y sus representantes legales.

- g. Una sala de espera para los menores que permitan poner fin al deplorable espectáculo de ver a estas personas esperando en los pasillos.
- 3. **Dos Fiscalías de Área** ubicadas en Santiago de Compostela y Vigo. Estas Fiscalías deben de tener espacio suficiente para albergar:
  - a. Una secretaría general acorde con el número de funcionarios de la plantilla.
  - b. Despachos para todos los Fiscales.
  - c. Una sala de juntas para cumplir con el mandato legal que obliga a la celebración de un número determinado de juntas. Esta sala debe tener cabida para todos los Fiscales de la Fiscalía de Área.
  - d. Al menos una sala de visitas para recibir a los cada vez más numerosos ciudadanos que acuden a las Fiscalías para solicitar información sobre sus asuntos o presentar denuncias.
- 4. **Seis Destacamentos Territoriales**, ubicados en Ferrol, Mondoñedo, Monforte de Lemos, Verín y Cambados. Estos Destacamentos deben contar con espacio suficiente para albergar:
  - a. Una secretaría general acorde con el número de funcionarios de la plantilla.
  - b. Despachos para todos los Fiscales.
  - c. Al menos una sala de visitas para recibir a los cada vez más numerosos ciudadanos que acuden a las Fiscalías para solicitar información sobre sus asuntos o presentar denuncias.
- 5. Además, en cada edificio judicial el Fiscal debe contar con el número de despachos necesario para el desempeño de sus funciones.

Lo que sí es común a todas las Fiscalías reseñadas es la necesidad de que sus respectivas **dependencias, estén unidas**, pues la **oficina fiscal ya funciona como un servicio común para todos los Fiscales** de la plantilla, que mal puede prestarse cuando las sedes de una misma Fiscalía están en distintos edificios, lo que obliga a que determinados servicios deban reproducirse en cada sede, duplicando, innecesariamente, el mismo servicio.

El sistema de trabajo del Fiscal ha experimentado muchos cambios en los últimos tiempos, cambios unidos siempre a reformas legislativas tendentes a acercar la Justicia a los ciudadanos. Así se ha convertido en práctica habitual que los particulares acudan a la Fiscalía para preguntar por sus asuntos o presentar denuncias. Los organismos públicos también remiten sus escritos a la Fiscalía. Esto implica que cada Fiscal debe iniciar y tramitar Diligencias de Investigación Penal y Diligencias Preprocesales, siendo normal que en el curso de esa tramitación precise recibir declaraciones, lo que en la actualidad resulta imposible al carecer de un lugar adecuado para ello, habida cuenta de que se están compartiendo los despachos disponibles entre varias personas.

La tendencia actual es el considerar las Fiscalías como un todo unitario, confundiéndolas con una Unidad Judicial, de manera que cuando se inaugura un edificio judicial se le adjudica un espacio, en base a las necesidades de ese momento, y este espacio no aumenta cuando sí lo hacen esas necesidades.

Resulta pues, igualmente, **imprescindible la adjudicación de espacio a la Fiscalía de manera automática cada vez que se produzca una variación en su plantilla**, de la misma manera que se encuentra espacio para ubicar un Juzgado de nueva creación.

## 4. Medios personales: la oficina fiscal

Por cada oficina de la Fiscalía pasa a diario la casi totalidad del papel que se tramita en los Juzgados, por lo que una modernización de la oficina judicial con unos servicios comunes adecuados no puede dejar al margen al Ministerio Fiscal, sino que ha de tenerlo presente con sus peculiaridades y llevar a cabo un diseño que lo integre dentro de esta estructura y que permita, a través de organismos como la *Unidad de Apoyo*, un sistema de coordinación con la oficina judicial que sea igual para toda la comunidad.

La estructura de la Oficina del Fiscal no responde a las actuales necesidades operativas que corresponden a una moderna oficina pública, lo que provoca ineficacia e irracional gestión de los recursos humanos.

Se hace necesario por tanto establecer protocolos de actuación para regular las relaciones de la oficina con el resto de la Administración.

Es preciso establecer un nuevo modelo que garantice la modernización del sistema.

Los principios inspiradores del nuevo modelo serían básicamente los siguientes:

- **Creación de la figura del Gestor de Personal** para cada provincia, siendo coordinados por el gestor de la Unidad de Apoyo.
- **La jefatura de la oficina en el aspecto organizativo ha de ser ejercida por personal especializado dependiente de la Administración Autónoma** con competencias directas y ejecutivas sobre el mismo. Sus funciones serán administrativas y abarcarán todas aquellas que, respecto a los funcionarios de las Fiscalías, son competencia de la Xunta, (permisos, bajas...), si bien es conveniente que la Xunta, en el tema de vacaciones y permisos, tenga en cuenta el informe del Fiscal correspondiente.
- **Modernización en los métodos de trabajo.** Se introducirán técnicas de gestión de personal y de distribución de tareas. Se implantará de manera generalizada el uso de las nuevas tecnologías.
- **Garantizar la atención al ciudadano** en cualquiera de las lenguas oficiales.
- **La nueva estructura de la Oficina del Fiscal debe ser flexible**, de forma que su dimensión y organización interna pueda determinarse en función del volumen de trabajo de cada circunscripción.
- El sistema de ordenación del personal al servicio de la Fiscalía será la *Relación de Puestos de Trabajo*, correspondiendo a la Comunidad Autónoma el diseño y aprobación de la misma. Sería conveniente **definir una RTP propia para la Fiscalía**, teniendo en cuenta no sólo las tareas de los

Juzgados sino las específicas de las Fiscalías que no son coincidentes, de manera que se definan los puestos de trabajo de los funcionarios destinados en las Fiscalías con una amplitud que permita la acomodación a las funciones propias de las mismas. Estas RPT contendrán además de una descripción de cuales son los puestos de trabajo, los requisitos para el desempeño de cada uno de ellos.

- **Modificación del sistema de interinidad.** Deben organizarse formas de sustitución inmediata en los supuestos de bajas del personal de oficina, nutriendo las bolsas de trabajo de personal suficiente y formado, eliminándose las formas de sustitución vertical que retrasan los nombramientos.
- **Modificación del sistema de acceso por promoción interna.** Este sistema debe basarse, no exclusivamente en un criterio temporal, sino en la capacitación para llevar a cabo las funciones de la nueva categoría, bien acreditada previamente a la promoción, bien a posteriori, mediante la superación de un curso de reciclaje obligatorio.
- Para adjudicar un concreto puesto de trabajo a los funcionarios de integración han de tenerse en cuenta sus habilidades para el desempeño de determinadas funciones adecuadas a su situación, y que faciliten su verdadera integración.
- El número de funcionarios destinados en las Fiscalías debe establecerse teniendo en cuenta la plantilla de Fiscales y los distintos Órganos Judiciales que se atienden y, para evitar que una vez llegado a ese equilibrio éste se rompa, se acordará un **aumento sistemático de la plantilla cada vez que el número de Fiscales o el de Órganos Judiciales aumente**, cubriéndose, provisionalmente, estas nuevas plazas con interinos, hasta la modificación de la R.P.T. y la convocatoria del correspondiente concurso.
- Se realizarán **cursos de reciclaje y formación continua** para los funcionarios de la oficina de las Fiscalías para su adaptación a las nuevas tecnologías.
- **Se establecerán mecanismos de coordinación entre la oficina de Fiscalía y el servicio común de señalamientos de la nueva oficina judicial** para la asistencia a juicios y vistas.

## 5. Las relaciones institucionales

El artículo 13-4º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal atribuye a la Unidad de Apoyo, entre otras funciones, la de asistencia a la Fiscalía General del Estado en materia de representación institucional y relaciones con los poderes públicos.

De manera análoga la Unidad de Apoyo de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma de Galicia realizará esas funciones, siendo por tanto fundamental su inmediata creación, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- La infraestructura que se cree con la Unidad de Apoyo será exclusiva para la Fiscalía y no compartida con otros servicios.

- El Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Galicia tendrá participación activa en la definición de esta infraestructura.

La representación institucional forma parte del cargo del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma y de los Fiscales-Jefes Provinciales y, por protocolo, tienen obligación de asistir a determinados actos institucionales.

Deben respetarse las normas reguladoras y no se pueden admitir situaciones que impliquen una discriminación al Ministerio Fiscal. Para ello es preciso que se respete su ubicación protocolaria en los actos a los que asiste y dotarles de medios para poder cumplir su cometido.

Hoy tal menester deja mucho que desear, sin duda, debido, más posiblemente, al desconocimiento de la Institución que a la intencionalidad de los encargados de dotarla de tales medios. Esta carencia la está supliendo, personalmente, cada Fiscal lo cual no le es exigible y ello traerá consigo, indudablemente, su ausencia de dichos actos. Es preciso establecer un equilibrio de representación con las demás autoridades y para ello resulta imprescindible.

- Darle a los Fiscales el lugar que les corresponde en los actos públicos a los que asiste.
- Dotar a los Fiscalías de presupuesto propio. Dentro de los presupuestos autonómicos, se debe incluir una partida singularizada para el Ministerio Fiscal y la distribución interna entre las distintas Fiscalía de la Comunidad.
- Dotar a los Fiscales-Jefes Provinciales de medios de locomoción para asistir a dichos actos.

## 5.1. Relaciones con el poder autonómico

Unas fluidas relaciones de la Fiscalía con el Gobierno Autonómico resultan imprescindibles si se pretende una mejor Administración de Justicia y para ello, además de los mecanismos establecidos en la normativa, deberían aprobarse acuerdos por los que dicho **Gobierno se comprometiera a oír al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Galicia** en la toma de decisiones relacionadas con la Administración de Justicia y, en concreto, en los siguientes temas:

- Antes de proponer al gobierno la creación de un nuevo Juzgado.**
- Cada vez que se vaya a diseñar un nuevo edificio judicial.**
- Sin perjuicio de la titularidad de los edificios judiciales por parte de la Xunta y su administración por el correspondiente encargado, en el **reparto de espacio y uso de los elementos comunes de los edificios judiciales.**
- Antes de tomar decisiones que vayan, directa o indirectamente, a afectar a los Fiscales.**

En estos dos últimos casos se oír además al Fiscal-Jefe provincial correspondiente.

- e. **En todo lo concerniente al día a día de los edificios judiciales, se contará con la opinión del Fiscal**, regulando el uso de las instalaciones en igualdad de condiciones.

## 5.2. Relaciones con el Poder Judicial

Uno de los temas en los que se pone de manifiesto con mayor dureza la descoordinación existente entre los distintos Juzgados y con respecto a la Fiscalía, es el relativo a los señalamientos. El Reglamento de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales implanta un sistema de coordinación, pero la práctica diaria nos demuestra el incumplimiento sistemático de esta obligación con el consiguiente perjuicio, no sólo para las Fiscalías, sino para todos los demás organismos públicos que participan en la Administración de Justicia y para el ciudadano.

A modo de ejemplo, es costumbre señalar juicios para una fecha determinada y suspenderlos por decisión unilateral del titular del Juzgado, sin explicación alguna y, en la mayoría de los casos, sin notificación previa, enterándose el Fiscal de dicha suspensión cuando comparece ante el propio Juzgado después de haber efectuado el correspondiente traslado hasta su sede. Este juicio es señalado nuevamente en la fecha y con el horario que decida el titular del Juzgado que provocó la inicial suspensión, fuera, obviamente, del calendario de señalamientos. Actitudes como esta son frecuentes y ello implica que otras Instituciones que intervienen en el proceso se vean afectadas al romperse todo su sistema de organización de trabajo efectuado con antelación, convirtiéndolo así en ineficaz.

Los perjuicios para todos los que intervenimos en la Administración de Justicia y para el ciudadano, y los costes de tal acción son importantísimos. Pensemos que según estudios económicos, de sobra conocidos, se calcula que la celebración de una sesión de juicios tiene un coste, aproximado, de unos 5.000 .

Resulta pues **imprescindible acatar el Reglamento de aspectos accesorios de las actuaciones judiciales, confeccionar los correspondientes calendarios, oyendo al Fiscal, con quien, necesariamente de deben coordinar y respetar las fechas y horarios de señalamiento.**

En todo caso, y **para un futuro parece aconsejable que la agenda de señalamientos no sea una agenda personal sino pública y manejada por un órgano administrativo independiente del personal del Juzgado.** Esta agenda se organizará siguiendo criterios de programación informática que abarque todos los días hábiles de la semana, permitirá evitar las coincidencias y asegurar nuestra presencia en los casos necesarios, pero sobre todo, permitirá agrupar esa presencia, cambiando así la dinámica de señalar sin contar con el resto de los operadores jurídicos.

Así mismo **debe adquirirse un compromiso en el uso obligatorio del videoconferencia.**

## 6. Las especialidades en el seno de las Fiscalías

### 6.1. Las Secciones de las Fiscalías

La creación de las Secciones en las Fiscalías resulta imprescindible como instrumento fundamental para la especialización.

Las Diligencias de Investigación tramitadas por el Fiscal se basan en el principio de especialización, de manera que, superando los criterios tradicionales de reparto entre los Juzgados de Instrucción, estamos preparados para asumir en un futuro la tarea de instruir, basándonos en unos criterios de reparto más racionales y que traerán consigo una mayor eficacia.

### 6.2. Dotación de medios

El avance en la investigación de los delitos precisa, como todo en la vida medios, y en vista de las circunstancias entendemos necesarios los siguientes:

- **Personales**
  - Funcionarios con capacitación acreditada.
  - Debemos contar con profesionales cualificados para realizar investigaciones científicas adecuadas y rápidas.
  - La Administración, bien creando equipos específicos o bien mediante convenios de colaboración con otras instituciones, debe prestar apoyo constante a la Fiscalía en materias que requieran unos concretos conocimientos técnicos.
  - Atribución de una Policía Autónoma como unidad de Policía Judicial concreta, adscrita a la Fiscalía.
- **Materiales**
  - Videoconferencia.
  - Transportes adecuados.

## 7. Los ciudadanos

### 7.1. Los ciudadanos y las Fiscalías

La correcta atención al ciudadano es una de las preocupaciones básicas de la Fiscalía y uno de los campos donde se ha centrado la actuación del Fiscal en los últimos años. La concepción de un Ministerio Fiscal abierto al ciudadano es primordial para que éste confíe en la Institución.

Esta atención al ciudadano, se apoya fundamentalmente en los siguientes puntos:

- **Trato personalizado e inmediato.** Cualquier ciudadano que acude a una Fiscalía en Galicia va a ser atendido por un Fiscal, generalmente por el Fiscal-Jefe o el Teniente- Fiscal si se trata de presentación de una denuncia,

o por el Fiscal Delegado de las especialidades si la cuestión que plantea es materia propia de una especialidad, o por el Fiscal encargado de su asunto si la consulta se refiere a un procedimiento ya en marcha. Puede igualmente ser recibido por el Fiscal que va a celebrar su juicio, y en el caso de los perjudicados, cada vez con más frecuencia acuden al Fiscal para entregarle documentación que él aportará a la causa para defender las pretensiones civiles de aquellos. Por poner otro ejemplo, la mayoría de las incapacidades se inician por demanda presentada por el Fiscal especialista tras la tramitación por su parte de Diligencias Preprocesales, iniciadas por comparecencia de parientes, de representantes de organismos públicos, etc.

- **Información puntual** de lo que se está haciendo en la Fiscalía en relación al asunto por él planteado. Se notifica a la persona que, con su comparecencia motiva el inicio de actuaciones en la Fiscalía, todos y cada uno de los pasos de las Diligencias que se tramitan.
- **Rapidez en la tramitación y resolución**, pues no debemos olvidar que los Fiscales en este punto estamos sometidos a plazo.

## 7.2. La oficina de atención a las víctimas

Por mandato estatutario se debe proceder, de forma inmediata, a la creación de una oficina de atención a las víctimas, como unidad con espacio físico independiente dentro de la Fiscalía. Ello supone que el Gobierno Autonómico debe facilitar esta tarea a las Fiscalías y para ello tiene que dotarlas de los siguientes medios:

- **Espacio físico para su creación.**
- **Al menos un funcionario para los trámites.**

## 8. Las formas de optimización del gasto

En este apartado analizaremos como todas las propuestas del Ministerio Fiscal suponen medidas de gestión judicial que podrían mejorar la Administración de Justicia en términos de cantidad, calidad, celeridad y, por qué no decirlo, ahorro, y ello siempre partiendo de la premisa de que ningún coste puede suponer la más mínima merma de garantías en el justiciable.

El análisis de los costes de la Justicia no es novedoso y un primer estudio del año 2003 ponía en evidencia lo gravoso de nuestro servicio, y citaba por ejemplo, cuánto nos costaba una sentencia en dicho año: si se trataba de un órgano colegiado, entre 1.172 y 1.382 €. Si se trataba de un Órgano Judicial de primera instancia, el coste se sitúa entre los 781 y 931 €.

En promedio, las costas que soportaban los particulares en un divorcio eran de 781 €; un procedimiento para una reclamación de cantidad por un importe comprendido entre 480 y 4.808 € cuesta 1.200 €; un desahucio, casi 2.100 €; los juicios por suspensión cuestan 9.000 €; las ejecuciones de sentencias, 2.000 €; las apelaciones civiles unos 2.343 €; y las valoraciones de los juicios



penales eran de semejante entidad. En el informe también se explicaba que transferir un euro por vía judicial a menudo cuesta más de un euro.

La cuestión es: ¿que se puede hacer desde el punto de vista del Fiscal? Y nosotros entendemos que mucho es el camino a recorrer para reducir estos costes.

- **Reducción o agrupación de partidos judiciales.** El primer paso sería reducir los partidos judiciales o, de no ser posible, la agrupación de algunos de los existentes. Este primer paso además de las ventajas ya expuestas en otros apartados de la ponencia, desde el punto de vista económico, supondría un importante **ahorro en gastos de desplazamientos** que en la actualidad son elevadísimos. Como ejemplo podemos citar el caso del desplazamiento de un Fiscal de Pontevedra a los juzgados de Lalín que supone unos costes de 150 solo en transporte, sin contar las dietas. En la provincia de A Coruña el gasto medio de traslado hasta un Juzgado fuera de la localidad donde están ubicadas las sedes de las Fiscalías es de 90 .
- **Aprovechamiento de las nuevas tecnologías.** La utilización de los sistemas de derivados de las nuevas tecnologías que implica **la reducción del papel, la reducción de los viajes** a los partidos judiciales distantes, de forma que mediante la adecuada utilización de aplicaciones informáticas, el Fax y la videoconferencia, los costes procesales sean seriamente disminuidos. Por otra parte, un aspecto accesorio pero de ninguna manera baladí sería la **reducción de archivos y espacios** para este menester, habida cuenta lo reducido de los espacios necesarios para la conservación de los documentos magnéticos. Se ahorrarían, finalmente, los gastos derivados de la destrucción de documentos escritos.
- **Señalamientos.** La agenda de señalamientos, que siguiendo criterios de programación informática permita evitar las coincidencias y asegurar nuestra presencia **agrupándola**. Esta variación evitaría suspensiones y reduciría nuestra presencia, lo que supondría una **disminución de los viajes** con la consiguiente reducción de costes.
- **La modificación urgente de nuestros sistemas de transporte.** Cualquiera de los mecanismos propuestos, no solo asegurarían el transporte sino que abaratarían sus costes.
- **Participación directa del Ministerio Fiscal en las inversiones en justicia,** mediante informes precisos sobre nuestras necesidades. De esta manera se optimizarán estas inversiones al adecuarlas mejor a las verdaderas necesidades que tiene el Fiscal.

No podemos perder la ocasión de reiterar nuestro apoyo a **la futura atribución de la función instructora** de las causas penales que, de ser llevada a cabo, supondría, al estar centralizada en nuestras sedes, una clara reducción de costes, pues la Fiscalía desplazaría sus efectivos sólo en momentos concretos y siempre partiendo de una información precisa analizada por expertos en la concreta materia que encaminarían la investigación de los delitos con mayor precisión y, por tanto, con menores exigencias económicas que las que pueden, en ocasiones, generar los palos de ciego. Incorporo en hoja separada el escrito remitido por los funcionarios debido a

que su postura, en los temas que toca, es distinta a la de los Fiscales, por las razones que se expondrán. El texto es el siguiente:

- *No estoy de acuerdo en lo relacionado con el sistema de interinidad y la sustitución vertical. La sustitución vertical entre funcionarios además de suponer una cierta promoción profesional, con elementos incentivadores, es una fórmula que beneficia a la administración de justicia. La sustitución establece unos plazos muy breves (3 días de anuncio en propia unidad, y caso de no haber solicitantes 3 días de anuncio por la Intranet de la Dirección Xeral de Xustiza, para el mismo partido judicial, y en el supuesto de no haber solicitantes se puede acudir a la sustitución horizontal del mismo cuerpo de otras localidades, con un plazo de 3 días idéntico). (se remite la regulación de las sustituciones).*

La discrepancia en este tema, surge, no de la voluntad de no primar e incentivar al funcionario, sino de la práctica diaria que nos pone de manifiesto que, en muchos casos, el funcionario no está preparado para ejercer las funciones propias del nuevo cargo y se ampara, para no realizarlas, en que a él en su oposición no se le exigieron esos conocimientos, (piénsese en un funcionario del cuerpo de auxilio que por sustitución vertical deba realizar tareas de tramitador y no sepa manejar un ordenador), negándose, igualmente a realizar las antiguas tareas sobre la base de que no se corresponden con su nuevo puesto.

- *Si lo que se quiere es la cobertura automática de las ausencias lo que hay que demandar es un servicio común de apoyo específico. En la actualidad está establecido en las siete grandes ciudades de Galicia y tiene por finalidad entre otras cuestiones la cobertura de las ausencias por enfermedad. El problema que existe con el mismo es que es totalmente insuficiente, ya que no tiene los funcionarios suficientes y no tiene del cuerpo de auxilio.*

Como establece el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su artículo 2º, el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado, con autonomía funcional, en el Poder Judicial... Quiere ello decir que no puede, en modo alguno, vincularse el funcionamiento de las Fiscalías, no siendo preciso recordar la importancia de la secretaría en ese funcionamiento, a la decisión de un Juez Decano, o de un Secretario Judicial.

- *No se considera preciso el apartado “modificación del sistema de acceso por promoción interna”. La promoción interna ha sido modificada por la L.O. 19/2003, y aparece regulada en el art. 490.3 de la LOPJ como sistema de “concurso-oposición”, que en todo caso requiere poseer la titulación, una antigüedad de 2 años, y superar las pruebas selectivas.*

No existe gran discrepancia en este punto.

- *Tampoco se considera que deba figurar el apartado relativo a “funcionarios de integración”. Si se quiere potenciar determinadas habilidades o conocimiento ya está el instrumento de las Relaciones de puestos de trabajo para ello. (Se supone que por funcionario de integración se refiere a toma de posesión tras un concurso).*

Por funcionario de integración nos referimos a los que padecen algún tipo de minusvalía, minusvalía que debe ser valorada para determinar el puesto. Así parece incompatible, por lo que respecta a la Fiscalía, que un disminuido físico con afectación de movimiento pueda pertenecer al cuerpo de auxilio de igual modo que un disminuido mental pueda ser tramitador o gestor.

**Personal**

**Secretarios  
judiciales**

**Ponente:**

**Agustín Pena López**

**Grupo de trabajo:**

**Ana Varela Puga**

## **I. Orígenes de la reforma que supuso la Ley Orgánica 19/03 que modificó la L.O.P.J. de 1985: Finalidad de la misma y nuevo papel del Secretario Judicial en la Administración de Justicia de la España del siglo XXI**

Desde el punto de vista organizativo y funcional, la Justicia española ha permanecido anclada en el siglo XIX, por lo que no ha sido capaz de dar respuesta satisfactoria a lo que le exigía la sociedad del siglo XX y, por supuesto, la actual. La oficina judicial española respondía a un modelo pensado y proyectado sobre una realidad eminentemente rural, en el que cada órgano judicial debía responder como un todo, autónomo e independiente, dada la difícil conexión con otros órganos judiciales u otros órganos administrativos, debido a la falta o lentitud de las comunicaciones. Esta estructura se fue manteniendo durante la práctica totalidad del siglo XX (prueba de ello es que, aún en la década de 1980, los propios Jueces designaban al personal interino y el Secretario Judicial disponía de unos fondos con los que adquirir todo tipo de material para la oficina). Evidentemente esta organización no satisfacía a nadie, (ni a ciudadanos, ni a abogados y procuradores, ni a funcionarios, ni a las Administraciones competentes), por lo que se empezaron a analizar, en los diferentes foros de especialistas, las medidas más apropiadas para ajustar dicha organización a los tiempos actuales. Fue así como la mayoría de la doctrina, entre un catálogo de medidas que consideró imprescindibles para mejorar la administración de justicia, partiendo de la fundamental idea de que era insoslayable afrontar la reforma en profundidad de la oficina judicial, apostó, de forma decisiva, por potenciar el papel de los Secretarios Judiciales en dicha organización, habida cuenta de su formación jurídica y de su desaprovechamiento, propiciando la reforma de su estatuto. Observando los modelos de Secretario Judicial existentes en Europa: el modelo latino (al que pertenecía el español), el modelo inglés y el modelo alemán, se consideró como más apropiado este último, (Rechtspfleger)

por ajustarse al tipo de Secretario Judicial con más competencia, dado que tiene amplias funciones de ordenación, ejecución y decisión en asuntos de jurisdicción no contenciosa, fijación de costas, proceso monitorio y ejecución en general, habiendo sido propuesto, tal modelo, para el resto de Europa, por la Unión Europea de Secretarios de la Jurisdicción (EUR). en el año 1984, y tomado en cuenta por la Recomendación del Consejo de Europa, de 16-9-1986, en la que se propone a los países miembros que encomienden los asuntos no contenciosos a otros órganos distintos de los Jueces, para prevenir y reducir la sobrecarga de trabajo de éstos. En España, este principio potenciador del Secretario Judicial, se recoge tardíamente en el Libro Blanco de Justicia, aprobado por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 8-9-97, en donde se habla de “Redefinir las funciones de los Secretarios Judiciales...”, con idea de convertirlos en uno de los pilares sobre los que se asentaría la nueva Oficina Judicial y proponiendo que se le asignasen importantes atribuciones en materia procesal y de gestión. Como bien sabemos, el legislador no siguió dicha sugerencia en las siguientes e importantes reformas procesales (L.J.CA 29/98 y Ley 1/2000 de Enjuiciamiento Civil).

Ante el estancamiento de la situación, las principales fuerzas políticas subscribieron, el 28-5-01, el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, en el que consensuaron toda una serie de principios, objetivos y procedimientos sobre los cuales debía sentar sus bases y un nuevo modelo de Justicia en España. Este acuerdo propone, desde el punto de vista organizativo: el diseño de una nueva estructura de oficina judicial, una mayor y mejor delimitación de las funciones de cada miembro de dicha oficina, la utilización de las relaciones de puestos de trabajo como instrumento técnico adecuado para la identificación de tareas y niveles de responsabilidad, la obligatoriedad en el uso de medios informáticos y telemáticos en todas las Oficinas Judiciales y, de nuevo, la potenciación de la figura del Secretario Judicial, ampliándose sus funciones y atribuyéndoles nuevas competencias (no podemos pasar por alto que, en idéntico sentido, el 22-5-01, el Ministerio de Justicia y los diferentes Gobiernos de las Comunidades Autónomas lograron alcanzar, en las Palmas de Gran Canaria, un acuerdo cuyo objeto era adecuar esa nueva organización de la justicia a la estructura autonómica en la que se vertebra la España Constitucional). Todo ello, partiendo de un principio absoluto: que los Jueces y Magistrados deben dedicar todos sus esfuerzos a las funciones que les vienen encomendadas por la Constitución, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3), siendo preciso descargarles de todas aquellas que no sean estrictamente las que les corresponden.

Fruto de dicho Pacto fue la Ley Orgánica 19/03 de 23 de diciembre, que modificó de forma esencial a la L.O.P.J de 1985 y que, al fundamentarse en dicho Pacto, se aseguraba la concentración de un gran poder político que debía garantizar el buen fin del proyecto, participando activamente, desde el primer momento, las CCAA y el C.G.P.J.

Esta reforma orgánica supone un cambio cultural de la Administración de Justicia española basado en dos premisas fundamentales:

- a) Que es posible disociar la actividad estrictamente jurisdiccional de la actividad procesal no jurisdiccional, sin que ello afecte a la independencia judicial. (La reforma plasma esta idea manteniendo inalterado el carácter instrumental de la oficina judicial, respecto de la actividad jurisdiccional, y el principio del obligado cumplimiento de las resoluciones judiciales, e introduciendo, al mismo tiempo, fórmulas de coordinación en su organización y funcionamiento).
- b) Que cabe introducir el aspecto prestacional en la Administración de Justicia, dado su carácter de servicio público: con el objetivo de hacer posible que el ciudadano pueda obtener un servicio próximo y de calidad, se incorporan a la L.O.P.J los principios y derechos reconocidos en la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, aprobada como proposición no de ley por el Pleno del Congreso, el 22-4-02. Además el art. 435.3 recoge como principios o criterios del funcionamiento de la Oficina Judicial: la agilidad, la eficacia, la eficiencia, la racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación ente Administraciones.

Con la Ley Orgánica 19/03, se estableció, pues, una clara delimitación entre los funciones jurisdiccionales, con su aparato de apoyo, y las funciones administrativas, que deberán ser llevadas a cabo por un conjunto de servicios especializados, comunes a los diversos órganos judiciales de cada demarcación, de manera que los Jueces pudieran concentrarse en exclusiva a su tarea jurisdiccional, contando con una unidad básica de apoyo, y encomendando a los Secretarios Judiciales la organización, gestión, inspección y dirección del personal en aspectos técnicos procesales en las nuevas oficinas judiciales, situando al frente de cada servicio común a un Secretario Judicial (art 454.2 y 438.5 de la L.O.P.J.). Ello, sin perjuicio de las competencias que en materia de personal y medios materiales ostenta el Ministerio de Justicia o la Comunidad Autónoma con competencias transferidas, como ocurre en Galicia. Resulta obvio que dicha ley ha supuesto un verdadero punto de inflexión para el futuro del Cuerpo de Secretarios Judiciales, especialmente cualificado e infrautilizado en la Administración de Justicia española, que desde hace algún tiempo, venía reclamando nuevas funciones, más acordes con su preparación jurídica, interesando también el reconocimiento legal de las que ya venían ejercitando, en la mayoría de los casos, de facto.

Pues bien, está claro que el Secretario Judicial se convierte en una pieza clave de la reforma, tanto en el ámbito procesal como en el de gestión. Pero ello trae consigo, necesariamente, a la vez, una traslación de algunas de sus funciones actuales a otras piezas claves de la reforma, que quizás no han sido adecuadamente destacadas, que son fundamentalmente los funcionarios del Cuerpo de Gestión Procesal, pero también los del Cuerpo de Tramitación y los del Cuerpo de Auxilio Judicial (prueba de ello son las nuevas funciones que se les asigna en los art. 476, 477 y 478 de la L.O.P.J., en los que se propicia, además, una mayor flexibilidad en su atribución al amparo de los apartados

k), g) e i), de los reseñados artículos). Se trata, en definitiva, de un proceso de redistribución de tareas entre Jueces y Secretarios Judiciales, por un lado, y entre éstos y los funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia, por otro. Pues si nos quedáramos únicamente en la primera traslación, la reforma de la Oficina Judicial sería, prácticamente, imposible de asumir para el Cuerpo de Secretarios Judiciales, que tendrían, con las antiguas tareas y las nuevas competencias que se le encomiendan, una tarea ingente, que les impediría dedicarse, con la debida aplicación, a las importantes funciones jurídicas y de dirección que le han sido asignadas.

Pero no basta con el enunciado genérico de esas nuevas tareas en el texto orgánico del Poder Judicial, sino que deben tener inmediato reflejo en las leyes de procedimiento (auténtico manual de funcionamiento de los órganos judiciales), consignándose en reglas y normas de derecho positivo y precisándose con la claridad y con rigor exigibles en todo texto procesal, cuyos preceptos deberán ser elocuentes y diáfanos de cara a determinar cuáles de las decisiones o resoluciones del proceso corresponde disponerlas al Juez y cuáles son responsabilidad decisoria autónoma del Secretario Judicial. Asimismo, habrán de contener también, con semejante precisión, el perfil de intervención propia que reclama especialmente la ejecución de tareas de trascendencia procesal, que el Gestor Procesal viene autorizado a desempeñar por sí mismo, según el enunciado que se contiene de ellas en el art. 476 de la LOPJ, y que igualmente habrán de proyectarse sobre la ordenación de las tareas y funciones del resto del personal, permitiendo con ello completar la definición auténtica de la capacidad, y aptitud individual de tales funcionarios para la consolidación de sus actividades en el curso del proceso (vertiente técnica), de un lado, y con objeto de servir de guía sobre la que el Secretario judicial deberá impartir las instrucciones y órdenes de trabajo pertinentes (vertiente gubernativo o estatutaria), de otro.

Sin esa esperada y profunda reforma procesal, no resulta posible poner en marcha la nueva organización funcional de Juzgados y Tribunales, ya que, por ahora, no ha cambiado nada el funcionamiento de estos órganos, quienes siguen operando en base a reglas de actuación superadas por el diseño orgánico, pero sometidas aún a una normativa cuya vigencia no ha sido derogada (en tanto que el despliegue de la eficacia de las competencias decisorias del Secretario Judicial se condiciona a una previa modificación de las leyes procesales, en virtud del contenido del apartado del art. 455 de la LOPJ, modificación que, como vemos, tarda en producirse).

Para que todo el andamiaje de la nueva oficina no se desmorone, será preciso que la reforma de las Leyes procesales se lleve a efecto con un amplio consenso político (no sólo estatal sino también autonómico, dadas las importantes competencias que ostentan las CCAA en materia de justicia), siendo igualmente esencial el desarrollo Reglamentario oportuno, a fin de implantar en la Oficina Judicial los nuevos sistemas de organización de trabajo, que ha de afectar a todo el personal funcionario, con el fin de conseguir la máxima eficacia del servicio público de la justicia.

El Ministerio de Justicia ha elaborado un complejo Anteproyecto de Ley de Reforma de la legislación procesal, para la implantación de la nueva oficina judicial, actualmente en trámite parlamentario, que responde a los principios expuestos, aunque un tanto timorato (residencia todavía en los Jueces una serie de funciones que podrían encomendarse al Secretario Judicial). No obstante es un buen primer paso, que rompe con el modelo anquilosado de la vieja oficina judicial.

Pero, también siendo pragmáticos, hemos de decir que las Administraciones competentes (M<sup>o</sup> y CCAA), si quieren que la nueva oficina funcione con eficacia y eficiencia deberían, (aparte de adaptar la arquitectura judicial al diseño de la Nueva Oficina y dotar a ésta de las necesarias herramientas tecnológicas, como una moderna Administración), también proporcionar la adecuada formación y especialización a todos los que con su trabajo contribuyen al funcionamiento de dicho servicio público, prestando la mayor atención a los sistemas de promoción profesional, tanto vertical como horizontal, de forma que todos los funcionarios de la Nueva Oficina Judicial se vean motivados, no sólo en el aspecto retributivo sino también en sus expectativas profesionales. La formación ha de ser específica y adaptada a los correspondientes puestos de trabajo. Siendo esencial introducir la formación en materia de gestión y dirección en los planes de estudio del CEJ para el colectivo de Secretarios Judiciales, y siendo recomendables los oportunos acuerdos entre los Departamentos de Justicia de las CCAA transferidas o M.º y las Centrales Sindicales más representativas para la aprobación de los oportunos planes de formación.

Entendiendo además, que es imprescindible la formación de grupos técnicos de implantación coordinados por la Dirección Xeral de Xustiza, y formadas por Técnicos de dicho Departamento, con la participación de Secretarios Judiciales, a fin de ir implantando, gradual pero continuamente las distintas Oficinas Judiciales de esta CCAA (siguiendo lo dispuesto en la Disposición Transitoria 15ª de la L.O 19/03, que establece que la determinación, por cada Administración competente del diseño y organización de las Oficinas Judiciales radicadas en sus respectivos territorios se llevará a cabo de forma gradual y en función de las posibilidades organizativas, técnicas y presupuestarias de dichas Administraciones).

Aparte de lo anterior, y partiendo de la base de que los protocolos de actuación en el procedimiento se constituyen en instrumento esencial en el que se concreta el ejercicio de la función de dirección y coordinación de los órganos superiores del Cuerpo de Secretarios Judiciales (en tanto que aseguran la unificación de criterios de actuación en la Oficina Judicial, en relación al ejercicio de las funciones de dirección técnico Procesal atribuidas a los Secretarios Judiciales), y teniendo en cuenta que es eminente la aprobación de las reformas procesales, parece conveniente que los Secretarios Coordinadores vayan elaborando los oportunos proyectos de protocolos. En esta labor también es aconsejable la creación de equipos de trabajo, liderados por los Secretarios

Coordinadores, y formados por Secretarios Judiciales de su territorio, y expertos en gestión de calidad, informáticos y el personal asesor que la CCAA y el Secretario Coordinador estimen necesario, a fin de que al mismo tiempo, se vayan elaborando correctamente los esquemas de tramitación de las correspondientes aplicaciones informáticas, para que, desde el principio, no haya discordancias entre los protocolos y los esquemas de tramitación informáticos, sin perjuicio de que, posteriormente, unos y otros, se vayan mejorando, con las ideas que puedan desarrollar los Secretarios Directores de los diferentes Servicios Comunes o con lo que aconseje la práctica.

En este último aspecto han de jugar un papel destacado las Juntas de Secretarios, previstas en el art 26 del R.O. del Cuerpo de Secretarios Judiciales, que establece que “podrán servirse para organizar y tratar asuntos comunes o sobre los que estimaren conveniente elevar exposición al Secretario de Gobierno correspondiente”. A través de este foro, los Secretarios Judiciales podrán sugerir las mejoras que consideren más convenientes en los protocolos, bien por propia iniciativa, bien porque surjan con ocasión de la comprobación, por parte del Secretario Coordinador, del adecuado funcionamiento de los mismos (al amparo de su facultad prevista en el nº 7 de dicho artículo), o de su control sobre la correcta ejecución de sus circulares e instrucciones y de las del Secretario de Gobierno. (En virtud de lo prevenido en el nº 6 del citado precepto). Siendo, estas Juntas, esenciales para mantener actualizados los correspondientes protocolos procedimentales, con las aportaciones de los S.J., y debiéndose discutir y tratar de solventar, en las mismas, los posibles problemas de aplicación de los reseñados protocolos, que lógicamente irán surgiendo. No obstante, ante la escasa regulación que en relación a estas Juntas se contempla en el R.O del Cuerpo de Secretarios Judiciales, y la importancia de las mismas, en el aspecto indicado y en otras muchas materias, parece recomendable que se dicte, por el Secretario General de la Administración del Justicia, una Instrucción General, al objeto de salvar las lagunas reglamentarias y establecer unos parámetros básicos relativos al funcionamiento de aquellas (tal y como se propuso en las Conclusiones de la reunión de Secretarios de Gobierno, celebrada en Madrid el 28-2-07).



## **II. Principales funciones del Secretario General de la Administración de Justicia, de los Secretarios de Gobierno, de los Secretarios Coordinadores Provinciales y de los Secretarios Directores de los Servicios Comunes: Relaciones internas entre dichos cargos y los Secretarios Judiciales de las distintas unidades procesales, para garantizar el principio de unidad de actuación, sus límites. Relaciones externas: la necesaria coordinación con los órganos competentes de las CCAA y del Poder Judicial**

La Ley 19/03 de 23 diciembre, aparte de cambiar radicalmente el modelo de la Oficina judicial, cambió el modelo de relaciones que han de tener los Secretarios Judiciales. Se pretende que las oficinas, aunque organizadas desde un punto de vista administrativo por las CCAA, mantengan unos mínimos comunes, para que los Jueces, Magistrados y Secretarios de las UPAD puedan realizar sus tareas en condiciones de igualdad. Por otro lado, los Secretarios Judiciales serán los encargados de dirigir los Servicios Comunes Procesales, que deben organizarse con criterios de homogeneidad y flexibilidad. La labor que se atribuye a los Secretarios Judiciales no sería posible realizarla si se hubiesen mantenido los esquemas y organigrama de la L.O.PJ de 1985. El problema que se encontró el legislador es que los Secretarios Judiciales no estaban integrados en una organización debidamente jerarquizada, que dictara unas pautas claras y homogéneas para su actuación; dependían del Ministerio de Justicia, pero en el mismo no había un superior concreto que le sirviera de referencia en su trabajo, a diferencia de los Fiscales (que tienen al Fiscal General del Estado) o de los Abogados del Estado (con su Abogado General del Estado). Pues bien, la L.O 19/03, en su disposición adicional novena, crea ese órgano superior de dirección y coordinación, denominándolo Secretario General de la Administración de Justicia, siendo regulada dicha figura en el artículo 20 y 21 del vigente Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales ( Real Decreto 1608/05, de 30 de diciembre; BOE de 20-1-06. A partir de ahora R.O).

Por lo tanto, los Secretarios Judiciales tienen también su referente superior, pero, como es lógico, para completar una estructura piramidal, esencial para la organización y dirección de un colectivo, se han establecido, en la reforma efectuada por la Ley 19/03, unas nuevas figuras de Secretarios Superiores: los Secretarios de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia (en el ámbito territorial de la CA) y los Secretarios Coordinadores Provinciales (en el ámbito de la provincia) previstos en el artículo 463 de la L.O.PJ, así como los Secretarios Directores de los Servicios Comunes Procesales, previstos en el artículo 438.5 de

la misma. Además, hay que tener en cuenta que de conformidad con lo prevenido en el número tres del artículo 463 de la Ley L.O.P.J, cuando en un servicio común procesal trabajen varios Secretarios Judiciales, la relación de puestos de trabajo determinará su dependencia jerárquica y funcional.

Los Secretarios de Gobierno estarán sometidos a la dirección y coordinación del Secretario General de la Administración que según el RD 1125/08, de 4 de julio, es el Director General de Modernización en la Administración de Justicia, quien podrá impartir las circulares, órdenes e instrucciones que estime oportunas (a este fin, las que emita, se trasladarán a los Secretarios Judiciales a través del superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconsejare hacerlo directamente al interesado, en cuyo caso se dará inmediato conocimiento al superior) y supervisará las órdenes e instrucciones de los Secretarios de Gobierno, correspondiéndoles también la inspección de los mismos (así se deduce de la disposición adicional novena de la Ley 19/03 y de los art. 20 y 21 del R.O). Pero, en el número 2 del art. 21 de dicho reglamento orgánico, se establecen unas importantísimas limitaciones a dichas circulares, órdenes, instrucciones o comunicaciones:

a) no podrán interferir, en ningún caso, la actuación de las Administraciones Públicas con competencia en materia de justicia, cuando las ejercen de conformidad con sus atribuciones b) no podrán suponer una intromisión en el desarrollo de la actividad jurisdiccional de Jueces o Magistrados, ni contradecir las decisiones adoptadas por la Sala de Gobierno en el ámbito de sus competencias, y c) tampoco podrán impartir instrucciones particulares relativas a asuntos concretos en los que un Secretario Judicial intervenga en calidad de fedatario o en el ejercicio de sus competencias de ordenación y dirección del proceso.

Vemos, pues, como desde el principio se ha apostado en la reforma por una necesaria coordinación y cooperación entre el Ministerio de Justicia, CCAA (con competencia en justicia) y Poder Judicial, de forma que no se invadan las competencias de cada uno. Esta idea se repite, formulada de una u otra manera, tanto en la L.O.P.J reformada por la Ley 19/03, como a lo largo del articulado del Reglamento Orgánico citado.

Otras competencias importantes del Secretario General serían:

- 1) Aprobar las listas definitivas de candidatos para ejercer como Secretarios Judiciales sustitutos en el ámbito territorial de cada CA, después de finalizar el correspondiente proceso para confeccionar dichas listas (competencia del Secretario de Gobierno del T.S.J de la CA correspondiente), echándose en falta el que no se contemple, en el artículo que lo regula (art. 136 del RO), la oportuna remisión de las listas a los órganos competentes de las CCAA.
- 2) Incoar y tramitar los expedientes disciplinarios que procedan en relación con los Secretarios Judiciales, en los términos previstos en el título séptimo del correspondiente reglamento. Esta función la comparte con los Secretarios de Gobierno y los Secretarios Coordinadores Provinciales, como veremos más tarde.

- 3) Presidir las comisiones de valoración que se constituyan para la provisión de puestos de trabajo singularizados mediante concursos específicos
- 4) Ser oído en la elaboración de cuantas normas tengan por objeto la regulación de las funciones correspondientes al cuerpo de Secretarios judiciales.

El número 13 del art.21 del R.O cierra la relación de funciones disponiendo que el Secretario General ostentará “cuantas otras funciones le sean atribuidas por el presente reglamento o sus normas de desarrollo). En la L.O.P.J y en el Reglamento reseñado, esta figura ha sido desarrollada de una forma escueta y superficial, teniendo en cuenta la gran importancia de la misma.

Señala el art.463.2 de la L.O.P.J que son órganos superiores del Cuerpo de Secretarios Judiciales, los Secretarios de Gobierno y los Secretarios Coordinadores Provinciales. Se establece, en al art. 464.2 de la L.O.J, que el Secretario de Gobierno ostentará , como superior jerárquico la dirección de los Secretarios Judiciales que prestan sus servicios en las oficinas judiciales dependientes de los Tribunales Superiores, ejerciendo las competencias que esta ley orgánica les reconoce, así como las que se establezcan reglamentariamente. Siendo desarrollado este artículo básico por el art.465 y, más pormenorizadamente, por diversos artículos del R.O del cuerpo de Secretarios Judiciales. Respecto a los Secretarios Coordinadores, superiores de los Secretarios Judiciales en las respectivas provincias, contemplados en los art.463 y 466 de la L.O.P.J, se numeran sus funciones en el artículo 467 de la misma y, más prolijamente, en el art.18 del Reglamento Orgánico principalmente y en otros artículos de forma dispersa.

Analizaremos seguidamente las principales funciones de los Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores, que nos servirán como cauce apropiado para el estudio de sus relaciones internas con los Secretarios Judiciales de las distintas Unidades de Apoyo Directo y Servicios Comunes (en donde rige el principio jerárquico y de unidad de actuación), y de sus relaciones externas, con los órganos de Gobierno del Poder Judicial y CCAA, a fin de asegurar la coordinación entre Administraciones.

#### **A) Inspección:**

Establece el art.465.1 de la L.O.P.J que los Secretarios de Gobierno serán competentes para la inspección de los servicios que sean responsabilidad de los Secretarios Judiciales de su respectivo ámbito territorial, sin perjuicio de la que corresponda al Consejo General del Poder Judicial, a las Salas de Gobierno o, en su caso, al Presidente del Tribunal de las Salas respectivas.

Este tema está verdaderamente enmarañado en la L.O.P.J y en el Reglamento de Secretarios Judiciales, al contemplar los siguientes órganos de inspección: 1º Servicio de Inspección del C.G.P.J (art.107.3 , 148 y 171.3 de la citada ley) 2º - Presidentes de los T.S.J en sus respectivos ámbitos territoriales (art.172.2 de la Ley) 3º- Presidentes de las Audiencias

Provinciales, por delegación, en su respectivo ámbito provincial (art.172.4) 4º- Jueces y Presidentes de Secciones y Salas, respecto de los asuntos de que conozcan (art.165 y 174 de la Ley) 5º- Secretario General y Secretarios de Gobierno, en su ámbito competencial, respecto de los servicios que sean responsabilidad de los Secretarios Judiciales; así como, también, los Secretarios Coordinadores Provinciales (art.465.1 y 467.2 de la Ley), toda vez que el Secretario Coordinador, para controlar la correcta ejecución de las circulares e instrucciones del Secretario de Gobierno y sus propias instrucciones deberá, hacer una labor inspectora, sin perjuicio de que, entiendo, que también cabría una delegación por parte del Secretario de Gobierno al Secretario Coordinador, dentro de su ámbito Provincial en esta materia. 6º- los Secretarios Judiciales Directores de los respectivos Servicios Comunes a fin de controlar el cumplimiento de las órdenes y circulares de sus supervisores (art. 438.6), 7º- los propios Secretarios Judiciales, que tienen competencia en la inspección y dirección del personal en aspectos técnico- procesales (art.454.2 de la Ley).

Nos hallamos ante una materia en la actualidad bastante confusa, que la realidad y el transcurso del tiempo ha de ir delimitando y concretando, con la necesaria colaboración y coordinación de todos los “inspectores”. Habrá que clarificar los campos de actuación de cada uno, para evitar las posibles colisiones entre inspecciones. Determinar, de forma sencilla, cuando han de actuar unos inspectores y cuando otros.

Una interpretación posible, habida cuenta del espíritu del a Ley 19/03, sería distinguir entre las U.P.A.D y los Servicios Comunes. El C.G.P.J tendría competencia para la inspección de ambos, dados los términos del art.148 de la L.O.P.J (... comprobación y control de funcionamiento de los “servicios” de la Admón. de Justicia). Los Presidentes de los T.S.J, de las Audiencias Provinciales y los Jueces y Presidentes de Secciones y Salas, tendrían competencia para inspección de los asuntos que tramiten las U.P.A.D (que no sería obstativa a la inspección y dirección del personal en aspectos técnicos- procesales, que ostenta el Secretario Judicial de las mismas, y que ha de estar coordinada con la anterior) , teniendo en cuenta que la L.O.P.J utiliza únicamente los términos de Juzgado, Tribunal, Secciones o Salas, cuando desarrolla la competencia inspectora de los mismos. Por último, el Secretario General y el Secretario de Gobierno, en sus respectivos ámbitos, así como el Secretario Coordinador y los Secretarios Directores de cada Servicio Común, en el suyo, tendrían la competencia sobre la inspección de los servicios comunes, dado que son responsabilidad exclusiva de los Secretarios Judiciales.

#### **B) Incoación y tramitación de expedientes disciplinarios:**

Señala el art. 465.2 de la L.O.P.J que los Secretarios de Gobierno serán competentes para la incoación de expedientes disciplinarios, por las posibles infracciones que los Secretarios Judiciales puedan cometer en el

ejercicio de sus funciones; volviéndose a indicar esta competencia en el artículo 469 de dicha Ley, en donde se declaran competentes para la incoación de los expedientes al Ministerio de Justicia, Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores, estableciéndose que la tramitación de los mismos corresponde al Ministerio de Justicia, si bien el art.167 del vigente Reglamento Orgánico al hablar del procedimiento disciplinario, establece que para la tramitación de los expedientes son competentes el Ministerio de Justicia, el Secretario de Gobierno y los Secretarios Coordinadores.

El procedimiento se iniciará por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa, bien como consecuencia de denuncia. Evidentemente, la denuncia la podrá presentar cualquier ciudadano y, por supuesto, el Ministerio Fiscal y la Comunidad Autónoma, pero, en muchas ocasiones, la vía disciplinaria se abrirá a instancia de un Juez o Magistrado (Hay que tener en cuenta que la defectuosa marcha de una unidad procesal de apoyo directo, o, en su caso, de un servicio común procesal, condicionará la labor jurisdiccional de los Jueces y Magistrados a los que deben servir, con incidencias tales como suspensiones, nulidades, retrasos, etc. También es cierto que una dejación o retraso injustificado en tareas judiciales redundará negativamente en la marcha de la oficina, al no tener salida efectiva la tramitación de asuntos, propiciándose su acumulación). Pues bien, la forma y lugar en donde deben resolverse estas incidencias lo ha residencializado la ley en la Sala de Gobierno, que es el único órgano actualmente existente, para la necesaria coordinación entre los representantes del Poder Judicial del territorio de la CCAA y el Secretariado (si bien su composición es de una desproporción absoluta, dado que todos sus miembros son Magistrados, excepto el Secretario de Gobierno que, además, sólo tiene voto en temas de Oficina Judicial o de Secretarios Judiciales). Para dar contenido a esta nueva función, la reforma ha operado los siguientes cambios:

1. El Secretario de Gobierno pasa a ser miembro nato de la Sala de Gobierno, no sólo como fedatario (art.149.4), sino como miembro de pleno derecho cuando se traten asuntos que afecten a las oficinas judiciales o Secretarios Judiciales de los dependientes, que exijan de cualquier tipo de actuación (art.152.1.12º), teniendo voto en estos supuestos (y así, su carácter de miembro nato de la Sala de Gobierno, ha sido expresamente reconocido en el art. 15 del Reglamento 2/05, de 23 de noviembre, del Consejo General del Poder Judicial, sobre honores, tratamientos y protocolo en los actos judiciales, en donde se establece que, en los actos organizados por la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia se observará el siguiente orden de precedencia: Presidente de la Sala de Gobierno. Miembros de la Sala de Gobierno, con prioridad de los natos sobre los electivos y, dentro de los primeros, de acuerdo con el siguiente orden de preferencia: Presidentes de Sala, Presidentes de Audiencias Provinciales, Jueces Decanos y Secretario de Gobierno...).

2. La Sala de Gobierno podrá promover ante el Secretario de Gobierno las responsabilidades disciplinarias que procedan de Secretarios Judiciales (art.152.1.13°).
3. La Sala de Gobierno podrá solicitar del Secretario de Gobierno aquellos informes que considere precisos sobre el funcionamiento de oficinas judiciales o sobre la actuación de Secretarios Judiciales que desempeñen sus funciones en el ámbito territorial de dicha Sala.
4. El Secretario de Gobierno podrá presentar a la Sala aquellos informes que considere oportuno elaborar sobre idénticos aspectos, si considera que esta deba tomar alguna decisión en el ámbito de sus competencias.
5. El Secretario de Gobierno podrá solicitar la reunión de la Sala de Gobierno (ya del pleno ya de la comisión) a fin de tratar cuestiones que afecten a oficinas judiciales o Secretarios Judiciales que de el dependan, detallando los asuntos a debatir (art.153.1).
6. A los Decanos, en el art.168.2 de la Ley, se les atribuye la función de poner en conocimiento de la Sala de Gobierno toda posible anomalía en los Servicios Comunes Procesales de su territorio.
7. Los Secretarios Coordinadores Provinciales deberán dar curso legal a las quejas que reciban sobre las actuaciones de Secretarios Judiciales en el ejercicio de sus funciones, proponiendo y acordando las medidas pertinentes, o enviando aquellas a los órganos competentes, en función del contenido de las mismas (al amparo de lo prevenido en el art.18 apartado p) del R.O del Cuerpo de Secretarios Judiciales. En todo caso el Secretario Coordinador, si tiene conocimiento de hechos que puedan dar lugar a la exigencia de responsabilidad disciplinaria de algún secretario judicial, deberá dar cuenta inmediata al Secretario de Gobierno, con el informe que tenga por conveniente emitir, en el que se hará constar las medidas adoptadas en su caso). También, unos y otros, deberá comunicarse la incoación de expedientes que practiquen en sus respectivos ámbitos confluentes, a fin de actuar de una forma coordinada y evitar duplicidad de actuaciones.

No podemos pasar por alto, por lo significativo que es, lo que establece el art.468.3 de la actual L.O.P.J: *“las CCAA con competencias asumidas podrán promover la responsabilidad disciplinaria de los Secretarios Judiciales, con destino en órganos judiciales radicados en su territorio, ante las autoridades competentes para la incoación y tramitación de los expedientes disciplinarios, quienes darán cuenta a aquellas de las decisiones que se adopten”*. Vemos, pues, que las CCAA tienen la facultad de seguimiento de dichos expedientes, conociendo las decisiones que se vayan adoptando respecto al Secretario expedientado.

De todo lo expuesto, se deduce que es precisa otra reforma importante, a fin de que las CCAA con competencias transferidas tengan también su representación en el máximo órgano responsable del correcto funcionamiento de la Administración de Justicia de su territorio, dados sus importantes competencias en materia de medios personales y materiales,

toda vez que, con la regulación actual, no tienen presencia alguna en las Salas de Gobierno de los T.S.J. Esa reforma no es otra que la creación de los Consejos Autonómicos de Justicia, proyecto de futuro abierto a dichas CCAA y a otros operadores jurídicos (fiscales, abogados, procuradores y otros juristas), y en donde, con tan amplia perspectiva, se podrá centralizar de forma más adecuada, el debate sobre toda posible deficiencia, anomalía o desencuentros que perturben el servicio o que motiven que el justiciable no reciba una respuesta adecuada. Entendiendo que del mismo deberán formar parte, además del Secretario de Gobierno, un Secretario Coordinación Provincial y uno o dos Secretarios Judiciales más, en representación de las asociaciones o Sindicatos profesionales con mayoría en las CCAA.

**C) Imposición de la sanción de apercibimiento a los Secretarios Judiciales, por falta leve:**

Esta facultad para los Secretarios de Gobierno viene establecida en el art.465.2 y 469.3 de la L.O.PJ así como en otros preceptos del R.O. Para los Secretarios Coordinadores está contemplada en el art.469.3 de L.O.PJ y 18.m del R.O.. Lo dicho anteriormente, respecto a la comunicación y coordinación en sus actuaciones, es predicable también para esta función. Llama la atención que, en el art.469.3 de la L.O.PJ, se establezcan la competencia del Ministro de Justicia para imponer el resto de sanciones, no dándose competencia al Secretario General. Me parece que sería más apropiado que se le diera alguna competencia sancionadora al Secretario general, cabeza jerárquica de los Secretarios Judiciales, que tendría más autoridad, sin menoscabar los derechos de los Secretarios Judiciales expedientados, dado el sistema de recursos establecido.

Termina cerrando esta materia el art.189 del correspondiente R.O al determinar que la autoridad competente para sancionar lo es también para decretar la cancelación de la anotación correspondiente; por lo que las sanciones de apercibimiento que impongan los Secretarios de Gobierno y Coordinadores podrán ser canceladas por las mismas, de oficio o a instancia del interesado (por el transcurso del plazo de seis meses desde que adquirió firmeza, si durante ese tiempo no hubiera dado lugar, el sancionado, a otro procedimiento disciplinario que termine con la imposición de sanción.

**D) Proponer al Ministerio de Justicia el nombramiento y cese de los Secretarios Judiciales de Libre designación en su ámbito territorial:**

Esta competencia la tienen únicamente los Secretarios de Gobierno, pero los Secretarios Coordinadores participan, de alguna manera, en la misma, como matizaré al final de este apartado.

La facultad le viene atribuida al Secretario de Gobierno en el número 3 del art.465 de la vigente L.O.PJ, para proponer al Ministerio de Justicia el nombramiento de los Secretarios Judiciales de libre designación, en su ámbito territorial, así como su cese, cuando proceda. Esta facultad se está



refiriendo a la provisión de puestos directivos y a aquellos otros que, por su especial responsabilidad y dedicación, así se establezcan en las relaciones de puestos de trabajo, con excepción de los Secretarios Coordinadores Provinciales; de esta forma se procederá al nombramiento, desde luego, de los Secretarios Judiciales Jefes de los distintos Servicios Comunes, pero también para otros puestos directivos y de especial responsabilidad. El art.119.3 dispone que la facultad para proveer estos puestos de trabajo corresponde al Secretario de Estado de Justicia, a propuesta del Secretario de Gobierno del territorio correspondiente, indicando, el apartado 4º de dicho artículo que se requerirá el informe previo del órgano competente de la Comunidad Autónoma con competencias asumidas (informe que no es vinculante, cuando lo lógico es que lo fuese, dado que los Servicios Comunes los crean las Comunidades Autónomas y por lo tanto debería tener un especial peso su opinión).

Como es lógico, los Secretarios Coordinadores Provinciales, como colaboradores inmediatos del Secretario de Gobierno y responsables del buen funcionamiento de los Servicios Comunes deberán ser oídos por el Secretario de Gobierno, antes de que este proponga a un determinado Secretario Judicial como jefe de un servicio común o para ocupar un puesto directivo y de especial responsabilidad. Como se articule su intervención es cuestión discutible, si documentándola (con informe previo, acta de reunión, etc.) o sin documentarla (dado que la ley y el R.O no la contempla expresamente), pero su intervención no se puede obviar.

#### **E) Control y seguimiento estadístico:**

Esta competencia está reconocida, en principio exclusivamente a favor de los Secretarios de Gobierno, pero veremos que, en la misma, también participan los Secretarios Coordinadores. Dicha competencia le viene atribuida en el art. 465.4 de la vigente L.O.P.J. Señala el art. 16 e) del Reglamento Orgánico que el Secretario de Gobierno deberá velar por el cumplimiento, por parte de los Secretarios Judiciales de su territorio, de los criterios establecidos por la Comisión Nacional de Estadística Judicial y contrastar la veracidad de los datos por cuantos medios consideren oportunos y resulten aprobados por el Secretario General. Indicándose en el art. 21.8 el RO. que el Secretario General centralizará la información estadística que deba recibir el Mº de Justicia, a través de los Secretarios de Gobierno. Debemos destacar en esta materia que dicha Comisión tiene, afortunadamente una composición general, ya que está integrada por representantes del Mº de Justicia, C.G.P.J, Fiscalía General del Estado y Comunidades Autónomas con competencia en la materia.

Decíamos antes que los Secretarios Coordinadores participan de esta competencia en materia estadística, ya que deberán controlar la correcta ejecución de las Circulares e Instrucciones de servicio que dicte el Secretario de Gobierno del que dependan (tal y como se establece en el art. 467.2 de LOPJ), y estas pueden referirse a cuestiones de estadística, con lo que, necesariamente, los Coordinadores se ven implicados en esta materia.



#### F) Dirección y Organización de los Secretarios Judiciales:

Es la función más importante de los Secretarios de Gobierno y se establece en el art. 465.5 y 464.2 de la actual L.O.P.J. Pero, en el primero, se añade la coletilla de *“respetando y tutelando su independencia en el ejercicio de la fe pública”*, coletilla esencial en su doble vertiente: de *“límite”* para el Secretario de Gobierno (que deberá respetarla) y de *“obligación”* del mismo, ya que deberá ampararla frente a todos aquellos que la intenten vulnerar, pudiendo, los Secretarios Judiciales, acudir a dicho superior solicitando tutela cuando fuera procedente, por conducto del Secretario Coordinador o directamente si es el Secretario Coordinador quien, supuestamente, la vulnera.

En el ejercicio de esta función, el Secretario de Gobierno estará sometido, como es obvio, a los principios de la legalidad e imparcialidad, tal y como se establece, para todos los Secretarios Judiciales, en el art. 452.1. de la actual L.O.P.J. y en el art. 3 del vigente Reglamento.

Para un mejor ejercicio de dicha facultad de dirección y organización, por parte de la cadena de mando de los Secretarios Judiciales, la Ley 19/03 introdujo una novedad fundamental en el art. 452.1: que los Secretarios Judiciales están sujetos, en el desempeño de sus funciones (excepto en el ejercicio independiente de la fe pública judicial), a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, debiendo hacer cumplir, en el ámbito organizativo y funcional que le es propio, las órdenes y circulares que reciba de sus superiores jerárquicos, tal y como se establece en el art. 8 apartado b) del Reglamento. Estableciendo la citada Ley y Reglamento los *“medios”* a través de los cuales los Secretarios de Gobierno ejercen su superior dirección: circulares e instrucciones de servicio que pueden cursar a los Secretarios Judiciales de su respectivo ámbito territorial. Por su parte, los Secretarios Coordinadores Provinciales están facultados para dictar instrucciones de servicio, en su ámbito territorial, para el adecuado funcionamiento de los mismos (art. 467.1 de L.O.P.J.), bajo la dependencia directa del Secretario de Gobierno.

Pero dichas órdenes, circulares e instrucciones tienen también sus límites (establecidos en el número ocho del art. 465 de L.O.P.J. y en el art. 16 apartado H) del Reglamento y que, por extensión, afectan también a las instrucciones de los Coordinadores. Dichos límites son necesariamente los mismos estudiados respecto a las órdenes y circulares del Secretario General (aunque, en los artículos citados, no se mencione el límite relativo a la no interferencia en las competencias de las Administraciones Públicas con competencias en materia de justicia), pero se debe añadir un 4º límite: dichas circulares e instrucciones, no podrán contradecir las cursadas por el Secretario General de la Administración de Justicia, toda vez que el Secretario de Gobierno tiene que velar por el correcto cumplimiento de las mismas y tiene, también, la obligación de trasladarlas a los Secretarios Judiciales de su territorio. Tampoco las instrucciones de los Secretarios Coordinadores podrán contradecir las circulares e instrucciones de los

Secretarios de Gobierno, como es natural ya que, además, tienen que controlar la correcta ejecución de la de los Secretarios de Gobierno.

Como es lógico, todas las órdenes, circulares e instrucciones que cursen los Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores tendrán que ser claras, precisas y congruentes entre sí, de forma que, en todo momento, los Secretarios Judiciales sepan a que atenerse en su actuación. Por ello la actuación de ambos ha de ser coordinada, sin que el ejercicio de sus respectivas funciones pueda provocar contradicción o interferencia alguna, tendiendo siempre en su actuación a la homogenización en el funcionamiento de las distintas oficinas judiciales. Dicha circunstancia hace aconsejable que con carácter general, se dicten unas instrucciones de servicio unificadoras de criterios, por parte del Secretario de Gobierno, dirigidas a los Secretarios Coordinadores, con el fin de que sus actuaciones se realicen con criterios unívocos, sin que se produzca discrepancia alguna. Lo ideal sería establecer un protocolo interno de actuación, que sentara las bases para la acción coordinada de ambos, teniendo en cuenta la competencia de cada uno establecida en la LOPJ y en el RO del Cuerpo de Secretarios, al que irían incorporándose las correspondientes instrucciones y circulares.

Para garantizar la legalidad y procedencia de dichas órdenes, circulares e instrucciones, en el art. 83.2 del Reglamento Orgánico, se establece que cuando un Secretario Judicial recibiera de su superior jerárquico una orden o una instrucción que considere contraria a las leyes o que, por cualquier otro motivo estimara improcedente, lo hará saber así, mediante informe razonado, a quien la hubiere dictado, sin perjuicio de cumplir, desde luego, la orden o instrucción. Después, el citado artículo, establece una posibilidad de revisión escalonada de la misma: si la orden procediese de un Secretario Judicial Jefe de un Servicio Común, y éste no atendiese a los argumentos expuestos por el Secretario Judicial afectado, éste podrá plantear la cuestión ante el Secretario Coordinador, quien resolverá definitivamente, ratificando o reformando la orden o instrucción. Si procediera del Secretario Coordinador, se podrá plantear la revisión ante el Secretario de Gobierno y si procediera del Secretario de Gobierno se podrá plantear ante el Secretario General, si procediera del Secretario General, se podrá plantear ante el Secretario de Estado de Justicia. Teniendo la resolución definitiva, que pone fin a la vía administrativa, acceso a la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, en aplicación de la Ley 30/92. Evidentemente, parece que la vía a utilizar, aunque el R.O. no la menciona, sería la del recurso de alzada, por aplicación supletoria de las normas del procedimiento administrativo común (art. 114 de la ley 30/92, en relación con el artículo 464.2º de LOPJ), ya que el RO ni en esta materia, ni en otras, establece expresamente dicha competencia para los Secretarios de Gobierno o para los Secretarios Coordinadores, ni siquiera para el Secretario General de la Administración de Justicia.

Todo ello con independencia de que hay que tener en cuenta que, tal y como se establece en el art. 536.10º de L.O.P.J. y 154.10º del Reglamento Orgánico la desobediencia grave y reiterada a las órdenes de un superior, emitidas por éste en el ejercicio de sus competencias, referidas a tareas propias del puesto de trabajo del interesado, están tipificadas como faltas muy graves; salvo, claro está que se trata de órdenes o instrucciones manifiestamente ilegales. Pudiendo llegar, dicha desobediencia, a constituir un delito, previsto y penado en el art. 410 del C.P., si el Secretario Judicial se negase abiertamente a dar el debido cumplimiento a la orden de la autoridad superior, dictada dentro del ámbito de su respectiva competencia y siempre que esté revestida de todas las formalidades legales. No obstante, el apartado 2 de dicho precepto, establece que no incurrirán en responsabilidad criminal los funcionarios que no dieran cumplimiento a la orden si esta constituye una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de ley o de cualquier otra disposición general.

**G) Elaboración y aprobación de los Protocolos de carácter técnico-procesal que sean necesarios para el correcto funcionamiento de las oficinas judiciales.**

Se ha establecido, en la reforma operada por la Ley 19/03, la necesaria existencia de los protocolos de actuación en los procedimientos, que deberán elaborarse por el Secretario Coordinador Provincial y aprobarse por el Secretario de Gobierno, en los que, aparte de fijar los criterios procesales que se han de seguir en la tramitación de los diferentes procedimientos, se deberán integrar los órdenes, circulares e instrucciones del Secretario General, Secretario de Gobierno y Secretario Coordinador que estudiamos con anterioridad, así como las instrucciones recibidas de las Comunidades Autónomas (tal y como se previene en el art. 8 c) del Reglamento). Debiendo resultar, de todo ello, un conjunto armonioso y coherente, que ha de respetar escrupulosamente la función jurisdiccional de Jueces y Magistrados. Los protocolos, pues, tendrán sus límites: los propios de las circulares e instrucciones del Secretario General, Secretario de Gobierno y Secretarios Coordinadores, que estudiamos con anterioridad, y los que dimanar de la dirección que, en su ámbito competencial, tienen, sobre los asuntos, los Presidentes de Sala y los Jueces (tal y como se establece en el art. 165 de LOPJ), que, entiendo que básicamente habrán de coincidir con los anteriores. Pero es que además, el art. 438.7º de LOPJ señala que el CGPJ podrá establecer criterios generales que permitan la homogeneidad en las actuaciones de los Servicios Comunes Procesales de la misma clase, en todo el territorio nacional, que en ningún caso, podrán incidir en el ejercicio de la función jurisdiccional o en las competencias de las Administraciones Públicas en el ámbito de la Administración de Justicia, lo que supone otro límite genérico y de vital importancia para los protocolos relativos a los servicios comunes (de hecho el CGPJ ha elaborado un proyecto en tal sentido, cuyo estudio excede del contenido de este trabajo, pero que, en

términos generales, de aprobarse, supondría un encorsetamiento absoluto para los protocolos de actuación correspondientes). Por último, en este apartado, añadir la sugerencia recogida desde el ámbito de los propios Secretarios Judiciales, de la posibilidad de que, con la cobertura jurídica del art. 21.1º y 13 del RO, el Secretario General podría elaborar un “protocolo de actuación marco”, tendente a fijar unos pilares básicos que deben ser respetados por los Secretarios de Gobierno a la hora de aprobar los protocolos elaborados por los Secretarios Coordinadores. Se podría dictar a modo de instrucción general, gozando de la naturaleza y eficacia jurídica prevista en el RO y en el art. 21 de la Ley 30/92. Siendo conveniente que, durante la elaboración del mismo, se contara con la opinión de los Secretarios de Gobierno y de los Coordinadores (dado que son los que aprobarán y elaborarán los protocolos respectivamente), bien por medio de reuniones, comisiones, grupos de trabajo, informes, etc. Debiendo exigirse también el informe del Consejo de Secretariado. Por supuesto, deberán respetar los límites anteriormente estudiados y tener como referencia ineludible “*la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia*”, aprobada por el Congreso de los Diputados el 22-4-02.

En este tema quizás lo más práctico hubiese sido que, antes de que se produjera el despliegue de la nueva oficina judicial, se hubieran elaborado ya los protocolos de actuación más esenciales, al menos las bases fundamentales de los mismos, para encauzar desde el principio la futura organización de la oficina judicial. Pero esto no se entendió oportuno, hasta que se produzcan las oportunas reformas procesales (que determinarán, en concreto, que parte del procedimiento llevarán las UPAD y que parte los Servicios Comunes), del todo imprescindibles para la efectiva elaboración de los protocolos.

**H) Proposición, al Ministerio de Justicia y a las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, de las medidas para mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia, comunicándoles las incidencias que afecten a los Secretarios Judiciales que de él dependan. El deber general de colaboración con las CCAA.**

Debemos citar, dentro de este apartado, la facultad que al Secretario de Gobierno le reconoce el nº 7 del art. 465 de la actual Ley Orgánica y art. 16 apartado i) del Reglamento, al establecer que podrán proponer al Ministerio de Justicia, o a las CCAA con competencias transferidas las medidas, que a su juicio, deberían adoptarse para el mejor funcionamiento de la administración de Justicia, que fuesen de su respectiva competencia, comunicando al Ministerio de Justicia y a las CCAA cuantas incidencias afecten a los Secretarios Judiciales que de él dependan (bien sea, a mi entender, por problemas que pueden haber provocado los Secretarios, como por problemas que se le planteen a los mismos).

Enlazada con las anteriores facultades del Secretario de Gobierno, nos encontramos con la obligación de los Secretarios Coordinadores

Provinciales de dar cuenta de forma inmediata, al Secretario de Gobierno respectivo de cuantos hechos sean relevantes para el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, así como de las necesidades de medios personales y materiales de las oficinas judiciales de su territorio. Esta será la vía natural que tiene el Secretario de Gobierno para conocer los problemas que exijan algún tipo de actuación del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas reseñadas. Puede sorprender, al estudiar el deber general de colaboración de las CCAA con competencias asumidas, la falta de una previsión legal que permita una relación directa entre los Secretarios Judiciales y los órganos competentes de la CCAA, y a la inversa; Ello no es sino reflejo de que el cuerpo de S.J. debe actuar conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica. De modo que, en principio, los S.J. no pueden dirigirse directamente a los órganos competentes sino que cualquier anomalía o necesidad que detecte deberá ser puesta en conocimiento del Secretario Coordinador, para que este, a su vez, lo ponga en conocimiento del Secretario de Gobierno, a fin de que pueda proponer lo oportuno. A su vez dichas CCAA podrán solicitar del S. de Gobierno que dicte las instrucciones u órdenes oportunas, para dar efectividad a sus competencias en medios personales y materiales; una vez dictadas las mismas por el S. de Gobierno, serán de obligado cumplimiento para todos los S.J. que de él dependan (Entendiendo que también cabe que se dirijan directamente al Secretario Coordinador Provincial para solicitar la colaboración, aunque si se le requiere de alguna actuación concreta que exceda de sus competencias, deberá ponerlo en conocimiento del Secretario de Gobierno).

En este apartado debemos incardinar, también, la facultad que tienen los Secretarios de Gobierno y los Secretarios Coordinadores de proponer, dentro de su respectivo territorio, las comisiones de servicio de Secretarios Judiciales que fueran precisas para el correcto funcionamiento de las oficinas judiciales (art. 16.apdo. k) y 18 apdo.h) del Reglamento Orgánico). Hay que tener en cuenta que la facultad de proponer, según la LOPJ (art. 467.6º) corresponde al Secretario Coordinador, por lo que deberá ser éste quien proponga, pero es el Secretario de Gobierno quien ha de informar todas las Comisiones de Servicio de su territorio, de conformidad con lo prevenido en el art. 16k) del RO, y ésta es la única forma de interpretar los citados preceptos a fin de que no haya una colisión de competencias entre el Secretario de Gobierno y el Secretario Coordinador.

También debemos incluir, en este concepto amplio, la facultad que se concede al Secretario de Gobierno, en el art. 16 a) del R.O. de proponer al Mº de Justicia la lista de candidatos considerados idóneos para ejercer como Secretarios Judiciales Sustitutos en el ámbito territorial de cada CCAA (siendo inconcebible que la CCAA no tenga, en su ámbito territorial, ninguna participación en el proceso selectivo mediante la

formación de Comisiones Mixtas de Valoración o de otra forma). Así como lo que se contempla a favor de los Secretarios Coordinadores, de informar al Ministerio de Justicia o en su caso a la CCAA con competencias asumidas, cuando así lo soliciten, sobre la creación o modificación de las relaciones de puestos de trabajo existentes en su ámbito territorial, prevista en el art. 18 o) del Reglamento Orgánico y que, entendemos, que también corresponde al Secretario de Gobierno, en virtud de la facultad de proposición prevista en el art. 16 i) del Reglamento Orgánico. En toda esta cuestión de cooperación y coordinación con la CCAA, es fundamental que funcionen adecuadamente las Comisiones Mixtas (previstas en el art. 452.3º de LOPJ y el art. 9 del RO), de Secretarios Judiciales y Representantes de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, en sus respectivos ámbitos territoriales, de las que formarán parte, al menos, los Secretarios Coordinadores partiendo siempre de que dicha colaboración ha de ser bidireccional.

Después de este estudio de las principales funciones de Secretario de Gobierno y Secretarios Coordinadores, hemos de subrayar, que, también, tendrán las competencias que se establezcan en las leyes (tal y como se fija en el nº 10 del art. 465 y nº 8 del 467 de la LOJP y 16 r) y 18 r) del RO), correspondiéndoles, además, todas aquellas funciones inherentes al cargo que le sean encomendadas por el Secretario General o Secretario de Gobierno, respectivamente (art. 16 s y 18 q del RO), abriéndose un verdadero “cajón de sastre”, que tiene sentido, habida cuenta de la jerarquización del Cuerpo y de la necesidad de solventar cualquier tipo de imprevisto que surja en este ámbito de la Administración de Justicia (pero que ha de interpretarse, también, en clave de que, por esa vía, no se les encomienden una multitud de funciones, no previstas legalmente, que entorpecerían y harían confuso el ejercicio de las ya de por sí numerosas funciones asignadas a ambos en la LOPJ y en el RO del Cuerpo de Secretarios Judiciales).

No podemos concluir sin referirnos, aunque sea someramente, a la metodología de trabajo que debe de emplearse por los órganos directivos del Cuerpo de Secretarios Judiciales que puede desarrollarse, atendiendo a las circunstancias de cada caso, de tres maneras diferentes y complementarias:

- a) Reuniones de trabajo: dichas reuniones constituyen un instrumento de comunicación y de integración, sirviendo, además, de factor de motivación para conseguir eficacia y eficiencia. Con las reuniones de trabajo se consigue también una mayor garantía de que los mensajes o instrucciones se comprenden en su totalidad. Estas reuniones parece conveniente convocarlas cuando lo considere necesario el Secretario de Gobierno o los Secretarios Coordinadores, Secretarios Directivos de los Servicios Comunes. No resultaría operativo someterlas a unos requisitos previos o supuestos tasados, como tampoco burocratizarlas en demasía (acta de reunión, dación de cuenta de lo tratado, etc.). La convocatoria a reuniones de trabajo conllevaría la regulación de un sistema de indemnizaciones por gastos de desplazamiento.

- b) Contactos personales (telefónicos, informáticos y telemáticos): debiera ser esta la forma de relación habitual para tratar sobre materias que exijan un contacto directo entre el Secretario de Gobierno y los Secretarios Coordinadores con el resto de Secretarios Judiciales. Ahora bien, merece destacarse que la existencia de una red integrada de comunicaciones electrónicas no se explota debidamente en la actualidad, debiéndose proceder a subsanar las deficiencias que impidan su perfecto funcionamiento, que es de vital importancia para la Administración de Justicia (la remisión de documentos en formato papel por correo ordinario e, incluso, por tele-fax, debe reducirse a lo estrictamente indispensable por resultar un método que puede da lugar a extravíos, excesivamente caro y lento).
- c) Contactos a través del personal funcionario de las respectivas Secretarías: la relación entre los Secretarios Judiciales, no exige siempre un contacto personal entre ellos. El control de las comunicaciones dimanante de los aspectos más burocratizados de la Secretaría debe llevarse a cabo, como norma general, por el personal funcionario de las Secretarías, contactando entre ellos ante cualquier defecto formal, error en la remisión de documentos o situaciones análogas. En este aspecto parece conveniente homogeneizar todo lo posible la documentación que circule entre Secretarías, a través de los oportunos protocolos. Ello supone no solo facilidad y ahorro de tiempo en la elaboración del documento, sino también una mayor rapidez en la lectura y comprensión, por parte del destinatario, de lo que se expone o solicita, cuestión no menor en las oficinas en las que se recibe un importante volumen de documentos redactados con diferentes estilos.

### **III. La atribución a los Secretarios Judiciales de la ordenación del procedimiento, mediante el dictado de resoluciones propias: Delimitación con la función estrictamente jurisdiccional, de Jueces y Magistrados, y con las funciones conferidas a los Gestores en el art. 476 de la L.O.P.J.**

Es bien conocida la tradicional distinción doctrinal entre ordenación formal y ordenación material del proceso. La 1ª iría dirigida a dar al procedimiento el curso legalmente establecido, siempre que éste sea inequívoco y no dé margen a alternativas que hagan necesaria la toma de decisión. La ordenación material completaría la formal, en el sentido de implicar la toma de decisión sobre cualquier cuestión procesal. En la concepción tradicional, la ordenación formal correspondería al Secretario Judicial y la material al Juez. Pero la reforma que impulsó la L.O. 19/03 apostó por un nuevo reparto de tareas, sin ajustarse del todo a tal distinción clásica.

La L.O.P.J de 1985 y las leyes procesales seguían detrayendo, continuamente, tiempo de la actividad del Juez en decisiones no jurisdiccionales o de tramitación, mermando su fundamental actividad resolutoria y desconociendo, de otro lado, las posibilidades profesionales de los Secretarios Judiciales, que eran relegadas a la hora de ejercer estas actividades resolutorias necesarias en el procedimiento.

La L.O 19/03 rompe tal dibujo y atribuye a los Secretarios Judiciales la ordenación del procedimiento, mediante el dictado de resoluciones propias, en los términos que establezcan las leyes procesales. Es decir, se le confiere la facultad de “impulso procesal”, pudiendo dictar resoluciones necesarias para la tramitación del proceso, que podrán ser Diligencias de ordenación o decretos, cuando pongan fin al procedimiento del que tengan atribuida exclusiva competencia, o cuando sea preciso o conveniente razonar su decisión (art. 456 de L.O.P.J, en relación con el art. 237 de la misma). Pero, en el párrafo 2º, de dicho artículo se señala una limitación a dicha facultad general de impulso, al establecer “Salvo aquellas (resoluciones) que las leyes procesales reserven a Jueces o Tribunales”. Esta limitación, se puede entender, como excepción al principio general; pero, lo que ocurre, es que el Proyecto de Reformas Procesales contempla muchas excepciones, con lo que la finalidad de conceder el impulso procesal el S.J pierde sentido (sobre todo teniendo en cuenta que, con el sistema de recursos ante el Juez o Tribunal, se puede cuestionar la decisión tramitadora del S.J, sin necesidad de desapoderarle de tal función *ab initio*. No obstante hay que reconocer que la L.O.P.J ha supuesto un avance respecto a la facultad de impulso procesal del S.J, que antes era prácticamente nula.

Dichas resoluciones serán recurribles ante el Juez o Ponente, en los casos y formas previstas en las leyes procesales (es decir, a instancia de parte, a diferencia de la regulación anterior, contemplada en el art. 289, que permitía la revisión de oficio por el Juez o Ponente. Aunque manteniéndose que se pueda decretar de oficio la nulidad de la resolución del S.J, por Jueces y Tribunales, cuando haya traspasado el límite legal).

Por otro lado el art. 456.3 de L.O.P.J establece:

*“Los secretarios judiciales cuando así lo prevean las leyes procesales tendrán competencias en las siguientes materias:*

- a) *La ejecución salvo aquellas competencias que exceptúen las leyes procesales por estar reservadas a jueces y magistrados.*
- b) *Jurisdicción voluntaria, asumiendo su tramitación resolución, sin perjuicio de los recursos que quepa interponer.*
- c) *Conciliaciones, llevando acabo la labor mediadora que les sea propia.*
- d) *Cualesquiera otras que expresamente se prevean.*

Como complemento de estas funciones y partiendo de la base de que en la tramitación, ejecución, jurisdicción voluntaria y conciliación, el Secretario Judicial deberá presidir comparencias, subastas, etc, se le atribuye a los Secretarios Judiciales, en los artículos 190 a 195 de la L.O.P.J, la facultad, a efectos de mantener el orden en la Sala, de acordar lo que proceda, así como amparar en sus derechos a los presentes, cuando las actuaciones se celebren



únicamente ante él, pudiendo también imponer multas (e incluso ordenar la detención en caso de delito, dados los términos del art. 195), susceptibles de recurrirse en audiencia en justicia ante el propio Secretario, y cabiendo siempre el Recurso de alzada ante la Sala de Gobierno, que resolverá previo informe del Secretario Judicial.

Al dictar el S.J estas resoluciones de impulso y ordenación procesal, el campo de actuación que debe cubrir con la dación de cuenta, al Juez o Magistrado, se verá reducido de forma importante, ya que ahora, el S.J, lo que tendrá que hacer, en muchos casos, es dictar su propia resolución directamente. Pero es que también, en esta función de dación de cuenta la 19/03 ha propiciado un cambio.

La doctrina distinguía entre la dación de cuenta formal y material por parte del Secretario. En la dación formal se daría cuenta de la entrada de escritos, realización de comparecencias, introducción de datos y determinación de las peticiones, que en general, el Secretario recibía; mientras que la dación material se trataría, más bien, de un asesoramiento técnico-procesal y una propuesta de solución, que previo estudio, el S.J haría al órgano decisorio. La 1ª se llevaría a efecto a través de comparecencias, diligencias y notas y la 2ª, fundamentalmente, a través de propuestas de resolución (que se mantienen el art 246 de la L.O.P.J, pero que hoy han sido suprimidas en la L.E.C).

Al plantearse, con la Ley Orgánica 19/03, una traslación de funciones de los Jueces a los Secretarios y de éstos a los Gestores (tal y como explicábamos al principio de esta ponencia), necesariamente se ha de proceder a ajustar esta concepción del impulso procesal y dación de cuenta a la nueva realidad, pues aparte de las nuevas funciones del S. Judicial, que hemos visto, el art. 476 de la L.O.P.J confiere a los gestores funciones de participación en la ordenación formal del proceso, al establecerse en el apartado a) que le corresponde *“gestionar la tramitación de los procedimientos, de la que se dará cuenta al S.J, en particular cuando determinados aspectos exigen una interpretación de ley o de normas procesales, sin perjuicio de informar al titular del órgano judicial cuando fuera requerido para ello”*. Es decir, los gestores deberán impulsar el procedimiento por los trámites establecidos en la ley, dando cuenta al S.J, siempre que, dichos trámites, sean inequívocos (ordenación formal), actuando el Secretario Judicial cuando se haya de tomar una decisión que exija una interpretación jurídico-procesal (por lo que éste participa también en la ordenación material), y siendo la decisión que adopte el S.J revisable por el Juez. Para que éste nuevo esquema funcione, el art. 476 de L.O.P.J. también hace participar a los Gestores en la dación de cuenta formal, concediéndole las facultades previstas en los apartados b), c) y d) en citado artículo: Practicar y firmar comparecencias (con capacidad de certificación) documentar los embargos y lanzamientos (y demás actos cuya naturaleza lo requiera) y extender ciertas notas en el procedimiento, dando cuenta a la autoridad superior. Con la particularidad de que, en general, la dación de cuenta del gestor se efectuará ante el Secretario Judicial y excepcionalmente, ante el titular del órgano judicial, si éste lo considerara preciso y requiriera para ello al Gestor, dados los términos utilizados en dicho artículo.

No obstante el avance que ha supuesto la Ley Orgánica 19/03, para las funciones de impulso procesal y dación de cuenta, la reforma es un tanto timorata y conserva todavía parte de los postulados del antiguo sistema. Para acertar, en esta cuestión de redistribución de funciones en la Nueva Oficina Judicial, los colectivos de profesionales implicados hemos de exigirnos altura de miras y generosidad, a fin de que los intereses corporativos no constituyan un impedimento en la aplicación de la reforma. En la delimitación de funciones entre Jueces y Secretarios Judiciales o entre éstos y los Gestores, siempre habrá zonas solapadas, difíciles de deslindar, por lo que va a ser necesario un esfuerzo clarificador que posibilite que el proceso de implantación de la Nueva Oficina sea un éxito (y ese esfuerzo clarificador exige espíritu de colaboración y diálogo entre los agentes actuantes).

#### **IV. Los Secretarios Judiciales como Directores Técnico-Procesales de la Oficina Judicial: su atribución en exclusiva. La delicada distinción entre la dirección del personal en aspectos técnico-procesales (que corresponde a los Secretarios Judiciales) y la dirección del personal en otros aspectos (que corresponde a las CCAA con competencias transferidas)**

Establece el art. 457 de la L.O.P.J, en virtud de la reforma operada por la L.O. 19/03, que los Secretarios Judiciales dirigirán en el aspecto técnico procesal al personal integrante de la Oficina Judicial, ordenando su actividad e impartiendo las órdenes e instrucciones, que estime pertinentes, en el ejercicio de esta función. Señalándose, en el art. 454.2, que ejercerán competencias de organización, gestión, inspección y dirección del personal en aspectos técnicos procesales, asegurando en todo caso la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las CCAA con competencias transferidas. De la lectura de ambos preceptos se deduce, de forma manifiesta, un nuevo enfoque del legislador sobre el gobierno de la Oficina Judicial. Hasta la entrada en vigor de la reforma, la jefatura de la denominada “Secretaría” era atribuida al Secretario Judicial, pero éste se encontraba supeditado por entero a la última decisión del Juez o del Presidente de Sala o Sección a la que la Oficina prestará su servicio (así establecía el nº 2 del art. 473, en su antigua redacción, que a los Secretarios Judiciales “les corresponde ostentar la jefatura directa del personal de la Secretaría de que son titulares, sin perjuicio de la superior dirección de Jueces y Presidentes...”). Con la reforma que supuso la L.O. 19/03, y dada la redacción actual de los artículos primeramente reseñados (el 457 y 454.2 de la vigente L.O.P.J.), el legislador confiere al

Secretario dicha dirección, sin supeditación al Juez o Presidente, tanto en su vertiente puramente organizativa como en lo técnico-procesal: desde la distribución del personal, asignación de tareas, o reparto de asuntos entre los miembros de la Oficina respectiva, hasta la solución de todas aquellas dudas o indecisiones que el personal a su cargo pueda tener a la hora de aplicar la normativa procesal. Evidentemente, ello supone que el Secretario Judicial asume, en exclusiva, una nueva responsabilidad: el correcto funcionamiento de la Oficina que dirige. Esta afirmación es, desde luego, tajante cuando se trata de Servicios Comunes, dado que los dirigen los Secretarios Judiciales (el art.438.5, establece que al frente de cada Servicio Común Procesal habrá un Secretario Judicial, de quien dependerán funcionalmente el resto de Secretarios Judiciales y el personal destinado en el mismo) y que, bajo la dependencia directa del Secretario de Gobierno, el Secretario Coordinador deberá coordinar su funcionamiento, tal y como previene el art. 467.5 de la L.O.P.J. Es decir, quedan fuera de la competencia, no sólo de los Jueces y Presidentes, sino también de los Jueces Decanos, ya que los citados preceptos de la vigente L.O.P.J, han derogado el art. 86, y demás concordantes, del Reglamento 1/00, de 26 de julio, de los Órganos de Gobierno de los Tribunales (en donde se le confería la dirección a los Jueces Decanos), por ser la L.O.P.J. norma de mayor rango y posterior al indicado Reglamento.

Alguna sombra de duda puede surgir cuando la Oficina Judicial es una UPAD, que asiste a Jueces y Magistrados en el ejercicio de las funciones que le son propias, pudiéndose alegar la existencia de otro precepto clave en la actual L.O.P.J, el art. 165, que al menos parece otorgar una parcela de decisión concurrente en esta materia a los Jueces o Presidentes de Sala o Sección (dicho artículo tiene la siguiente redacción: “Los Presidentes de las Salas de Justicia y los jueces tendrán en sus respectivos órganos jurisdiccionales la dirección e inspección de todos los asuntos, adoptarán, en su ámbito competencial, las resoluciones que la buena marcha de la Administración de Justicia aconseje, darán cuenta a los Presidentes de los respectivos Tribunales y Audiencias de las anomalías o faltas que observen y ejercerán las funciones disciplinarias que les reconozcan las leyes procesales sobre los profesionales que se relacionen con el Tribunal.

Con respecto al personal adscrito al servicio de la Sala o Juzgado correspondiente se estará a lo previsto en su respectivo régimen disciplinario”. Pero, para entender el actual alcance de dicho precepto, hay que acudir a su anterior redacción, observando que al Juez y al Presidente se le otorgaba no sólo la dirección e inspección de todos los “asuntos” (como en la redacción actual), sino que también ostentaba la dirección e inspección de todos los “servicios”, pudiendo adoptar las resoluciones que estimara oportuna y aconsejara el buen funcionamiento de la Administración de Justicia. Pero es que con la redacción vigente, en la actualidad, se limitan sus competencias desde una doble perspectiva: se excluyen de su dirección e inspección los servicios y se reduce su facultad, para dictar esas resoluciones, al ámbito de sus competencias (procesales y no gubernativas como antes). Algo similar ocurre

con el art. 164, en cuanto a los Presidentes de las Audiencias Provinciales, que, en su redacción actual, viene excluida de sus facultades la de ejercer los poderes de gobierno sobre el personal, algo que antes incluía dicho precepto.

No obstante, existe en la vigente L.O.P.J un precepto que, interpretado aisladamente, resultaría contradictorio con la posición que se defiende en esta materia; se trata del art. 160.11, que regula, entre las competencias de los Presidentes de Tribunales y Audiencias, la de “ejercer todos los poderes dirigidos al buen orden del Tribunal o Audiencia respectivo, así como al cumplimiento de los deberes por el personal de los mismos”. Pero dicho precepto ha de interpretarse conjuntamente con los anteriores citados (165, 457 y 454.2), llegándose necesariamente a la conclusión de que, en este precepto, no se le está otorgando a los Presidentes la dirección e inspección del personal o la posibilidad de organizar la oficina, sino que se le está facultando para que pueda exigir información o explicaciones a quien corresponda y, caso de no obtener una respuesta satisfactoria, acudir a la instancia oportuna a fin de exigir las responsabilidades correspondientes. No entender en tal sentido dicho precepto, supondría no aceptar el espíritu de la reforma que anida en la L.O. 19/03: que los Jueces y Magistrados se han de dedicar exclusivamente al ejercicio de funciones jurisdiccionales ostentando la dirección del proceso.

Pero con la concesión de la referida facultad de dirección y organización, también se le impone, en exclusiva, al Secretario Judicial, la obligación de que ha de asegurar, en todo caso, la adecuada coordinación con los órganos de Gobierno del Poder Judicial y con las CCAA con competencias transferidas. El principio de unidad de actuación (que impone, en relación al funcionamiento de la oficina judicial, un criterio de normalización y homologación, que unifique las formas de organización interna, distribución del trabajo, utilización de recursos y metodologías documentales en todas las UPAD y S. Comunes) y el de dependencia jerárquica, que rigen en el ámbito de los Secretarios Judiciales, garantizará esta labor por parte del Secretario Judicial (Director de la Oficina). Pudiendo dirigirse a sus superiores, cuando no se asegurará dicha coordinación, tanto los órganos de Gobierno del Poder Judicial como las CCAA con competencias transferidas, a fin de reclamar una actuación inmediata de los mismos, que asegure efectivamente dicha coordinación, procediendo a dar, los órganos directivos del Cuerpo de Secretarios, las órdenes oportunas al Secretario Judicial y a depurar, en su caso, la responsabilidad disciplinaria en que podría haber incurrido, por no haber asegurado la mencionada coordinación a que está expresamente obligado.

La posición contraria, entender que los Jueces y Presidentes tienen la suma dirección de la Oficina Judicial, supondría ampliar artificialmente el campo de lo jurisdiccional (que les corresponde), ganando terreno al ámbito de lo organizativo o gubernativo. Tal y como se señaló acertadamente, en el Libro Blanco de la Justicia: “hay un mal entendido concepto de la independencia judicial, según el cual, todo lo que afecta al trabajo diario de un órgano judicial incide en la potestad jurisdiccional, aunque sea un sistema concreto de

notificaciones o los requisitos del papel que se utiliza en las Oficinas Judiciales. Esta imposible disociación de lo jurisdiccional y lo organizativo, que algunos defienden, ha motivado la atomización de las Oficinas Judiciales, concepto que no sólo se refiere al tamaño de las actuales oficinas, sino también a la organización aislada y distinta de cada una y a la reiteración de estructuras". La L.O. 19/03, como hemos señalado, apuesta por el cambio de esas antiguas oficinas judiciales, y utilizando, entre otros instrumentos los principios de jerarquía y unidad de actuación, que rige el actuar de los Secretarios Judiciales (actuales Directores de dichas oficinas), pretende la homogenización de las formas de actuación en las mismas, debiendo poner fin a la diversidad discrecional en los métodos de trabajo y estableciendo la unificación de metodologías de gestión.

Donde si hay un verdadero problema de organización es a la hora de distinguir la línea difusa que existe entre la dirección del personal en aspectos técnicos procesales (que corresponden a los S.J) y la dirección del personal en otros aspectos (que corresponde a las CCAA con competencias transferidas, en virtud del art. 471 de la L.O.P.J.). Esta disección es enormemente compleja, por que hay aspectos en ambas "direcciones" que se solapan frecuentemente, y tienen una difícil solución operativa. Conviene que, a través del consenso entre Ministerio de Justicia y CCAA con competencias transferidas, en las correspondientes Conferencias Sectoriales, se vayan deslindando ambas "direcciones" a fin de conseguir un ejercicio armonizado de las mismas: Pues, no cabe duda, de que el sistema de gestión de la Oficina Judicial no podrá funcionar razonablemente si no se tienen en cuenta, en la organización interna de las oficinas, las instrucciones y directrices que las CCAA dicten en ejercicio de sus competencias. El legislador, a raíz de la reforma de la L.O. 19/03, trata de "congeniar ambas direcciones", a través de constantes llamadas a la colaboración, cooperación y coordinación entre Secretarios Judiciales y CCAA (la actual L.O.P.J y el R.O. de Secretarios están trufados de artículos que las postulan: 452.4, 465.6, 467.6 de la ley y 9, 16 y 18 del R.O, entre otros), como tratando de forzar esa "comunicación" y pareciendo no tener confianza en que esta se produzca efectivamente. No obstante, el legislador fue consciente de que, respecto a los Secretarios Judiciales, las CCAA deberían de tener algunas intervenciones puntuales, así: 1º) Participar en el nombramiento de los Secretarios de Gobierno y Secretarios Coordinadores Provinciales, 2º) Los puestos de Secretarios Judiciales de libre designación, requieren su informe previo, 3º) Podrán, a través de los Secretarios de Gobierno, impartir instrucciones a los S.J de su territorio sobre cuestiones de su competencia, 4º) Se contempla la posibilidad de que las CCAA puedan retribuir a los S.J con un complemento de productividad, siempre que exista autorización previa del Mº, 5º) Se ha reconocido el conocimiento del idioma y dº especial de las CCAA como mérito para la provisión de puestos de trabajo de S.J.

En tanto en cuanto no se aclare diáfananamente, de una forma u otra, hasta donde alcanzan ambas "direcciones" o la forma en que puedan confluir, es de

vital importancia que funcionen de forma ágil y continua las Comisiones Mixtas de Secretarios Judiciales./Representantes de CCAA (previstas en el art. 452.3º de L.O.P.J), por ser el único mecanismo de colaboración y coordinación “ad hoc” que contempló el legislador, y no tener otro foro donde se puedan resolver las “tensiones” competenciales entre unos y otros.

## **V. Las esenciales modificaciones de la L.O. 19/03 en los atributos clásicos de los Secretarios Judiciales: Documentación y fé pública judicial. La Documentación como función independiente de la Fe Pública Judicial. La necesaria adaptación de ambas a las nuevas tecnologías. La imprescindible reordenación y redistribución de efectivos: Las relaciones de puestos de trabajo de los Secretarios Judiciales**

La función de Documentación no quedaba claramente delimitada en la L.O.P.J. anterior a la reforma. Lo que sí quedaba claro es que correspondía al Secretario Judicial y que venía ligada a la fe pública judicial (salvo las diligencias del Agente con facultad certificadora). Ahora, el Art. 454.1 establece que “son responsables de la función de documentación que les es propia, así como la formación de autos y expedientes, dejando constancia de las resoluciones que dicten los jueces y magistrados, o ellos mismos cuando así lo autorice la ley, y si ponemos en relación el artículo anterior con los artículos 476 a 478, habrá que concluir varias cuestiones: a) se reconoce la función de documentación como propia del Secretario y queda bajo su responsabilidad la organización de la misma; aunque no tengan que realizar ellos directamente la misma, b) con la Reforma, la documentación, ya no va necesariamente unida a la fe pública judicial, sino que la Ley prevé supuestos con trascendencia procesal donde el funcionario competente para realizar la documentación no tiene la atribución de fedatario; y c) por lo tanto, el Secretario Judicial deja de ser el único sujeto que tenga la facultad de documentación, ya que ahora también podrán hacerlo otros cuerpos; ahora bien, estos cuerpos no podrán, en su función de documentación, “dar fe pública judicial”, sino que únicamente gozan de potestad certificadora. Esto es: La potestad documentadora, siempre bajo la responsabilidad y dirección del Secretario Judicial, la podrá realizar el mismo, siendo el único que goza de fe pública judicial, o la pueden realizar, los cuerpos de Gestión, de Tramitación o de Auxilio, que tendrán exclusivamente facultad certificadora, y solamente lo podrán realizar en los supuestos taxativamente determinados.

A este respecto la LOPJ ha establecido una distribución en la materia lógicamente distinta de la anterior, en la que el documentador era exclusivamente el Secretario Judicial: con la reforma, aparte del Secretario Judicial, que será quien en general tendrá que efectuar las funciones de documentación, también podrán efectuar la misma otros cuerpos en los siguientes supuestos:

- a) El Cuerpo de Gestión, conforme al Art. 476, b, c y d
  - 1) Practicar y firmar las comparecencias que efectúen las partes en relación con los procedimientos que se sigan en el órgano judicial, con capacidad certificadora. Ahora bien, el supuesto vemos que es restrictivo, solo se refiere a comparecencias de las partes, por tanto nunca podrán firmar ningún acta a presencia judicial. Por otra parte, las comparecencias deben estar en relación con los procedimientos que se sigan en el Órgano Judicial, entendiéndose que el legislador se quiere referir a las Oficinas Judiciales, es decir, que dichas comparecencias, ante el gestor, las podrán efectuar las partes tanto en las UPAD como en los Servicios Comunes (es absurdo estar a la literalidad del precepto y entender que, dichas comparecencias, se pueden efectuar en las UPAD, pero no en los Servicio Comunes), excluyéndose las comparecencias de las partes para otorgar poderes, que en virtud de lo señalado en el art. 453.3, está reservada en exclusiva al Secretario. Esta función, como todas las que realiza el Cuerpo de Gestión, se ejerce bajo el principio de jerarquía; por tanto deberán cumplir con las instrucciones que a este respecto les dé el correspondiente Secretario Judicial.
  - 2) Documentar los embargos, lanzamientos y demás actos cuya naturaleza lo requiera, con el carácter y representación que le atribuyan las leyes, salvo que el secretario judicial considere necesaria su intervención. Vemos que falta definir el carácter y la representación con que actúen en estos actos, pero lo que sí queda claro es que en definitiva esta función queda condicionada al criterio del Secretario.
  - 3) Extender notas que tengan por objeto unir al procedimiento datos o elementos que no constituyan prueba en el mismo, así como elaborar notas que podrán ser de referencia, de resumen de autos y de examen del trámite a que se refieran. También les corresponderá realizar las tareas de registro de escritos y documentos, relativos a asuntos que se estuvieran tramitando en las Oficinas Judiciales, pudiendo expedir, con conocimiento del Secretario, copias simples de escritos y documentos que consten en los autos no declarados secretos o reservados.
- b) Cuerpo de Tramitación.- Conforme al 477.c les corresponde la formación de autos y expedientes bajo la supervisión del superior jerárquico, lo que nos confirma que queda bajo el control y la responsabilidad del Secretario, pero también de los Gestores, Jefes de Sección o Equipos.
- c) Cuerpo de Auxilio.- Conforme al 478 les corresponde las notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos con capacidad de



certificación; estamos ante la realización material de los actos de comunicación, y su correspondiente documentación en las actuaciones procesales para la constancia de la realización de los mismos.

En cuanto a esta función, el párrafo 5º del art. 454 de la actual L.O.P.J. establece que los S.J. promoverá el empleo de los medios técnicos, audiovisuales e informáticos de documentación con que cuentan las oficinas judiciales donde presten sus servicios. Se señala, pues, una obligación legal del S.J. para garantizar la utilización de dichos medios en las Oficinas Judiciales que de él dependan, debiendo dar las órdenes oportunas al personal, a fin de que procedan a utilizar dichos medios de forma ordenada. En este sentido tiene que velar por el cumplimiento de la Instrucción 2/03, de 26 de febrero, del C.G.P.J (sobre “Código de Conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos del Servicio de la Administración de Justicia), pero también de las Instrucciones, que al respecto, pueden dictar los órganos superiores del Secretariado, ateniéndose, además, a lo que se establezca en los correspondientes protocolos de actuación, que necesariamente habrán de elaborarse integrando la funcionalidad de las tecnologías de la información y comunicación (TIC).

Hay que destacar los importantes avances en esta materia de implantación de los TIC y el trabajo que se viene desarrollando desde las instancias competentes, pero, de forma inmediata, se ha de dar un definitivo impulso especialmente en 2 objetivos: la implantación de lexnet como sistema de correo electrónico seguro (que pueda resolver los problemas en materia de registro de documentación y actos de comunicación) y la imprescindible mejora de de las aplicaciones de gestión procesal (de forma que permitan integrar el registro y la documentación de las actuaciones, que a través de las mismas se realiza, con una garantía de fiabilidad y seguridad). Una vez alcanzados esos dos elementales objetivos, se puede hacer una clara apuesta por la futura implantación del expediente electrónico y la desaparición del papel en las Oficinas Judiciales. Debiendo concertarse todas las Administraciones Públicas, con competencia en Admón. de Justicia, para que se avance definitivamente hacia un proceso digital integrado con la articulación de sistemas de gestión procesal compatibles, y susceptibles de suministrar datos estadísticos fiables (tal y como se formuló, el 1-03-07, en el documento de Conclusiones Generales, elaborado por los Secretarios de Gobierno, en un encuentro celebrado en Madrid). Con ello se mitigará en gran medida el peligro que implica el elevado número de itinerancias de los procedimientos, con constantes desplazamientos entre las UPAD y los Servicios Comunes Procesales, que provocaría importantes retrasos en su tramitación.

El legislador ha establecido en el art. 453 de la actual Ley Orgánica, “que corresponde a los Secretarios Judiciales, con exclusividad y plenitud, el ejercicio de la Fe Pública Judicial. En el ejercicio de esta función dejarán constancia fehaciente de la realización de actos procesales en el tribunal o ante éste y de la producción de hechos con trascendencia procesal mediante las



oportunas actas y diligencias". También la L.O. 19/03, en relación con esta facultad característica del Secretario Judicial apostó por una reforma tendente a la actualización de la misma, basándose en 5 puntos esenciales: 1º) La exclusividad del Secretario Judicial como titular de la misma, no permitiéndose su delegación o la habilitación a otro funcionario para su ejercicio (con la única excepción, prevista en el art. 451.3, de entradas y registros simultáneos acordados por un órgano de la Audiencia Nacional, cuando no hubiese suficiente número de S.J.), 2º) La circunscripción de la fe pública a un ámbito más reducido de actuaciones, lo que permitirá ejercerla con más garantías de autenticidad (en este sentido la nueva L.O.P.J, como vimos anteriormente, deja en manos de otros funcionarios ciertas capacidades de certificación y documentación), 3º) La nulidad de pleno dº de las vistas celebrada sin la intervención del S.J. (art 238 L.O.P.J.), que supone un "plus" sobre la anulabilidad, a instancia de parte, del antiguo 238.3. Hay que tener en cuenta que el ejercicio de la fe pública, fuera de las vistas, está también garantizado, en el apartado 3º del reseñado artículo, al establecer que los actos procesales son nulos de pleno derecho "cuando se prescindiera de normas esenciales del procedimiento, siempre que, por esa causa, haya podido producirse indefensión" (conviene recordar este precepto de carácter general porque, muchas veces, parece que nos olvidamos de que la fe pública es una garantía para el ciudadano en el transcurso de todo el procedimiento, no solo en el acto puntual de la vista oral), 4º) La autonomía e independencia del S. Judicial en su ejercicio, que tiene carácter "orgánico", ya que así se recoge en el art. 452 de la actual L.O.P.J (cuando antes sólo se recogía en el Reglamento de Secretarios). Ello supone que no puede sufrir ninguna ingerencia en su ejercicio (de nadie; ni siquiera de sus superiores que, como dijimos al analizar sus funciones, tienen el deber de tutelarla), 5º) Su adaptación a las nuevas tecnologías y la necesaria redefinición de su ejercicio en las vistas orales, grabadas en soporte audiovisual, que harán innecesaria la presencia del S.J en el acto oral, siempre que el mismo pueda garantizar su autenticidad (por cualquier medio técnico que la asegure), permitiéndole dedicar mucho más tiempo a sus otras funciones (tal y como se deduce del art. 453.1, párrafo 2º de la L.O.P.J.) Tal garantía se ajustará preferentemente mediante la incorporación de firma electrónica reconocida, de la que el Mº de Justicia o las CCAA dotarán a todos los Secretarios Judiciales, utilizando para ellos los medios técnicos que ofrezcan el nivel de máxima fiabilidad, en consonancia con la legalidad vigente en materia de firma electrónica; debiendo regular, el Mº de Justicia, los supuestos y modos en que se debe hacer uso por los S.J de la firma electrónica, tal y como señala el art 5º del vigente Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales.

Ante la inquietud que esta cuestión suscitó en una gran parte del colectivo de S.J., por entender que se les estaba desapoderando de su función esencial y que no se garantizaba adecuadamente su ejercicio, después de diversas reuniones entre los asesores del Mº y los representantes del colectivo, el

Secretario de Estado de Justicia consideró oportuno remitir una carta, el 28-11-06, a los Secretarios de Gobierno (que estos trasladaron a los S.J. de su territorio) en la que fijaba la posición del M<sup>o</sup> en 2 puntos:

- a) Técnicamente es posible garantizar al 100% la seguridad, integridad e imposibilidad de alterar o manipular el documento electrónico, que incorporando la firma electrónica reconocida por el Secretario Judicial, sea soporte documental de la actuación procesal llevada a cabo bajo la fe pública judicial.
- b) Quedando fiel e íntegramente reflejado, en la grabación digital, lo ocurrido durante el transcurso de la vista oral, la garantía, de que la misma se encuentra bajo el amparo de la fe pública judicial, no precisa de la presencia física continua e interrumpida del secretario judicial, sino que la misma es suficiente con que garantice que la documentación del acto se ha realizado por aquél, como titular del ejercicio de la fe pública judicial con exclusividad y plenitud.

Este espinoso asunto sigue debatiéndose en la actualidad, habiéndose recogido, en el Anteproyecto de la Ley de la Reforma de la Legislación Procesal (actualmente en sede parlamentaria), la posición del M<sup>o</sup> y manteniéndose su cuestionamiento por las principales Asociaciones de Secretarios Judiciales, por considerar, esencialmente, que la regulación propuesta en la materia resulta confusa o insuficiente, y que un cambio tan radical en la forma de prestar la fe pública debería plasmarse en una regulación exhaustiva de los distintos supuestos a qué haya de aplicarse (debiendo dar solución a cuestiones como la identificación de las personas que acuden a las vistas y juicios, la exhibición de documentos y piezas de convicción, etc.) y exigiendo que se dote a los Secretarios Judiciales de una firma electrónica, reconocida por un prestador de servicios de ámbito estatal, que pueda certificar no solo sobre la identidad del firmante, sino también de su condición de fedatario público, diferenciándola de la del resto de funcionarios, y que solamente sea utilizada en el ejercicio de las funciones que impliquen la incorporación de la fe pública. En este estado de cosas, parece que lo más oportuno sería dictar una Ley Integral de la Fe Pública Judicial, que atendiera especialmente al acto del juicio oral y a la firma electrónica, pero también a otras cuestiones que afectan al ejercicio de la fe pública judicial y que no están adecuadamente reguladas. Pero, asegurado esto, no podemos negar la necesidad de la reforma, que se ha adecuado a los nuevos tiempos y ha puesto al servicio de la Administración de Justicia las nuevas tecnologías, propiciando que el Secretario Judicial pueda invertir sus conocimientos y preparación, principalmente, en impulsar el proceso. No siendo posible que ejerciera dicha especial función, y el resto de los múltiples funciones que las leyes le encomiendan, de forma efectiva, si se mantuviera su ejercicio de la fe pública como hasta ahora, con presencia física en la Sala de audiencia. Además, existe otra razón de peso para que se proceda a esta adaptación de la fe pública judicial: que el ejercicio de la fe pública con presencia física de un

Secretario Judicial en cada Sala de vistas y la constitución de los Servicios Comunes Procesales, incluyendo al Servicio Común de ordenación del Procedimiento (objetivo irrenunciable de la reforma que se pretende), exigiría el doble de efectivos en este colectivo, lo que haría inviable la reforma, por el extraordinario aumento presupuestario que ello supondría, siendo, de paso, contrario a uno de los principios que inspira la misma: la racionalización de los medios personales y materiales.

De hecho el art. 437.3 de la actual L.O.P.J. establece que por motivos de racionalización del servicio, un mismo Secretario Judicial podrá actuar en más de una UPAD. Siguiendo tal criterio la Orden JUs/3244/2005, de 18 de octubre, por la que se determina la dotación básica de las UPAD a los órganos judiciales, estableció el número de Secretarios Judiciales por UPAD (1 por cada 2: para los Juzgados de 1ª Instancia, Mercantiles, Penales, Menores, Vigilancia Penitenciaria, Contencioso-Administrativos, Sociales, Secciones Civiles de las A. Provinciales y Secciones de las Salas de lo Contencioso Administrativo y de las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores. Y 1 por cada una de las restantes UPAD); marcándose, por tanto, el camino a seguir en el futuro, que no puede ser otro que la reordenación y redistribución de efectivos, derivadas de la nueva organización de trabajo y de las necesidades del servicio (tal y como se establece en la Disposición Transitoria 9ª del R.O.C.S.J., que vincula al proceso de acoplamiento de los S.J). Al mismo tiempo, el art. 435.4 de la L.O.P.J, cambió el sistema de plantillas, ya caduco, por otro de relaciones de puestos de trabajo, más moderno y flexible, como en el resto de la Admón. (en donde se empezó a instaurar nada menos que hace 24 años, por la Ley 30/84, de 2 de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública).

El artículo 520 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (según redacción dada por L.O. 19/2003, de 23 de diciembre), determina que la ordenación del personal, y su integración en las distintas unidades que conforman la estructura de las Oficinas judiciales, se realizará a través de las relaciones de puestos de trabajo que se aprueben. Las relaciones de puestos de trabajo contendrán la dotación de todos los puestos de trabajo de las distintas unidades que componen la Oficina judicial, incluidos aquellos que hayan de ser desempeñados por Secretarios Judiciales, e indicarán su denominación, ubicación y características esenciales, los requisitos exigidos para su desempeño, el complemento general de puestos y el complemento específico. En el artículo 522.2 se prescribe que las Comunidades Autónomas, con competencias asumidas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial, y negociación con las organizaciones sindicales, procederán a la aprobación inicial de las relaciones de puestos de trabajo de las oficinas judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales. La aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Justicia, que sólo podrá denegarla por razones de legalidad.

Respecto de los Secretarios Judiciales, en el artículo 522.1, segundo párrafo, se establece la competencia del Ministerio de Justicia para la ordenación de los puestos de trabajo de las Oficinas Judiciales asignados al Cuerpo de

Secretarios Judiciales en todo el territorio del Estado, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales más representativas. El apartado 3 de este artículo determina que el Ministerio de Justicia, con anterioridad a la aprobación definitiva de cada relación de puestos de trabajo, determinará aquellos que deban ser asignados al Cuerpo de Secretarios Judiciales.

Además, también respecto de este Cuerpo, el artículo 448.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial señala que, por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta conjunta de los Ministros de Justicia y Hacienda, se determinarán los diferentes tipos de puestos adscritos a los Secretarios Judiciales, a efectos del complemento general del puesto, la asignación inicial de los complementos específicos que correspondan y las retribuciones que procedan por sustituciones que impliquen el desempeño conjunto de otra función.

Con esta regulación las CCAA con competencias no tienen ninguna intervención efectiva en las r.p.ts de Secretarios judiciales de su territorio, lo que resulta inconcebible, toda vez que son las competentes para el diseño, creación y organización de los Servicios Comunes Procesales, al frente de los cuales ha de estar un S.J (tal y como rotundamente se indica en el art. 438 de la actual L.O.P.J), y que, en aplicación del principio de coordinación y cooperación entre Administraciones, deberían al menos poder informar sobre una cuestión de tal importancia, que afecta de forma esencial a sus competencias en materia de Justicia, máxime cuando la ley si contempla el previo informe preceptivo del C.G.P.J. Con posterioridad veremos como el art. 101 del R.O.C.S.J rectifica dicho olvido.

Dicha regulación se complementa en el título IV del R.O.C.S.J., donde se contemplan los destinos (art.99) y las relaciones de puestos de trabajo (artículos 100 y 101) de acuerdo con lo establecido en la L.O.P.J., con la debida adaptación al Cuerpo de Secretarios Judiciales.

Como Centro Gestor de designa a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, y entre los Centros de destino se incluyen cada uno de los Servicios Comunes procesales.

También se contiene una determinación complementaria sobre el orden jurisdiccional al que se han de considerar adscritos determinados órdenes judiciales unipersonales, a los efectos de disponer la agrupación de sus respectivas Unidades Procesales de Apoyo Directo en Centros de Destino comunes; se establece de este modo que se consideran dentro del orden jurisdiccional civil los Juzgados de Primera Instancia, Juzgados de lo Mercantil y Juzgados de Familia; y al orden jurisdiccional penal los Juzgados de Instrucción, Juzgados de lo Penal, Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, Juzgados de Menores y Juzgados de Violencia sobre la Mujer. También se considera Centro de Destino el conjunto de UPAD de los Juzgados de Primer Instancia e Instrucción del mismo municipio.

Se entiende también como Centros de destino las diversas Secretarías de Gobierno, los Registros Civiles, la Mutualidad General Judicial y el Gabinete Técnico de

Información y Documentación del Tribunal Supremo, sin olvidar que además los Secretarios Judiciales podrán prestar servicios en el Consejo General del Poder Judicial, en el Tribunal Constitucional, en el Tribunal de Cuentas y en otras Administraciones Públicas. (Con olvido de los Secretarías de Coordinación).

Se incluyen, además, una serie de requisitos de carácter potestativo para las relaciones de puestos de trabajo, como son la titulación académica y la formación específica, conocimientos informáticos, conocimientos oral y escrito de la lengua oficial propia en aquellas Comunidades Autónomas que la tengan reconocida como tal y conocimiento, asimismo, de su Derecho Civil Foral o Especial. Y por último, una cláusula abierta de *“aquellas otras condiciones que se consideren relevantes en el contenido del puesto o desempeño”*.

Corresponde al Ministerio de Justicia la elaboración y aprobación de las relaciones de los puestos de trabajo adscritos a Secretarios Judiciales, previa negociación con las Organizaciones Sindicales más representativas, oídas las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en materia de justicia y el Consejo del Secretariado. Antes de la aprobación definitiva de las relaciones de puestos de trabajo, se deberá solicitar el informe del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Economía y Hacienda. Vemos pues que se ha procedido a subsanar el error padecido en la L.O 19/03, en cuanto a que ahora, reglamentariamente, se establece que las CCAA han de ser *“oídas”* en este tema. Pero no creemos que sea satisfactoria, tampoco, esta simple *“audiencia”*, teniendo en cuenta las importantes competencias de dichas CCAA en materia de Justicia. Habida cuenta de lo que se *“juegan”* dichas CCAA, parece que lo más idóneo sería concederles la posibilidad de negociar dichas RPTS con el Ministerio de Justicia, otorgándoles la facultad de que sus informes sean vinculantes en esta materia, que necesariamente afecta a sus competencias de organización de la Oficina Judicial en su territorio.

## **VI. Posibles cambios en el actual modelo de Secretario Judicial: El debate sobre la transferencia de los Secretarios Judiciales a las Comunidades Autónomas con competencias de Justicia. La Conferencia Sectorial en materia de Justicia como marco adecuado para resolver dicho conflicto**

Como hemos visto, en la actualidad, el gobierno de la Administración de Justicia reviste una notable complejidad, como consecuencia de la coincidencia, sobre ese espacio material, de diferentes instancias con competencias sobre la materia. En efecto, resulta ser un espacio material sobre el cual pueden converger, con algún importante desorden y diferente intensidad, al menos tres

instancias de gobierno: los órganos de gobierno del Poder Judicial (especialmente, el Consejo General del Poder Judicial); el Ministerio de Justicia; y, en su caso, los correspondientes Departamentos de los Ejecutivos Autonómicos con competencias en la materia. No están muy claros los roles de cada Administración y se ha producido un abigarramiento de instancias de decisión y gestión, que está provocando, en alguna materia, confusión competencial entre Administraciones, lo que debe de evitarse en el futuro.

Lo expuesto en los apartados anteriores, es el mecanismo complejo que el legislador, con la Ley Orgánica 19/03, diseñó para la Nueva Oficina Judicial. Se apostó por el carácter nacional del Cuerpo de Secretarios Judiciales (con lo que todos los aspectos normativos de su regulación son competencia del Gobierno Central o, en su caso, del M.º de Justicia, así como toda la gestión del Cuerpo, con alguna excepción, corresponde también a dicho M.º) y su dependencia absoluta del Ministerio de Justicia, (garantizando así la permanencia del M.º en la gestión de la Oficina Judicial), ordenándolo jerárquicamente, para mantener un fuerte control del mismo, y estableciendo todo un sistema de coordinación, colaboración y cooperación con el C.G.P.J y las CCAA con competencias transferidas, a través de los órganos superiores de dicho colectivo, tal y como hemos expuesto en los apartados anteriores. Pero esta sistemática no convence a la mayor parte de las CCAA con competencia en Justicia, toda vez que no les parece ni lógico, ni operativo, que siendo responsables de la Oficina Judicial de su territorio, y gravitando la reforma de ésta sobre el Secretario Judicial (como Director de la misma), no mantenga relación orgánica alguna con las Comunidades Autónomas. Por ello, abogan por la transferencia de dicho colectivo a las CCAA con competencias en Justicia. En tal sentido, los Órganos competentes de los Gobiernos de las CCAA de Galicia, País Vasco, Cataluña, Canarias, Andalucía, Navarra y Asturias, en reunión de la Comisión de Coordinación de CCAA con competencias en materia de Admón. de Justicia, celebrada en Santiago de Compostela el 16-3-07, acordó reivindicar dicha transferencia plena y solicitar la convocatoria de la Conferencia Sectorial en Materia de Justicia para tratar (entre otros temas) de alcanzar un acuerdo sobre esta cuestión.

Para hacer un examen de dicha cuestión, es preciso hacer un resumen de las diferentes posturas doctrinales que han surgido en la doctrina sobre dicha posibilidad:

- 1º) Posición contraria a la Transferencia de los Secretarios Judiciales a las CCAA con competencias en Justicia.

Se fundamenta básicamente en las siguientes argumentaciones: Que no es posible dicha transferencia debido al límite que establece el art. 149.1, 5º, de la C.E, que impediría la asunción de competencias sobre los S.J. por las CCAA, a través de las cláusulas subrogatorias, y porque, en virtud de lo señalado en el art. 122.1 de la Carta Magna, los Secretarios Judiciales han de ser un cuerpo único. Además, la L.O. 19/03 (que modificó la L.O.P.J de forma sustancial), situó a los Secretarios Judiciales en el Libro

V de dicha Ley, desgajándolos del libro VI (donde estaban incluidos, con el resto del Personal al Servicio de la Admón. de Justicia, en la L.O.P.J anterior a la reforma), por lo que se entiende que al no formar parte de dicho Personal, no pueden ser transferidos.

Pero, también, se añade una fundamentación más compleja: que, en virtud de la reforma que supuso la L.O. 19/03, se ha dotado al Secretario Judicial de una facultad ordenadora del proceso, recogida en el actual art. 456, superior a la que ostentaba en el anterior art. 288 de la L.O.P.J., en virtud de la cual sus resoluciones gozan de la misma naturaleza jurídica que una resolución judicial. De tal manera que el Secretario Judicial, que ya participaba de la potestad jurisdiccional, a través de la fe pública judicial, aumenta esta participación, mediante resoluciones propias que vinculan al órgano judicial. En consecuencia, el Secretario Judicial, con facultades propias, se integra en la función jurisdiccional que ejercen los Jueces y Tribunales (órganos jurisdiccionales). Si bien es impensable que existan órganos que puedan administrar justicia, sin encontrarse investidos del ejercicio de la función jurisdiccional; del mismo modo, es impensable un órgano jurisdiccional desposeído de las funciones integradas en la jurisdicción, que han asumido los Secretarios Judiciales a partir de la L.O 19/03. En definitiva, para esta tesis, potestad jurisdiccional y función jurisdiccional son conceptos complementarios, pero no implican la misma cosa. El órgano es jurisdiccional porque posee la potestad jurisdiccional constitucional que le viene atribuida por su sola condición de jurisdiccional. A su vez la potestad jurisdiccional se complementa, pero no se confunde, con la función que desarrolla el órgano que ya posee la potestad jurisdiccional. Por lo tanto la potestad y la función no son conceptos unívocos. La potestad jurisdiccional constitucional se posee y no se reparte. Se tiene o no se tiene. La función jurisdiccional, en cambio, se posee y se reparte en cada órgano jurisdiccional (Juez o Magistrado) y puede quedar integrada mediante sujetos diversos a los Jueces y Magistrados: los Secretarios Judiciales.

El S.J. no es órgano jurisdiccional al que corresponda el ejercicio de la potestad jurisdiccional, que sólo se atribuye constitucionalmente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes (art. 117.3 de la C.E y art. 2 de la L.O.P.J), por lo que, si bien, el Secretario Judicial se integra necesariamente en la función jurisdiccional, no la ejerce. Pero, en la actualidad, el S.J como elemento integrante fundamental del órgano jurisdiccional se desvincula de su prevalente carácter administrativo y se halla dotado de la efectiva autonomía funcional en el cumplimiento de los cometidos fundamentales que asume a partir de la L.O. 19/03. En tal sentido el Secretario Judicial, en la medida en que se encuentra al servicio del Estado de Derecho, en una vertiente relacional con los titulares del ejercicio de la función jurisdiccional, no es un elemento del órgano jurisdiccional transferible en las CCAA, pues no sería oportuno permitir



que los diferentes gobiernos autonómicos asuman competencias de dependencia y función exclusiva de los Secretarios Judiciales, pues tal situación podría producir diferencias en la unidad, la interpretación y desarrollo integrado del formal ejercicio funcional de la jurisdicción.

Con los reseñados fundamentos los partidarios de esta posición llegan a una nítida conclusión: Que las funciones de los S.J. calificadas como parajudiciales se encuentran dentro del núcleo de la función jurisdiccional, razón por la que su regulación y gobierno es más propio de quien ejerce el gobierno del Poder Judicial que del Ejecutivo nacional. En este caso, y siempre que las competencias estuvieran correctamente residenciadas en el Consejo General del Poder Judicial, no cabría la aplicación de las cláusulas subrogatorias contenida en los Estatutos de Autonomía. Cuestión distinta es el aspecto administrativo del Servicio Público de la Justicia (la administración de la Administración de Justicia, según los términos acuñados por la jurisprudencia Constitucional, en la conocida sentencia 56/1990 del T.C.), que si puede ser asumido por las CCAA, mediante las citadas cláusulas de subrogación o de otra forma similar. Conclusión a la que también se llegó en el Libro Blanco de la Justicia, aprobado por el Pleno del C.G.P.J en 1997, al señalar: “una excepción a esta atribución de competencias a las Comunidades Autónomas debiera ser la constituida por el Cuerpo de Secretarios Judiciales, cuya configuración como Cuerpo con funciones de contenido procesal (como se expresa en la parte de este Libro Banco referente a la reforma de la oficina judicial) aconseja mantenerlo vinculado a una instancia nacional, que, ante la propuesta de configuración de la oficina judicial, debería ser el C.G.P.J, acercándose, pues, el régimen de los Secretarios al del personal de carácter judicial”.

A tal conclusión ha de añadirse otra más reciente, al amparo de lo establecido en el art. 435.2 de la vigente L.O.PJ, que justificaría el carácter nacional del Cuerpo de Secretarios Judiciales: por la necesidad de que haya homogeneidad en las Oficinas Judiciales de todo el territorio nacional, como consecuencia del carácter único del Poder al que sirve, y dado el papel de Director de la S.J en la Oficina, que le situaría en una posición ideal (teniendo en cuenta el principio de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen en su estatuto) para garantizarla, con la finalidad de obtener una Justicia igual para todos los españoles, con independencia de la CCAA en que residan.

- 2º) Posición favorable a la transferencia del Cuerpo de S.J a las CCAA con competencias en Justicia:

Se fundamente esencialmente en los siguientes razonamientos: Que el art. 149.1.5º de la C.E., aunque pueda dar esa impresión, no supone un límite a la actuación de las CCAA en esta materia de Administración de Justicia, toda vez que el art .152 de la C.E. permite de las CCAA con competencias actuar en la misma, en sus respectivos ámbitos



territoriales, a través de lo que se establezca en sus correspondientes Estatutos de Autonomía. Se señala que las previsiones constitucionales, relativas a la Admón. de Justicia, son muy escasas, pues el art. 122.1 de la C.E. se limita a establecer que la L.O.P.J. determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales, y establecerá el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados, que forman un Cuerpo único, y que regulará al personal al servicio de la Admón. de Justicia. Por lo tanto, es la citada L.O.P.J. la que, ha de definir todos los aspectos concernientes al modelo de organización y gestión de la Admón. de Justicia, partiendo de que únicamente existe un límite constitucional -que los Jueces y Magistrados de carrera forman un Cuerpo único-, quedando abierto para su concreción, por la citada L.O.P.J., todo lo relativo al modo y manera de estructurar el personal al servicio de la Admón. En base a ello, ante la indefinición constitucional, algunas CCAA, a través de las cláusulas subrogatorias de sus Estatutos, procedieron a redefinir las competencias atribuidas al Estado en el art. 149.1.5º de C.E. por entender que estaban legitimadas constitucionalmente. Pero, ciertamente, el modelo resultante quedó muy abierto, puesto que las previsiones constitucionales y estatutarias debían ser completados por la L.O.P.J., que sería la clave y norma de cierre del modelo de relaciones entre las Administraciones que operan en Justicia; más, dicha L.O.P.J., no puede operar con una libertad de configuración absoluta ya que, a su vez, está condicionada por las previsiones constitucionales y de los Estatutos de Autonomía, que debería respetar en todo caso. De hecho, desde esta posición, se alega, que en la famosa S.T.C 56/90, que reconoció la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias contempladas en los Estatutos de Autonomía (aunque procedió a vaciarles prácticamente de contenido, al admitir como constitucional la técnica de encuadramiento de los Cuerpos nacionales del personal al servicio de la Admón. de Justicia), se estableció claramente que “el encuadramiento de sus funciones en Cuerpos Nacionales era una opción constitucionalmente legítima, sin perjuicio de que cupieran otras distintas”, por lo que, desde, dicha doctrina, se entiende que, en un futuro, es posible dicha transferencia, si se hace una adaptación constitucional más acorde con una realista adecuación de la Admón. de justicia al Estado Autonómico. Desde un punto de vista constitucional, ponen en cuestión que el legislador orgánico haya declarado que los Secretarios Judiciales constituyen un Cuerpo único.(tal y como se establece en el art. 440 de la L.O.P.J.), ya que la exigencia constitucional de formar un Cuerpo único sólo se extiende a Jueces y Magistrados, según su interpretación del art. 122.1 de la C.E., y no les parece constitucionalmente idóneo que el legislador orgánico opte por crear “Cuerpos Únicos” en la Administración de Justicia, fuera de los Jueces y Magistrados, pues, mediante ese procedimiento, se vacía de contenido las atribuciones

competenciales que se puedan hacer, por las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía o de cualquier otra forma, a favor de las CCAA con competencias en Justicia (indicando, como caso paradigmático de descentralización, la R. F. de Alemania, en cuanto que todas las competencias en materia de Justicia, incluidas las relativas a Jueces y Magistrados, son de los Länder, salvo los que conciernen a los Tribunales Superiores de la Federación). También afirman que los Secretarios Judiciales, pese a estar ubicados en libros aparte por la L.O.P.J (el V), son también funcionarios al Servicio de la Admón. de Justicia, por lo que no existen impedimentos constitucionales para que los S.J. pasen a depender funcionalmente (e, inclusive, orgánicamente) de las CCAA. Se rechaza también, desde esa posición, la teoría de que el Secretario Judicial se integre en la función jurisdiccional, aunque tenga en exclusiva el ejercicio de la fe pública y la facultad de ordenación del proceso. Parten de que el Secretario Judicial depende de un órgano que no se integra dentro del Poder Judicial, sino en el Ejecutivo (M<sup>o</sup> de Justicia), por lo que no administra justicia, sino que colabora con ella y la auxilia, si se quiere de forma cualificada, pero no puede considerarse integrado en la función jurisdiccional porque tiene una dependencia extraña al Órgano Jurisdiccional. Desde este prisma entienden que si los S.J dependen, en la actualidad, del Ejecutivo Nacional, nada impide que puedan pasar a depender del Ejecutivo Autonómico.

Por último, la doctrina que ampara la transferencia de los S.J a las CCAA, considera insostenible el argumento de que la existencia de Cuerpos Nacionales, sea garantía del principio de igualdad entre todos los ciudadanos del Estado Español, ante la Admón. de Justicia, toda vez que, entonces, habría que decir que no existe igualdad en las distintas partes del territorio nacional, en cuanto al acceso de otras prestaciones que se dan desde otras Administraciones Públicas, como la Sanidad o la Educación, en donde los cuerpos de funcionarios pertenecen a las CCAA. Haciendo también una lectura distinta de la exigencia de una estructura homogénea para la Oficina Judicial en todo el territorio español (art. 435.2 de la L.O.P.J), al amparo del principio de flexibilidad, que impregna su diseño, puesto que “su dimensión y organización se determinarán, por la administración pública competente en función de la actividad que en la misma se desarrolle” (tal y como se dispone en el art. 436.3 de la L.O.P.J).

El problema que subyace en este debate es la naturaleza “híbrida” de las funciones de los Secretarios Judiciales, ya que, por un lado, tienen funciones gerenciales o administrativas y, por otro, funciones cuasijurisdiccionales o parajurisdiccionales. De hecho, la doctrina partidaria de la no transferencia de los Secretarios Judiciales a las CCAA, subrayó, su vertiente parajurisdiccional (la lógica de esa teoría nos llevaría a aceptar como coherente la adscripción de los Secretarios

Judiciales al CGPJ, tal y como proponía éste en su Libro Blanco, ahora con más razón que entonces, pues se le han concedido muchas más competencias procesales. Si bien esta opción parece descartarse en la actualidad). Por su parte, la doctrina favorable a tal transferencia destaca su aspecto gerencial o administrativo. El Ministro de Justicia, en su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, efectuada el 25-6-08, manifestó que las funciones de los Secretarios Judiciales afectan a materias colaterales a la función jurisdiccional y resultan indispensables para el ejercicio de dicha función jurisdiccional, posición que se mantiene también en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de la Ley de Reforma de la Legislación Procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial. De esta forma, los Secretarios Judiciales se configuran como una suerte de "tertium genus", entre Jueces y el resto de Personal al Servicio de la Admón. de Justicia. Prueba de ello es que, en la L.O.P.J. vigente se regula su estatuto en un Libro específico, el V, junto a la Oficina Judicial, de la que son Directores, habiéndoles sacado del Libro VI, donde se regulan otros Cuerpos de Funcionarios al Servicio de la Admón. de Justicia. Esa fue la voluntad del legislador y, con el diseño normativo actualmente en vigor, las Comunidades Autónomas con competencia en Justicia están impedidas para actuar directamente en el ámbito de los Secretarios Judiciales.

Pero ese modelo de Secretario Judicial, que ha construido la L.O 19/03, puede cambiarse, dado que forma parte, a su vez, de un sistema de Administración de Justicia insatisfactorio para las Comunidades Autónomas, toda vez que entienden que el sistema instaurado, de competencias compartidas, limita de forma considerable las posibilidades de llevar a cabo políticas autonómicas propias y que no se ha producido la necesaria adecuación de la Administración de Justicia al Estado de las Autonomías, previsto en la Constitución (verdadera raíz del problema).

Dicho problema, efectivamente, no se ha resuelto con la L.O 19/03, pero el diseño institucional de la Administración de Justicia está abierto. En lo que afecta a determinación de competencias, la materia de la Administración de Justicia, ha sufrido, desde la aprobación del Texto Constitucional, notables cambios, hasta el punto de que podemos afirmar que se trata de un ámbito material dúctil y permeable a las exigencias políticas de cada momento. Por lo tanto, la vía iniciada por las Comunidades Autónomas con competencias en Justicia, en la reunión reseñada de la Comisión de Coordinación de las mismas, celebrada en Santiago el 16-3-07, de solicitar la Convocatoria de la Conferencia Sectorial en materia de Justicia, para llegar a alcanzar un acuerdo sobre la transferencia de los Secretarios Judiciales (entre otros temas), es la vía más adecuada y procedente para debatir, Ministerio de Justicia y

Comunidades Autónomas con competencia en Justicia, sobre esta cuestión, dado que la Conferencia Sectorial es el marco idóneo de cooperación para la definición de las políticas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Justicia. Habiendo manifestado el Ministro de Justicia, en su comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, reseñada anteriormente: "...es intención de este Ministerio que dicha Conferencia se constituya en el referente como órgano de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas con competencias en Materia de Justicia. El normal y habitual funcionamiento de la Conferencia Sectorial es fundamental para conseguir desarrollar una actuación coordinada en la necesaria modernización de la Administración de Justicia."

En definitiva, esta decisión política, sobre las transferencias o no de los Secretarios Judiciales a las Comunidades Autónomas con competencias en Justicia, necesita de un amplio y verdadero consenso, pues es imposible materializar reformas sustanciales en materia de Justicia sin el mismo.

# Personal

## Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia

**Ponente:**  
**Manuel Díaz Mato**

**Grupo de trabajo:**  
Delmiro Durán, Jesús R. Villares,  
Carmen V. Zárate, Jaime Bardají

### Introducción

#### 1. Marco legal

- a. Referencias legales de ámbito estatal
- b. Sentencias del TC
- c. Desarrollo normativo autonómico

#### 2. Aspectos organizativos y de gestión

- a. Registro de Personal
- b. Oferta de Empleo Público, Selección de Personal, Provisión de puestos de trabajo y Promoción Interna
- c. Ordenación de la actividad profesional y procesos de trabajo: relaciones de puestos de trabajo, delimitación y distribución de las funciones y tareas en la Oficina judicial, el trabajo en equipo.
- d. Cultura organizativa y cambio: elementos que influyen en la actuación de los funcionarios de la Administración de Justicia
  1. Características demográficas del personal al servicio de la Administración de Justicia
  2. Formación y reciclaje
  3. Cargas de trabajo y distribución de recursos
  4. Movilidad de la plantilla
  5. Absentismo
  6. Remuneración y evaluación del desempeño
  7. El estilo de dirección y la comunicación

#### 3. Propuesta de adaptación y mejora en la gestión de los recursos humanos

## Introducción

En la actualidad, el personal al servicio de la Administración de Justicia padece situaciones anacrónicas. En pocas ocasiones tiene reconocimiento efectivo el esfuerzo personal, además de encontrarse en vigor fórmulas rígidas que dificultan gravemente la adopción de soluciones ágiles ante situaciones determinadas.

El diseño organizativo de la Administración de Justicia no ha sido todavía culminado y la nueva dinámica organizativa que se establece, se encuentra, al igual que la que le precedió, fuertemente condicionada por los límites normativos que delimitan las competencias de gestión de las CCAA: los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal; la falta de definición de su vinculación orgánica con la Administración autonómica; y las escasas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de premiar las positivas, son entre otras sus características más notorias. Por eso, si queremos lograr la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos, resulta imprescindible conocer la realidad actual de la organización y de los recursos de nuestra Comunidad Autónoma, y establecer cuáles son los ámbitos en los que se puede y es preciso actuar, y para ello debemos:

- Conocer el marco legal que define la competencia de las Comunidades Autónomas en materia de Justicia.
- Describir el nuevo modelo de Organización y de Gestión de recursos humanos propuesto en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- Estudiar su aplicación y desarrollo en Galicia y determinar sus necesidades.
- Sugerir posibles líneas de actuación.

El análisis de la realidad laboral de los funcionarios al servicio de la administración de justicia y de los cambios que vienen soportando y que deberán afrontar en el futuro inmediato, en relación con la nueva estructura organizativa de la Oficina Judicial<sup>1</sup>, y el diseño de una adecuada estrategia de gestión de recursos que la tenga en cuenta, son elementos de estudio indispensables a la hora de alcanzar un servicio público de calidad, que permita cumplir satisfactoriamente con la función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos ante la Justicia. Por todo ello, el examen de los aspectos relativos a la selección del personal, a la provisión de puestos y a la ordenación de la actividad profesional a través de las relaciones de puestos de trabajo, así como los referidos a la formación, la dirección, el absentismo, la motivación y la cultura organizativa de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, como elementos básicos de la Organización que inciden en el éxito o en el fracaso de los procesos de cambio emprendidos y en su implementación, se presenta como una de las cuestiones esenciales para la comprensión global del problema de la Justicia en España, en general, y en Galicia en particular.

## 1. Marco legal

Analizaremos el marco legal de competencias en referencia a tres ámbitos, el estatal, la jurisprudencia constitucional y el ámbito autonómico.

### a. Referencias legales de ámbito estatal

- **Constitución Española de 1978**, artículo 122.1: La Ley orgánica del poder judicial determinará (...) el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera (...) y del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- **Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (modificado por Ley 24/2007)**. Título IV. Del personal y medios materiales. “Habrá en los órganos fiscales el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia”. Además establece que los Presupuestos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia<sup>2</sup> contemplarán, previa ponderación de las necesidades funcionales del Ministerio Fiscal, las correspondientes partidas presupuestarias adecuadamente singularizadas para atender a aquéllas.
- **Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial**: el Libro V. De los Secretarios Judiciales y de la Oficina Judicial y, en especial, el Libro VI. De los cuerpos de funcionarios al servicio de la administración de justicia y de otro personal.

#### Ámbito organizativo:

##### 1. Planta

Establece la competencia de las CCAA con competencias asumidas, para instar la revisión de la planta de juzgados y tribunales<sup>3</sup>.

##### 2. Oficina judicial

Habilita a las comunidades autónomas en sus respectivos territorios para el diseño, creación y organización de los **servicios comunes procesales**, con funciones de registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria<sup>4</sup>.

##### 3. Unidades administrativas y oficinas comunes de apoyo.

Dispone la competencia de las CCAA para el diseño, la creación y organización de las **unidades administrativas**<sup>5</sup> necesarias y de las **oficinas comunes de apoyo**, la determinación de su forma de integración en la Administración pública, su ámbito de actuación, dependencia jerárquica, establecimiento de los puestos de trabajo, así como la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

#### 4. Secretarios judiciales

En relación con los Secretarios judiciales, la LOPJ ordena la emisión de informe previo de la comunidad autónoma para el nombramiento por el procedimiento de libre designación de secretarios judiciales para puestos de trabajo radicados su ámbito territorial<sup>6</sup>; decreta la obligación que tienen estos funcionarios de colaborar con las comunidades autónomas para la efectividad de las funciones que estas ostentan en materia de medios personales y materiales<sup>7</sup>; establece la necesidad de asegurar la coordinación de los secretarios judiciales con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las comunidades autónomas, en materia de organización, gestión, inspección y dirección del personal en aspectos técnicos procesales, cuya competencia les atribuye<sup>8</sup>; dispone que el nombramiento y remoción del Secretario de Gobierno del TSJ se realizará a propuesta del órgano competente de las comunidades autónomas<sup>9</sup> y que el de los Secretarios Coordinadores provinciales se haga de acuerdo con las mismas<sup>10</sup>; y, finalmente, habilita a las comunidades autónomas para promover la responsabilidad disciplinaria de los secretarios judiciales con destino en órganos judiciales radicados en su territorio<sup>11</sup>.

#### Gestión de recursos:

##### 1. Medios

Dispone la obligación de las CCAA de proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia<sup>12</sup>.

##### 2. Recursos humanos

Establece la LOPJ que las **competencias respecto de todo el personal** al servicio de la Administración de Justicia al que se refiere el artículo 470<sup>13</sup>, corresponden al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las comunidades autónomas con competencias asumidas, en todas las materias relativas a su estatuto y régimen jurídico, comprendidas la selección, formación inicial y continuada, provisión de destinos, ascensos, situaciones administrativas, jornada laboral, horario de trabajo y régimen disciplinario<sup>14</sup>. Además, en los mismos términos, las comunidades autónomas con competencias en la materia, podrán aprobar los reglamentos que exija el desarrollo del Libro VI LOPJ (“De los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de otro personal”).

En relación con las competencias en materia de gestión de los recursos humanos, las comunidades autónomas:

- a) Podrán establecer en sus ámbitos territoriales **registros respecto del personal** al servicio de la Administración de Justicia que preste servicios en los mismos<sup>15</sup>.
- b) Determinarán en sus respectivos ámbitos territoriales las necesidades de recursos humanos respecto de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia sobre los que han asumido competencias y lo pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia.



Éste elaborará la **oferta de empleo público** integrando de forma diferenciada las necesidades de recursos que le hayan sido determinadas por las comunidades autónomas<sup>16</sup>.

- c) En materia de **selección del personal** al servicio de la Administración de Justicia, se reserva al Ministerio de Justicia la potestad de convocar y resolver las pruebas selectivas<sup>17</sup>.
- d) Podrán nombrar **funcionarios interinos**, por necesidades del servicio, cuando no sea posible, con la urgencia exigida por las circunstancias, la prestación por funcionario de carrera, de acuerdo con los criterios objetivos que se fijen<sup>18</sup>.
- e) Tendrán competencia para la autorización de cualquier actividad que requiera **declaración de compatibilidad**<sup>19</sup>.
- f) Serán competentes para la **distribución de la jornada y la fijación de los horarios** a través del calendario laboral que, con carácter anual, se aprobará en sus respectivos ámbitos, previo informe favorable del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales<sup>20</sup>.
- g) Garantizarán la asistencia necesaria a los órganos o **servicios judiciales en funciones de guardia**. A tal efecto, previa negociación con las organizaciones sindicales determinarán el número de funcionarios que han de prestar dicho servicio, la permanencia en el órgano judicial o servicio o la situación de disponibilidad de los mismos y organizarán y distribuirán el horario a realizar<sup>21</sup>.
- h) Serán competentes, en sus respectivos ámbitos territoriales, para la concesión de las **vacaciones** a cuyo fin, previa negociación con las organizaciones sindicales, dictarán las normas que establezcan la forma de disfrute de las mismas y el procedimiento para su concesión<sup>22</sup>.
- i) Serán competentes para la concesión de los **permisos y licencias** establecidos en la LOPJ, respecto de los funcionarios que presten servicios en sus respectivos ámbitos territoriales, en la forma y mediante el procedimiento que se establezca en las disposiciones que se dicten al efecto por las mismas<sup>23</sup>.
- j) Acordarán la concesión o declaración las **situaciones administrativas** a los funcionarios que prestan servicios en sus respectivos ámbitos territoriales, dictando a tal efecto, las disposiciones necesarias referentes a la forma y el procedimiento aplicable<sup>24</sup>.
- k) Serán competentes para fijar la cuantía individualizada del **complemento específico**, previa negociación con las organizaciones sindicales en sus respectivos ámbitos, al elaborar las relaciones de puestos de trabajo en función de la valoración de las condiciones particulares de los mismos. Igualmente lo serán para la concreción individual de las cuantías del **complemento de productividad** y la determinación de los funcionarios con derecho a su percepción, de acuerdo con los criterios de distribución que se establezcan para los

diferentes programas y objetivos. Asimismo, tendrán competencia para la asignación individual de las cuantías de las **gratificaciones** y la determinación de los criterios para su percepción<sup>25</sup>.

- l) A efectos de la ordenación de los puestos de trabajo y de su ocupación por el personal funcionario, tendrán la consideración de centros gestores, los órganos competentes de las comunidades autónomas para la gestión del personal, a quienes corresponderá la formulación de la **relación de puestos de trabajo** en sus respectivos ámbitos territoriales<sup>26</sup>.
  - m) Procederán a la aprobación inicial de las **relaciones de puestos de trabajo** de las Oficinas judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales<sup>27</sup>. La aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Justicia que sólo podrá denegarla por razones de legalidad.
  - n) Serán competentes para la elaboración y aprobación de las **relaciones de puestos de trabajo correspondientes a las unidades administrativas**, en sus respectivos ámbitos territoriales<sup>28</sup>, así como para la **provisión de los puestos de trabajo** ubicados en sus respectivos ámbitos territoriales<sup>29</sup>.
  - o) Podrán convocar **concursos** de ámbito nacional para la provisión de puestos de trabajo vacantes en sus ámbitos territoriales, en las cuales se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la lengua propia que tenga carácter oficial. Y los **concursos específicos** serán convocados y resueltos por cada Administración competente en su ámbito territorial, pudiendo participar en ellos los funcionarios de la Administración de Justicia, cualquiera que sea el ámbito territorial en que estén destinados<sup>30</sup>.
  - p) Por último, la LOPJ prescribe que las comunidades autónomas serán competentes para la incoación y tramitación de **expedientes disciplinarios** así como para la imposición de sanciones de los funcionarios de los cuerpos incluidos en el ámbito de aplicación del Libro VI<sup>31</sup>.
- **Real Decreto legislativo 3/2000**, de 23 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre el Régimen especial de Seguridad Social del personal al servicio de la Administración de Justicia.
  - **Orden PRE/1417/2003**, de 3 de junio, por la que se regula las retribuciones complementarias por servicios de guardia del personal al servicio de la Administración de Justicia.
  - **Orden JUS/1263/2004**, de 18 de marzo, por la que se regula el procedimiento de integración de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en los cuerpos y escalas creados por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

- **Real Decreto 796/2005**, de 1 de julio, **por el que se aprueba el Reglamento General de régimen disciplinario** del personal al servicio de la Administración de Justicia.
- **Resolución de 15 de julio de 2005**, de la Secretaría de Estado de Justicia, por la que se regula la duración de la jornada general de trabajo en cómputo anual y las de las jornadas en régimen de dedicación especial para el personal al servicio de la Administración de Justicia.
- **Real Decreto 1451/2005**, de 7 de diciembre, **por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional** del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado público (**EBEP**), cuyo artículo 4 establece que las disposiciones que contiene se aplicarán directamente<sup>32</sup>, cuando así lo disponga su legislación específica, a Jueces, magistrados, fiscales y demás personal al servicio de la Administración de Justicia. **Además, la aplicación supletoria de las normas del Estado sobre función pública también aparece prevista en la LOPJ<sup>33</sup>.**

## b. Jurisprudencia constitucional

- **STC 56/90**, de 29 de marzo (Pleno)  
Entiende el Tribunal Constitucional que existen un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en el núcleo del Poder Judicial, sino que se colocan, como dice expresamente el art. 122.1, al referirse al personal, “al servicio de la Administración de Justicia”. Y que cabe aceptar que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre esos medios personales y materiales.  
Por lo que afecta al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, interpreta el Tribunal que “... las competencias que pueden asumirse en este terreno por parte de las Comunidades Autónomas, en virtud de las cláusulas subrogatorias, en ningún caso pueden ser legislativas. Congruentemente con lo anterior, corresponde al Estado fijar normativamente el estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia. La eficacia de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse definitivos y esenciales del estatuto del personal...” Además, “... la Ley Orgánica, en su artículo 454.2, ha venido a optar por un modelo consistente en la consideración de los Cuerpos de la Administración de Justicia como Cuerpos Nacionales, lo que comporta, evidentemente, la necesidad de un

régimen común en todo el territorio nacional (...). Su consideración como Cuerpos Nacionales, y el establecimiento de un régimen común aparecen así como la técnica adoptada por el legislador orgánico para garantizar en forma homogénea, en todas las CCAA, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia<sup>34</sup>.”

- **STC 105/2000**, de 13 de abril (Pleno).

Por lo que se refiere a las materias relativas al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, establece el Tribunal que la existencia de reserva constitucional de Ley Orgánica para su regulación lleva consigo que los aspectos básicos o fundamentales del estatuto de este personal se contengan en la LOPJ, lo cual implica necesariamente que determinados aspectos nucleares de su régimen jurídico sean comunes. Este núcleo esencial de regulación homogénea podrá tener mayor o menor extensión, y, a su vez, afirmarse en el plano normativo por medio de muy diversas técnicas, entre las cuales la opción por el establecimiento de Cuerpos Nacionales no es más que una de entre las varias constitucionalmente legítimas.

La anterior consideración conduce al Tribunal a afirmar que la necesaria existencia de un núcleo homogéneo en el régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia justifica la reserva a unas instancias comunes de aquellas materias que puedan afectar en forma decisiva a elementos esenciales del estatuto de dicho personal. Son éstas las materias respecto de las cuales las cláusulas subrogatorias no podrán entrar en juego. Y concluye que, salvadas las competencias atribuidas al CGPJ, las Comunidades Autónomas podrán dictar reglamentos en el ámbito de la LOPJ sobre aquellas materias respecto de las cuales la propia LOPJ y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, u otros títulos constitucionalmente válidos, les atribuyan competencia y siempre dentro de los límites establecidos al efecto por las indicadas normas de cobertura.

- **STC 253/2005**, de 10 de Noviembre (Pleno).

El Tribunal declara la adecuación al orden constitucional de competencias de la intervención autonómica en la fijación individualizada de los complementos de productividad y específico, que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la medida en que los fines que remunera respondan a los criterios que determinan la retribución propia de dichos complementos, y sólo en tanto que no mantengan su existencia autónoma como concepto retributivo respecto de los que integran el régimen regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues ello sería incompatible con la unidad que debe caracterizar a dicho sistema retributivo.

- **STC núm. 294/2006 (Pleno)**

No aprecia el Tribunal Constitucional vulneración alguna del principio de unidad de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de

Justicia, en las funciones de coordinación informática que puedan realizar éstos, pues la prestan sin alteración de su relación funcional y de acuerdo con lo previsto en los arts. 476 k), 477 g) y 478 i) LOPJ, que prevén que legal o reglamentariamente se atribuyan a aquéllos, otras funciones de naturaleza análoga a las desempeñadas. Añadiendo que si se tiene en cuenta que la función de coordinación informática y de relaciones con terceros resulta adecuada, cuando menos, a la actividad propia de “los servicios comunes procesales” y que, en una perspectiva general, el artículo 438.3 LOPJ atribuye competencias a las Comunidades Autónomas para el diseño y organización de los servicios procesales comunes de su territorio “con funciones de registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria”, se aprecia que las funciones de coordinación se adecuan al ejercicio de las funciones que el legislador orgánico les ha atribuido. Considera además el Tribunal que el hecho de que dentro de la oficina judicial puedan atribuirse a unos concretos funcionarios funciones directas de coordinación, no sustrae al Secretario las que le corresponden según la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento orgánico del cuerpo de secretarios judiciales, aprobado por Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre.

### c. Referencias legales de ámbito autonómico

- **Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia**<sup>35</sup>.
- Real Decreto 2166/1994, de 4 de noviembre, sobre traspaso de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.
- Real Decreto 94/1996, de 26 de enero; Real Decreto 2395/1996, de 22 de noviembre; Real Decreto 1380/1997, de 29 de agosto; y Real Decreto 372/1999, de 5 de marzo, todos ellos sobre traspaso complementario al aprobado por RD 2166/1994, de 4 de noviembre.
- **Real Decreto 2397/1996, de 22 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia, en materia de medios personales al servicio de la Administración de Justicia.** La fecha de efectividad del traspaso fue la del día 1 de enero de 1997.
- Real Decreto 233/1998, de 16 de febrero, sobre ampliación de funciones, servicios y medios traspasados por los Reales Decretos 2166/1994, de 4

noviembre, y 2397/1996, de 22 de noviembre, en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia, a la Comunidad Autónoma de Galicia.

- Real Decreto 1704/2004, de 16 de julio, por el que se determina la sede del Instituto de Medicina Legal de Galicia.
- Decreto 119/2005, de 6 de mayo, de la Xunta de Galicia, por el que se crea el Instituto de Medicinal Legal de Galicia.
- Decreto 37/2007, de 15 de marzo, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia.
- Resolución del 7 de febrero de 2006, de la Dirección Xeral de Xustiza, por la que se delegan competencias en materia de medios personales y materiales de la Administración de justicia en Galicia a favor de las delegaciones provinciales de esta consellería.

## 2. Aspectos organizativos y de gestión

A continuación analizaremos con detenimiento los aspectos organizativos y de gestión más relevantes de la nueva Oficina judicial en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, formulando un diagnóstico de la realidad y proponiendo alternativas a los problemas.

A diferencia de lo que ocurre con jueces y magistrados, existen pocos estudios estadísticos respecto a la organización de los medios humanos que actúan como soporte administrativo y técnico del poder constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, es decir respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia, sobre su cultura organizativa y su preparación e implicación en el cambio<sup>36</sup>.

### a. Registro de personal

Conforme a lo dispuesto en el artículo 481.2 LOPJ, **las comunidades autónomas podrán establecer en sus ámbitos territoriales registros respecto del personal al servicio de la Administración de Justicia que preste servicios en los mismos.**

El Registro de Personal supone una garantía para el personal inscrito en el mismo, además de constituir un instrumento útil para la gestión y la planificación de los recursos humanos. La evolución y los cambios que ya se están experimentando y los

que se prevé que ocurran con el paso del tiempo en la Oficina judicial, han puesto de manifiesto la necesidad de abordar la implantación de un sistema registral que tenga en cuenta la modificación de la normativa sobre personal, que adapte la progresiva obsolescencia tecnológica y conceptual del sistema de información a la experiencia de funcionamiento acumulada, y que dé respuesta a las necesidades puestas de manifiesto en la gestión de los recursos humanos a lo largo de estos años en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia.

**El Registro de Personal deberá cumplir en todo caso las siguientes finalidades:**

- a. Garantizar la constancia registral de los expedientes personales del personal en él inscrito, mediante las correspondientes inscripciones y anotaciones, como garantía para los interesados y como instrumento de ayuda a la gestión de los recursos humanos.
- b. Disponer de la información sobre los recursos humanos que los órganos responsables de su planificación necesiten para el análisis y seguimiento de su evolución.

**El Registro de Personal deberá realizar las siguientes funciones:**

- a. Inscribir y anotar los actos administrativos relativos al personal.
- b. Llevar a cabo las actuaciones precisas para que los órganos responsables de la ordenación, planificación y gestión de los recursos humanos dispongan de la información necesaria al efecto.
- c. Desarrollar la gestión informática del Sistema de Información del Registro de Personal.
- d. Impulsar la implantación y el desarrollo de procesos informáticos de ayuda a la gestión de recursos humanos.

En definitiva, **el objetivo del Registro de Personal será establecer un instrumento que sea capaz de dar pleno cumplimiento a las necesidades actuales de la Administración de Justicia en materia registral, de gestión y de información sobre recursos humanos**, que esté fundamentado sobre bases técnicas adecuadas y que tenga flexibilidad para adaptarse a los cambios futuros<sup>37</sup>.

## **b. Oferta de Empleo Público, Selección de Personal, Provisión de puestos y Promoción interna**

El artículo 482 LOPJ establece que **las comunidades autónomas determinarán en sus respectivos ámbitos territoriales las necesidades de recursos humanos** respecto de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia sobre los que han asumido competencias y lo pondrán en conocimiento del Ministerio de Justicia. Éste elaborará la **oferta de empleo público** integrando de forma diferenciada las necesidades de recursos que le hayan sido determinadas por las comunidades autónomas.

A lo largo de estos más de doce años de traspaso de la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia, la Comunidad Autónoma de Galicia sólo ha convocado un solo proceso de selección de personal<sup>38</sup>. Esto se debe a la obligación reglamentaria de ofrecer en primer lugar las plazas vacantes a los funcionarios de carrera<sup>39</sup>. Dichas plazas han venido siendo ocupadas, en su práctica totalidad, en los concursos de traslados convocados anualmente para la provisión de plazas vacantes, por funcionarios de carrera de los tres cuerpos que se encuentran prestando sus servicios tanto en nuestra comunidad como en otros ámbitos territoriales. Sin embargo, en estos últimos años, se ha producido un importante cambio en este aspecto en el Cuerpo de Gestión procesal y administrativa, ya que al no ser suficiente el número de funcionarios que, por concurso o por promoción, han accedido a las plazas vacantes de este Cuerpo, se ha producido un déficit<sup>40</sup> de este tipo de personal (técnicos procesales), que ha tenido que ser solventado a través del mecanismo de la sustitución y del nombramiento de interinos. Las consecuencias de esta situación han sido entre otras:

1. El colapso de las bolsas de trabajo.
2. La falta de continuidad en la tramitación de los expedientes, con el consecuente atraso en el despacho de los asuntos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente manifestado, parece recomendable que, en lo sucesivo, **la Comunidad Autónoma debería realizar la Oferta de Empleo Público de todas las plazas que no hayan sido cubiertas por concurso**. De este modo, se favorecería, en primer lugar, la necesaria estabilidad en los procesos de trabajo y, en segundo lugar, la promoción vertical de los funcionarios de los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en Galicia, que en la actualidad se encuentra totalmente estancada.

En cuanto a la **selección del personal**, las competencias de la Comunidades Autónomas están fuertemente limitadas por lo dispuesto en la LOPJ y en el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia (en lo sucesivo RI), que lo desarrolla. Ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 483.3 LOPJ, se reserva al Ministerio de Justicia la potestad de convocar<sup>41</sup> y resolver las pruebas selectivas, con lo que la intervención de una Comunidad Autónoma en el proceso selectivo se limita a su presencia en la Comisión de Selección de Personal (cuando le corresponda)<sup>42</sup>, y a su intervención en los tribunales que se constituyan en sus territorios<sup>43</sup>. Lo que en el caso de Galicia se agrava, pues al no tener Oferta de Empleo Público, no ha intervenido en los tribunales y, lo que es peor, carece de capacidad de decisión para adaptar los procesos selectivos a la satisfacción de sus necesidades. En sentido, debemos recordar aquí que precisamente la finalidad de los procesos de selección consiste en encontrar a quienes tengan los conocimientos, destrezas y capacidades necesarias para realizar correctamente los trabajos de una organización atendiendo a las peculiaridades de la misma.



Esta cuestión cobra además especial importancia en un momento de cambio como el que se está produciendo en la administración de justicia, ya que **la dotación de nuevos puestos de trabajo con nuevas funciones y tareas requiere que la selección sea la adecuada desde el principio y, por tanto, se adapte a las peculiaridades de nuestro entorno.**

**Se precisaría, pues, en este aspecto, una reforma legal que le diese a las CCAA, en el mismo modo que se ha previsto para la provisión de puestos de trabajo a través de concurso de traslados, la potestad de convocar y resolver sus propios procesos selectivos<sup>44</sup> con independencia del resto de ámbitos territoriales y del propio Ministerio de Justicia, manteniendo la obligación de realizar la convocatoria a nivel estatal.**

Antes de entrar en el análisis de las formas de provisión de puestos de trabajo, debemos hacer mención a la competencia establecida en el artículo 489.1 LOPJ, por la que **las comunidades autónomas podrán nombrar funcionarios interinos**, por necesidades del servicio, **cuando no sea posible**, con la urgencia exigida por las circunstancias, **la prestación por funcionario de carrera**, de acuerdo con los criterios objetivos que se fijen en la disposición que, a tal efecto, establezca la comunidad autónoma que haya recibido los traspasos de medios personales al servicio de la Administración de Justicia<sup>45</sup>.

Debemos observar, en primer lugar, que la LOPJ regula el nombramiento de interinos dentro del Capítulo II del Título relativo a la Oferta de Empleo Público, Ingreso y Promoción Profesional, justo entre los capítulos relativos a la Selección de Personal (I) y el concerniente a la Promoción Profesional (III). Y el RI por su parte lo hace en su Título I, y dentro del mismo en su último Capítulo (VI) que se refiere al Ingreso en los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia. Quiere esto decir que **el nombramiento de interinos se configura** tanto en la legislación orgánica, como en la reglamentaria de desarrollo, **como un sistema de ingreso y no de provisión de puestos de trabajo. Sin embargo, tanto desde la óptica de la regulación de las bolsas de trabajo, como de la gestión de los recursos humanos, no se ha venido interpretando así, lo que ha dado lugar al debate sobre el carácter preferente o no de su nombramiento en relación con las comisiones de servicio o las sustituciones, que sí son, en cambio, formas de provisión de puestos.**

**Se debe abrir pues el debate de cuál es la verdadera finalidad de las bolsas de interinos ya que si se trata de una forma de ingreso es evidente que el actual sistema no sirve y debe ser cambiado por otro mucho más exigente.** Por otra parte, **las razones de urgencia** que han venido justificando el nombramiento de interinos de forma indiscriminada, **no pueden convertir lo extraordinario (las razones de urgencia) en lo normal, desvirtuando de esta forma lo dispuesto en la LOPJ: se nombrarán “cuando no sea posible (...) la**

*prestación por funcionario de carrera*<sup>46</sup>. Además, el carácter del trabajo a desempeñar en la Oficina judicial requiere de una preparación técnica y un conocimiento de los asuntos que no resulta ni mucho menos garantizado con este sistema; preparación y conocimiento que sí se presume en cambio a los funcionarios titulares los respectivos servicios, que pueden ser nombrados en sustitución o por comisión de servicio.

En lo que a la **provisión de puestos de trabajo** se refiere, se regula en el Título VIII del Libro VI de la LOPJ, que en su artículo 525 establece la **competencia de las comunidades autónomas para la provisión de los puestos de trabajo ubicados en sus respectivos ámbitos territoriales**.

La provisión de los puestos de trabajo se llevará a cabo por los procedimientos de concurso, que será el sistema ordinario, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo y en atención a la naturaleza de las funciones a desempeñar.

Atendiendo a la naturaleza y funciones de los puestos cuya cobertura se pretende, el concurso podrá ser:

- a. Concurso de traslado: por este procedimiento se cubrirán los puestos de trabajo genéricos.
- b. Concurso específico: por este procedimiento se cubrirán los puestos de trabajo singularizados.

Asimismo, los puestos de trabajo podrán cubrirse por el procedimiento de libre designación<sup>47</sup>, y temporalmente mediante adscripción provisional, comisión de servicio o sustitución.

Además, y por razones organizativas, los puestos de trabajo genéricos podrán ser provistos mediante redistribución o reordenación de efectivos.

Todos estos instrumentos permiten a la Comunidad Autónoma organizar los recursos humanos conforme a las necesidades que se manifiesten, y deben entenderse y aplicarse en relación con la ordenación de la actividad profesional que se deberá estructurar a través de las relaciones de puestos de trabajo de las que nos ocuparemos en otro apartado de este epígrafe.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 40.1 del RI<sup>48</sup>, **el concurso de traslados** será el sistema ordinario de provisión de puestos de trabajo y, como ya hemos visto, las Comunidades Autónomas poseen total autonomía para su convocatoria y resolución. Sin embargo, esta capacidad de decisión no ha tenido hasta el día de hoy plasmación práctica alguna, pues **aunque la Dirección Xeral de Xustiza firma tanto la convocatoria del concurso como su resolución, sigue siendo el Ministerio de Justicia el que lo promueve anualmente con carácter**

**estatal, y es el propio Ministerio el que lo resuelve, con lo que el proceso y su decisión final se escapan al control directo de las Comunidades Autónomas que se ven así abocadas a la diligencia que en su trámite y resolución tenga el citado Ministerio.** Por ello, al igual que ocurre en otros ámbitos transferidos, la Administración gallega debería convocar y resolver sus propios concursos de traslado, puesto que dejar en manos de un tercero la provisión ordinaria de puestos de trabajo impide cualquier programación relativa a los recursos humanos que maneja. Además de causarle un sinnúmero de problemas, entre ellos los de los errores en la resolución del concurso que, en más de una ocasión, han dado como resultado la sobredotación de plantillas en determinados órganos. **Por consiguiente, entendemos que la Comunidad Autónoma debe convocar, regular y resolver sus propios procesos, ya que la ley le habilita y la organización de los recursos humanos se lo exige.**

En cuanto a la **reordenación de efectivos**<sup>49</sup> existen ya diversas experiencias en nuestra Comunidad en relación con los Servicios Comunes. Es un instrumento de gestión a disposición de la Administración para que, por razones organizativas y previa modificación de las relaciones de puestos de trabajo, pueda en cada momento satisfacer las necesidades que se produzcan en relación con centros de destino diferentes. Es decir, los puestos de trabajo genéricos y los titulares de los mismos podrán ser adscritos a otros centros de destino. Mientras que la **redistribución**<sup>50</sup> de efectivos, en cambio, está referida al mismo centro de destino, por lo que podrá adquirir relevancia en los Servicios Comunes Procesales de la nueva Oficina judicial, al permitir redistribuir los efectivos entre las distintas Unidades, Secciones o Negociados que se creen dentro de un mismo Servicio. En este sentido, sólo nos cabe decir que **dichos procesos se deben enmarcar en una lógica de actuación organizativa que, en ningún caso, puede significar la supresión de puestos de trabajo**<sup>51</sup>.

Seguidamente procede analizar las **formas de provisión temporal**, fundamentalmente en lo que se refiere a las sustituciones y a las comisiones de servicio, ya que, en la nueva reglamentación, la adscripción provisional ha quedado exclusivamente como una alternativa para los casos de reingreso y no como una verdadera forma de provisión de puestos.

En 2008 se ha desarrollado en nuestra Comunidad Autónoma la regulación relativa a las **sustituciones**<sup>52</sup>. Esta normativa tiene como objetivo lograr que, cuando se produzcan vacantes o licencias o permisos de larga duración, los puestos de trabajo sean atendidos preferentemente por funcionarios titulares del mismo órgano y, de no ser posible por éstos, por otros del mismo centro de destino. **Este sistema garantiza la capacitación profesional para el desempeño del puesto y, en la mayor parte de los casos, el conocimiento del estado de los asuntos** al ser un funcionario de la propia unidad el que se ocupa de continuar con el trámite.

En lo que a esta forma de provisión de puestos se refiere cabe mencionar seis aspectos:

- 1º. Su carácter excepcional, establecido en el artículo 527 de la LOPJ<sup>53</sup>.
- 2º. La autonomía de decisión que se deja a las Comunidades Autónomas para su aplicación<sup>54</sup>.
- 3º. La especialidad de la situación administrativa en la que quedan los funcionarios del Cuerpo de Gestión en el caso de que sustituyan una plaza de Secretario judicial<sup>55</sup>.
- 4º. El impedimento reglamentario de que la plaza que temporalmente deja el funcionario sustituto, pueda ser cubierta a su vez por esta misma forma de provisión temporal<sup>56</sup>.
- 5º. La singularidad de la normativa en relación con los Juzgados de Paz, ya que para la provisión de sus Secretarías se permite la sustitución horizontal, es decir dentro del mismo Cuerpo (Gestión)<sup>57</sup>.
- 6º. Debemos hacer mención en este apartado relativo a las sustituciones a la figura de **la atribución de funciones**<sup>58</sup>. La atribución no es una forma de provisión de puestos, no se trata por tanto de una sustitución propiamente dicha, sino que es una herramienta a disposición de la Administración para poder corregir en momentos puntuales posibles disfunciones dentro de la Oficina judicial de un mismo Centro de destino.

En relación con estos seis aspectos cabe destacar lo siguiente:

- a. **El carácter excepcional de la sustitución no se compadece con la potestad organizativa que se establece para las Comunidades Autónomas** [“Los puestos de trabajo que se encuentren vacantes, o cuyo titular esté ausente por el disfrute de licencias o permisos de larga duración, (...) y siempre que (...) los órganos correspondientes de las comunidades autónomas con traspasos recibidos no consideren que hayan de cubrirse con funcionarios interinos, podrán ser cubiertos temporalmente por funcionarios titulares mediante sustitución”]. **Por lo que entendemos que debe primar el interés del servicio y, por tanto, el nombramiento de sustitutos antes que el de interinos.**
- b. **La situación administrativa en la que quedan los funcionarios del Cuerpo de Gestión al sustituir plazas de Secretarios judiciales** (excedencia por interés particular, por encontrarse en servicio activo en otro cuerpo o escala de cualquiera de las Administraciones públicas, artículo 510.1 LOPJ), **no facilita el mecanismo de natural de sustitución en estos casos, es decir, es un obstáculo que impide que se acuda a técnicos** (gestores procesales) **de la propia organización para la realización del trabajo.** Funcionarios titulares que por su capacitación y experiencia profesional posibilitarían un mejor desarrollo y ejecución del mismo. Y aunque si bien es cierto que, una vez inscritos en la Bolsa de Secretarios sustitutos, gozan de preferencia para su nombramiento, no lo es menos que no tienen garantizada la reserva de su puesto de trabajo en el Cuerpo de Gestión, por lo que, cuando cesan como Secretarios sustitutos, se les adscribe temporalmente a una plaza de dicho

Cuerpo y se ven en la obligación de concursar, con lo que todo esto conlleva de inseguridad personal y jurídica<sup>59</sup>. **En nuestra opinión, se deberían remover este tipo de trabas, que por lo demás no existen cuando se sustituye en otros Cuerpos.** Es evidente que el problema surge por la intervención en el proceso de dos Administraciones diferenciadas, el Ministerio de Justicia por un lado (Secretarios), y la Comunidad Autónoma por otro (resto de Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia), siendo este uno de los múltiples asuntos en los que el cruce de competencias dificulta la labor de gestión de los recursos humanos por los órganos competentes de la Comunidad Autónoma, por lo que hay que decir que, en este como en otros casos, **tal problema se solucionaría si las comunidades autónomas tuviesen las competencias transferidas en relación con todo el personal al servicio de la Administración de Justicia.**

- c. **En relación a la atribución de funciones**, como instrumento de gestión, cabe decir que la Comunidad Autónoma de Galicia ha regulado su utilización para el Cuerpo de Auxilio judicial. Dicha regulación era necesaria debido a dos problemas de carácter legal y reglamentario. El primero, se refiere a la imposibilidad de acudir al mecanismo de la sustitución horizontal para solventar los problemas que se suscitan cuando se producen ausencias de corta duración de un funcionario del Cuerpo de Auxilio en una Oficina judicial, ya que, por un lado, al ser la sustitución una forma de provisión que requiere la solicitud del interesado, de no existir ésta por no haber ninguna clase de incentivo (ni económico ni profesional), el servicio queda al albur de lo que en cada caso el funcionario o funcionarios implicados decidan, y, por otro, que al tratarse de ausencias breves no se puede acudir al nombramiento de interino. El segundo, es una cuestión de carácter reglamentario y es que conforme dispone el artículo 39.2 del RI **sólo se podrá atribuir**, por necesidades del servicio, **la realización de cualquiera de las funciones propias del cuerpo**, a los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos de trabajo genéricos **dentro de la misma unidad o del mismo Centro de destino**. Con lo cual deviene imposible la aplicación de la atribución en una buena parte de los casos (en el orden social o en el contencioso, o en las Fiscalías, por poner algunos ejemplos, dado el número de órganos o de servicios existentes de cada uno de ellos). Para superar estas dificultades la Dirección Xeral de Xustiza negoció con las Centrales Sindicales más representativas, una regulación de las atribuciones de funciones que propiciase, a través del incentivo económico y del carácter voluntario de su prestación, la cobertura de las ausencias de corta duración en el Cuerpo de Auxilio, con la máxima celeridad posible. Sin embargo, una vez puesta en marcha esta medida, se ha mostrado manifiestamente insuficiente. En nuestra opinión, **existen dos alternativas válidas para la definitiva solución de este problema. La primera sería la inmediata creación de plazas del Cuerpo de Auxilio en los Servicios de Apoyo existentes en las siete localidades más importantes de Galicia. La segunda,**

**pendiente de la entrada en funcionamiento de la nueva Oficina judicial, la creación de los Servicios Comunes de Auxilio**, que al configurarse como un mismo Centro de destino evitaría cualquier impedimento legal para la atribución en cada momento.

En cuanto a las **comisiones de servicio**, la LOPJ<sup>60</sup> prevé la cobertura de puestos de trabajo por este sistema únicamente para las plazas que se encuentren vacantes. La Dirección Xeral de Xustiza la viene utilizando, con acierto a nuestro entender, para proveer temporalmente los puestos de trabajo de los órganos de nueva creación, hasta que éstos se cubren definitivamente por concurso. **Esta forma de provisión se ha manifestado pues como una herramienta útil en la gestión de los recursos y creemos que debe y puede seguir siendo utilizada en la forma que se está haciendo: con una oferta pública de las plazas en un proceso totalmente transparente.**

En lo relativo a la **Promoción profesional** dice la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003<sup>61</sup> que por un lado se aumenta el porcentaje de plazas que se ofertan para la promoción interna y, por otro, la existencia dentro del mismo cuerpo de puestos con diferentes niveles de responsabilidad, permitirá a los funcionarios ver mejorada su posición dentro de la organización. En realidad el único aumento se produce en el porcentaje de plazas reservadas para la promoción interna desde el Cuerpo de Gestión procesal y administrativa al Cuerpo de Secretarios judiciales, que pasa a ser del 50% (antes 1 de cada 6), puesto que los demás cuerpos no ven alterado dicho porcentaje (50%). Y en cuanto a la existencia dentro del mismo cuerpo de puestos con diferentes niveles de responsabilidad, podemos decir que se trata de una previsión que no tendrá aplicación práctica hasta la entrada en funcionamiento de la nueva Oficina judicial y con ella la aprobación de las respectivas relaciones de puestos de trabajo.

Por otra parte, el artículo 490 LOPJ<sup>62</sup> regula “*ex novo*” el sistema de promoción interna, que se fundamenta ahora en el concurso-oposición que, a diferencia del anterior que se centraba esencialmente en la antigüedad del funcionario, se basa en la actualización de conocimientos que deberá acreditarse superando las correspondientes pruebas de evaluación que se determinen, para una vez superado este proceso sumar los méritos que se haya determinado, entre los que estarán la antigüedad o el conocimiento de la lengua oficial propia de una Comunidad Autónoma.

Dicho lo que antecede, y en lo que a nuestro análisis interesa, debemos recordar aquí lo ya manifestado en relación con los procesos de selección de personal (entre los que se incluye el citado sistema de concurso-oposición para el acceso por promoción interna), y es que la intervención de la Comunidad Autónoma en los procesos selectivos se limita a su presencia en la Comisión

de Selección de Personal y a su intervención en los tribunales que se constituyan en sus territorios. Esta situación, como expusimos entonces, supone un importante obstáculo para la elección de los candidatos adecuados, ya que no tiene en cuenta a las particularidades de la Oficina judicial gallega.

La aplicación de una buena política de promoción da lugar a que el personal supere con más facilidad los problemas que se le presentan en el día a día en la realización de las tareas. Pero **entre los funcionarios de justicia en Galicia no existe la percepción de que haya buenas expectativas de promoción, y esto trae como consecuencia que, a medida que pasa el tiempo, disminuyan sus estímulos en el trabajo, ya que no les parece probable que puedan llegar a asumir mayor responsabilidad, tener más influencia, alcanzar superior categoría u obtener una mejor remuneración, con la consiguiente desmotivación tanto en su desempeño laboral diario como a la hora de realizar actividades formativas.** Insistimos pues, en que se precisaría una reforma legal que le diese a las CCAA mayor capacidad de decisión, a fin de que Galicia pudiese convocar y resolver sus propios procesos selectivos, lo que nos permitiría aplicar los criterios más adecuados a la realidad de nuestra Oficina judicial, implantando un sistema objetivo y equilibrado en el tiempo.

### **c. Ordenación de la actividad profesional y procesos de trabajo: Relaciones de Puestos de Trabajo<sup>63</sup>; delimitación y distribución de las funciones y tareas en la oficina judicial; el trabajo en equipo.**

#### **1. Relaciones de Puestos de Trabajo**

Resulta innecesario decir que todo sistema de empleo público necesita una mínima ordenación de recursos humanos. En primer lugar, y desde un punto de vista estático, se hace necesaria la presencia de instrumentos que garanticen el conocimiento por parte de la Administración y de los ciudadanos de los efectivos y recursos existentes en el seno de la organización. A este fin responden las plantillas, la Oferta de Empleo Público o los Registros de Personal. En segundo lugar, y desde un punto de vista dinámico, están aquellas otras formas de ordenación que se hallan imbricadas en la estructura del sistema y que responden a un determinado concepto de Función Pública. Las Relaciones de Puestos de Trabajo y los Planes de Empleo se incluyen en esta clasificación.

Las RPT<sup>64</sup> o instrumento organizativo similar son un instrumento básico de la organización de los recursos humanos que se estableció por la LMRFP<sup>65</sup> y que ahora se han previsto en el Estatuto Básico del Empleado Público<sup>66</sup> al igual que, con anterioridad a este último, se hizo en la reforma de la LOPJ<sup>67</sup>, y con el cual se

pretendió avanzar en el cambio del sistema tradicional de empleo público en la administración de justicia. La determinación legal del concepto de RPT viene recogida en **artículo 15 de la Ley 30/1984** que las define como *“... el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto...”* Así pues, lo primero que cabe destacar es que nos encontramos ante un mecanismo que encuentra su utilidad esencial en la organización y clasificación del personal, con el fin de atender adecuadamente a las necesidades del servicio. Al elaborarlas y modificarlas la Administración va diseñando en detalle su propia estructura interna, la que precisa en cada momento para el cumplimiento de sus finalidades. Su relación con las plantillas presupuestarias es, sin embargo, evidente, pues las relaciones de puestos de trabajo no pueden comprender plazas o puestos que no cuenten con la necesaria dotación presupuestaria<sup>68</sup>.

Para un mejor discernimiento de la forma en que se deberá aplicar este instrumento como herramienta de gestión en la Administración de Justicia en Galicia, debemos dejar constancia que en nuestra doctrina científica y jurisprudencial se ha asentado la tesis que defiende el carácter de normas reglamentarias<sup>69</sup> de estos instrumentos (las RPT). En cualquier caso, **el órgano competente de la Administración autonómica deberá tener en cuenta a la hora de elaborarlas las peculiaridades que afectan a los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, puesto que al estar regladas sus funciones tanto en su Estatuto Jurídico<sup>70</sup> como en multitud de preceptos dispersos a lo largo de las leyes de enjuiciamiento<sup>71</sup>, deberá ser muy cuidadosa de no vulnerar en su regulación la citada normativa orgánica en materia de funciones.**

*“El objetivo que se pretende conseguir con las RPT es alcanzar una definición lo más clara posible de las características, funciones y requisitos de los puestos de trabajo, buscando la provisión de los mismos por los funcionarios profesionalmente más capacitados, alcanzando así la eficacia que a la Administración impone el artículo 103 de la Constitución para lo que resulta imprescindible esa potestad organizatoria que se manifiesta a través de la elaboración objetiva y con sometimiento al ordenamiento jurídico de las relaciones de puestos de trabajo”<sup>72</sup>.*

En virtud de las RPT se produce, pues, la clasificación de los puestos de trabajo de cada centro de destino o unidad administrativa. De ellos, algunos serán puestos *singularizados*, es decir, de contenido distinto al del resto de los que figuran en la RPT, y otros *no singularizados*, de contenido idéntico a otros. En este último caso, la Administración puede variar la adscripción del funcionario entre puestos iguales por necesidades del servicio (redistribución de efectivos y reordenación de efectivos), respetando eso sí las garantías de inmovilidad geográfica. **Las RPT van a constituir, por tanto, una ordenación de los recursos humanos y un reflejo de las expectativas profesionales de todos los**



**funcionarios, lo que hará necesario que, a la hora de su elaboración, se definan todos los aspectos relativos a la organización del personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia y, en concreto, de las siguientes materias:**

- La estructura organizativa de las nuevas Unidades Procesales (Unidades de Apoyo Directo y Servicios Comunes Procesales), así como de las correspondientes Unidades Administrativas, que van a configurar el diseño de la futura Oficina judicial.
- Las dotaciones de personal necesarias para cada una de dichas Unidades y Servicios.
- El contenido y tareas de cada uno de los puestos de trabajo.
- Los requisitos necesarios para su desempeño.
- La forma de cobertura de cada puesto de trabajo.
- Los funcionarios que pueden acceder a los mismos.
- Los derechos y obligaciones de los funcionarios titulares de cada puesto (complementos retributivos; tipo de jornada, etc.)

En lo que a su regulación en la LOPJ se refiere, **la RPT se presenta como el instrumento técnico a través del cual se realiza la ordenación del personal**, de acuerdo con las necesidades de los servicios y se precisan los requisitos para el desempeño de cada puesto<sup>73</sup>. En estas relaciones se van a describir, previa evaluación y valoración de los mismos, las características esenciales de cada uno de los puestos de trabajo de cada Centro Gestor de la Administración<sup>74</sup>. **Con ellas se trata de reflejar la estructura organizativa adecuada a las funciones propias de la Oficina judicial**, que permita un funcionamiento más eficaz frente a las demandas de los ciudadanos.

En definitiva, las RPT son instrumentos necesarios para definir las características de las unidades orgánicas de la Administración<sup>75</sup> -en nuestro caso de las distintas unidades que componen la Oficina judicial- con un elevado margen de discrecionalidad dejado por el legislador a la capacidad autoorganizativa de la Administración, que constituye el principio que explica la libertad de configuración ejercida por la Administración en la descripción de puestos de trabajo y en la ulterior asignación de los mismos a los funcionarios. En este sentido **la LOPJ establece las competencias, y los límites de las mismas, en relación con la amplia potestad organizativa del Centro Gestor** [que será el órgano competente de las comunidades autónomas para la gestión del personal, artículo 521.3 A) LOPJ]. **De este modo, y conforme al artículo 523 de la legislación orgánica**, aprobadas las relaciones de puestos de trabajo iniciales, en sus respectivos ámbitos **las comunidades autónomas podrán:**

- 1º Redistribuir los puestos de trabajo no singularizados dentro de cada Oficina judicial.
- 2º Redistribuir los puestos de trabajo de unidades suprimidas de la Oficina judicial, como consecuencia de la modificación de la estructura orgánicas.
- 3º Reordenar los puestos de trabajo entre diferentes oficinas judiciales.
- 4º Amortizar puestos de trabajo.

**Las decisiones sobre las RPT forman parte de la facultad de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, para organizar los servicios de la Oficina Judicial, en la forma que se estime más conveniente para su mayor eficacia.** Esta potestad organizativa y su consecuente discrecionalidad no significan que las RPT puedan ser elaboradas de forma arbitraria y sin límite alguno. Por el contrario, **el respeto a los derechos adquiridos por los funcionarios públicos y a la legalidad ordinaria o constitucional vigente son límites consustanciales a la general potestad de autoorganización de la Administración pública y, por ende, a las relaciones de puestos de trabajo**<sup>76</sup>. Así, y de acuerdo a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, **frente al poder organizatorio de la Administración no pueden esgrimirse con éxito más que los derechos que por consolidación hayan desembocado en la condición de adquiridos, entendiendo por tales el mantenimiento global de la retribución, y los relativos al contenido de la función a desarrollar.**

Sin embargo, en el caso de la separación de jurisdicciones en Galicia no ha ocurrido así. En estos últimos años se han separado las jurisdicciones en los partidos judiciales de Pontevedra, Santiago de Compostela, Lugo y Ourense. La consecuencia en el aspecto retributivo fue la pérdida, por parte de los funcionarios que pasaron a los juzgados primera instancia, del complemento por guardia<sup>77</sup> que tenían asignado en los juzgados de primera instancia e instrucción en los cuales se encontraban destinados. En el proceso de separación dichos funcionarios no fueron oídos, ni consintieron expresamente la pérdida de retribución. Todo ello a pesar de que normativa vigente<sup>78</sup> establece que “la adjudicación forzosa no podrá suponer, en ningún caso, cambio de centro de trabajo ni de localidad. Y si supusiera disminución de las retribuciones percibidas por todos los conceptos, se exigirá el expreso consentimiento del interesado”. Por eso, **los cambios que se produzcan en la Oficina judicial como consecuencia de su nueva organización, deberán acompañarse siempre del efectivo control de la discrecionalidad de las RPT y del respeto a los mencionados derechos en su elaboración.**

- **Elementos que han de contener las RPT.**

Según la legislación general, las relaciones de puestos de trabajo indicarán, en todo caso, la denominación, tipo y sistema de provisión de los mismos; los requisitos exigidos para su desempeño, el nivel de complemento de destino y, en su caso, el complemento específico que corresponda a los mismos, cuando hayan de ser desempeñados por personal funcionario, o la categoría profesional y régimen jurídico aplicable cuando sean desempeñados por personal laboral.

La LOPJ se ocupa de su regulación en el Título VII del Libro VI “Ordenación de la actividad profesional”, en el cual se establece que “las relaciones de puestos de trabajo contendrán la dotación de todos los puestos de trabajo de las distintas unidades que componen la Oficina judicial, incluidos aquellos

que hayan de ser desempeñados por secretarios judiciales, e indicarán su denominación, ubicación y características esenciales, los requisitos exigidos para su desempeño, el complemento general de puesto y el complemento específico<sup>79</sup>". Además deberán contener:

- **Identificación.** En el caso de la Oficina Judicial, las relaciones de puestos de trabajo deberán contener necesariamente las siguientes especificaciones:
    1. **Centro Gestor.**
    2. **Centro de destino.**
    3. **Tipo de puesto.**
  - **Características de provisión.** A efectos de las relaciones de puestos de trabajo, se concretará su forma de provisión definitiva por el procedimiento de concurso o de libre designación.
  - **Requisitos.** Determinación de las condiciones indispensables para ocupar el puesto. Como criterio general se establece una *"reserva de función"* a favor de los Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia, para cubrir los puestos de trabajo de las nuevas Unidades y Servicios Procesales: *"Los puestos de trabajo de las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas judiciales se adscribirán con carácter exclusivo a los cuerpos al servicio de la Administración de Justicia en razón de sus conocimientos especializados"*<sup>80</sup>.
- **Elaboración y aprobación de las RPT**

Ley Orgánica del Poder Judicial, en sus artículos 522 y 523.2, regula el ámbito competencial en cuanto a la elaboración, aprobación y modificación de las RPT de los Cuerpos de Funcionarios al Servicio de la Administración de Justicia en la siguiente forma:

**El Ministerio de Justicia elaborará y aprobará, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación<sup>81</sup> con las organizaciones sindicales más representativas, las relaciones de puestos de trabajo** en que se ordenen los puestos de las Oficinas judiciales correspondientes a su ámbito de actuación.

Asimismo, será competente para la ordenación de los puestos de trabajo de las Oficinas judiciales asignados al Cuerpo de Secretarios Judiciales en todo el territorio del Estado, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales más representativas. Las comunidades autónomas con competencias asumidas, previo informe del Consejo General del Poder Judicial y negociación con las organizaciones sindicales, procederán a la aprobación inicial de las relaciones de puestos de trabajo de las Oficinas judiciales de sus respectivos ámbitos territoriales. La aprobación definitiva corresponderá al Ministerio de Justicia que sólo podrá denegarla por razones de legalidad. El Ministerio de Justicia, con anterioridad a la aprobación definitiva de cada relación de puestos de trabajo determinará aquellos que deban ser asignados al Cuerpo de Secretarios Judiciales.

En todo caso, las modificaciones de las relaciones iniciales de puestos de trabajo que se produzcan deberán tener en cuenta los principios contenidos en esta Ley para la redistribución y reordenación de efectivos, y en concreto las siguientes reglas:

- 1º Por las Administraciones competentes se elaborará un proyecto motivado, que será negociado con las organizaciones sindicales más representativas.
- 2º Se deberá respetar la denominación, retribuciones y demás características de los puestos afectados y, en ningún caso, supondrán cambio de municipio para el personal.
- 3º En todo caso, respetarán las dotaciones mínimas que para las unidades procesales de apoyo directo se hayan establecido.
- 4º Se requerirá informe previo del Consejo General del Poder Judicial y para su efectividad será preceptiva la comunicación previa al Ministerio de Justicia.

**Finalmente, hay que decir que para la elaboración y aprobación de las relaciones de puestos de trabajo correspondientes a las unidades administrativas serán competentes el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias asumidas en sus respectivos ámbitos territoriales.**

## 2. Delimitación y distribución de funciones y tareas en la Oficina judicial.

El análisis y descripción de los puestos de trabajo va a ser el procedimiento mediante el cual se van a determinar las características inherentes a cada puesto de trabajo, y adquiere especial importancia en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia, ya que **su nuevo Estatuto ha pretendido delimitar de manera minuciosa sus funciones, ofreciendo nuevas soluciones a diferentes desajustes de los que adolece el sistema actual, en el que, en no pocas ocasiones, unos hacen las labores de otros.** En este sentido, el Libro VI da nueva definición a los Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, con la asignación a todos ellos de nuevas funciones más acordes con la nueva realidad de la Oficina judicial que se diseña. **Sin embargo, en la práctica diaria nos seguimos encontrando con una enorme indefinición tanto en la asunción de responsabilidades como en la realización de todas aquellas tareas que no figuran determinadas de forma concreta en dicha reglamentación orgánica, pero que forman parte del quehacer diario en la Oficina judicial.** Esto se debe a la falta de desarrollo de las funciones establecidas en la ley a través de los instrumentos adecuados (como la RPT y la orden que regule la oficina judicial y sus servicios específicos). Esta ausencia de un instrumento regulador supone una innumerable fuente de conflictos para los que la dirección funcional de la Oficina carece de respuesta, pues no se han establecido previamente criterios objetivos que permitan delimitar a quien corresponde cada una de dichas tareas. Lo cual puede y debe ser resuelto a través de una buena definición de los puestos de trabajo.

Mediante el análisis de los puestos no sólo vamos a obtener información sobre la naturaleza del puesto, sino también sobre los requisitos exigidos para su desempeño. Requisitos que van a constituir el **“perfil” del puesto**, es decir, el conjunto de condiciones evaluables objetivamente que deben concurrir en el titular del puesto de trabajo para que sea desempeñado eficazmente. Los “perfiles” de cada puesto van a ser una **información básica** para el sistema de **provisión de puestos de trabajo** y para la determinación de las **Ofertas de Empleo Público**, para las expectativas de **carrera profesional** de los funcionarios y para el establecimiento de las correspondientes **retribuciones**, y, por último, para una objetiva y concreta **delimitación de las tareas** adscritas al puesto que completen el catálogo de funciones establecido para cada Cuerpo en la LOPJ.

Por tanto, una vez realizado el correspondiente análisis, **será preciso elaborar un catálogo de funciones y tareas de los puestos de trabajo tipo de la Oficina judicial que**, a través de su detallada descripción, **sirva como instrumento para clarificar en general las funciones reglamentariamente vigentes**, a la vista de la incidencia que las modernas herramientas, las nuevas tecnologías y los principios de organización, funcionamiento y servicio a los ciudadanos tienen en dichas funciones, por lo que dicho catálogo deberá incluir tanto las condiciones técnicas para el desempeño de los puestos de trabajo, como las funciones y tareas que le son propias.

### 3. El trabajo en equipo en la Oficina judicial.

Si analizamos la trascendencia que puede tener la toma de decisiones importantes, podemos plantearnos: **¿hasta qué punto es necesario y es positivo que las decisiones organizativas importantes se tomen en equipo en el ámbito de la Administración de Justicia?** Para responder a esta cuestión debemos tener en cuenta una serie de elementos que influyen en el funcionamiento de nuestra organización y que se relacionan con la necesidad de trabajar en equipo. Entre los más importantes están:

- Los rápidos cambios en el entorno.
- La frecuente necesidad de movilización absoluta de todos los recursos humanos disponibles para atender a un problema determinado.
- La existencia de objetivos comunes.

Estos aspectos requieren, para su superación, de una metodología orientada hacia la resolución de problemas y la mejora de los procedimientos de trabajo, que sólo se puede alcanzar por medio del esfuerzo conjunto.

Entre las **ventajas** que el trabajo en equipo reportaría a la ejecución del trabajo en la Oficina judicial podemos destacar las siguientes:

- a. Facilitaría un mayor conocimiento e información del procedimiento judicial o de la situación en la que se encuentra.

- b. Permitiría obtener un mayor número de enfoques a los diferentes problemas que surgen en la gestión diaria del trabajo. No sólo los relativos a la tramitación de los expedientes, sino también los relacionados con la organización y distribución de las tareas.
- c. La participación en la resolución de problemas incrementaría la aceptación de las decisiones de la dirección funcional de la Oficina Judicial.
- d. Incrementaría la motivación de los funcionarios.

Entre las posibles **dificultades** que nos podemos encontrar para trabajar en equipo en la Administración de Justicia, podemos destacar las siguientes:

- a. Si el Secretario judicial, director funcional de la Oficina, no ejerce su liderazgo, otros miembros del equipo pueden tratar de imponer su influencia. Es preciso que el Secretario asuma el rol de líder y que lo asuma bien.
- b. Pueden cobrar una excesiva importancia las metas secundarias (por ejemplo la obtención de resultados estadísticos). Cada vez más la meta se identifica con imponer una decisión en vez de con encontrar la mejor solución posible, con lo que se puede producir una merma en la calidad de la misma. No se trata tanto de tramitar más deprisa como de hacerlo a tiempo y bien.

En opinión de los funcionarios que prestar sus servicios en los órganos judiciales de Galicia, en la Oficina judicial gallega no existe el trabajo en equipo, prueba de ello es que sólo a veces se fomenta la expresión de los distintos puntos de vista, apenas existe la posibilidad de influir en las decisiones del superior jerárquico y raramente se fomenta la toma de de decisiones en los niveles más bajos. A nuestro entender, **desde el órgano competente de la Administración gallega se debe diseñar un plan de actuación para la formación en equipos de trabajo, que habrá de contar con los directores funcionales de la Oficina Judicial, que están llamados a ejercer su responsabilidad de liderazgo** dentro de los respectivos equipos a su cargo.

#### **d. Cultura organizativa y cambio: elementos que influyen en la actuación de los funcionarios de la administración de justicia en Galicia**

La cultura organizativa puede ser definida como el producto de un proceso dinámico por el cual los miembros de una organización aprenden las respuestas que deben dar a situaciones problemáticas. La cultura tiene que ver con las suposiciones y creencias que comparten los miembros de una organización ya que a menudo son la clave explicativa de comportamientos o situaciones que pueden parecer, en ocasiones, previsibles y, en otras ocasiones, sorprendentes.

**En el seno de la Administración de Justicia existen varias pautas culturales** y esa multiculturalidad es la fuente de diversos conflictos, que dan lugar a una cultura organizativa propia, con elementos diferenciados. **Con su estudio**

**pretendemos acercarnos desde la óptica de la gestión de los recursos humanos, a los problemas que afectan al personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia, en un momento de transformación de la Oficina judicial, que abre una importante carga de incertidumbre en el colectivo de funcionarios afectados.** Así como a ciertos rasgos de este personal que pueden incidir e influir en el éxito o en el fracaso del proceso cambio e implementación de la nueva Oficina Judicial en Galicia.

En primer lugar, debemos mencionar que la extraordinaria lentitud del proceso (debía haber finalizado en abril de 2005) ha supuesto la paralización de los concursos de traslado durante dos años, de tal forma que las plazas vacantes han tenido que ser cubiertas con personal interino. En segundo lugar, **si todo proceso de cambio conlleva un aprendizaje de nuevos roles y también de las nuevas tareas** que se asignan, bien sea por la asunción de diferentes responsabilidades, bien sea por innovaciones tecnológicas, o bien sea por la aparición de nuevos sistemas de trabajo, **es preciso que el órgano gestor de los recursos humanos asuma un papel activo y se preocupe de que existan canales de información que funcionen y que la formación del colectivo forme parte de las prioridades de la organización.** De no cumplirse con esta necesidad, los trabajadores se pueden encontrar con un problema de comprensión y de ubicación importante, que da lugar a una continua inseguridad sobre lo que debe y lo que no debe hacer, tanto en su trabajo como a la hora de decidirse por otro puesto en los procesos de reordenación de efectivos que se abran<sup>82</sup>.

En tercer lugar, cabe mencionar que **con el cambio en la gestión de las cuestiones administrativas<sup>83</sup> que afectan al funcionario, se ha producido una pérdida en la relación de inmediatez con el órgano decisor** (antes el Secretario judicial, ahora el servicio correspondiente de la Administración autonómica) que da lugar a la existencia de una rigidez procedimental a la que no estaba acostumbrado, con todo lo que ello conlleva.

En cuarto lugar, **existen problemas de motivación derivados de la falta de liderazgo dentro de la organización.** Los incentivos retributivos, como es sabido, sólo surgen efecto en el momento en que se producen, dejando de hacerlo cuando la situación vuelve a la normalidad, es decir, cuando cesan las causas que los originan. En el caso de la Administración pública, además, suelen ser especialmente raros, siendo más comunes los Acuerdos sociales con los Sindicatos en otros aspectos como puede ser la conciliación de la vida laboral y familiar. La inexistencia, pues, de un liderazgo que estimule la participación, y que gratifique o premie de algún modo la especial colaboración o dedicación en el trabajo, y la falta de una comunicación fluida entre la dirección y los trabajadores, suponen un problema de motivación importante y muy difícil de solucionar.

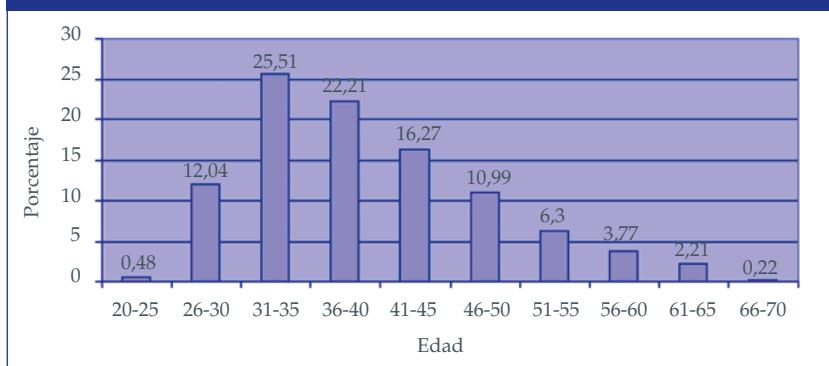
Y, en quinto y último lugar, **existe un déficit de mecanismos incentivadores o de recompensas por el trabajo bien hecho**, por la manera en que se realizan las funciones, que conlleva la existencia de **un mismo trato a todos los empleados**,

cualquiera que sea su rendimiento. En este sentido, la Ley 7/2007, del Estatuto Básico del Empleado Público, tiene como uno de sus objetivos fundamentales la mejora del servicio público a través de la evaluación del desempeño de los empleados públicos. La Administración de Justicia no puede permanecer al margen de estos nuevos instrumentos de gestión que deberán aplicarse en el futuro, tras un estudio de las necesidades y los objetivos que se pretendan alcanzar.

## 1. Características demográficas del personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia

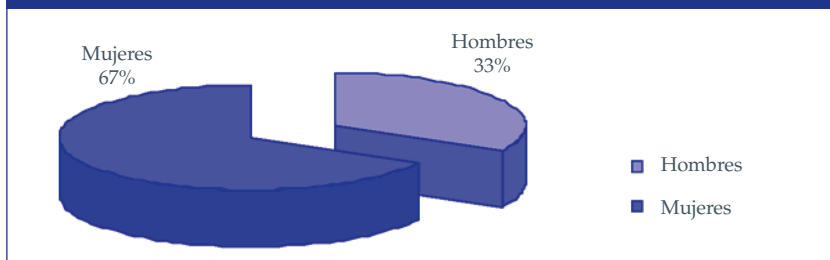
Centraremos nuestra atención únicamente en las variables de edad y sexo, por ser estas las más relevantes en relación con la gestión del cambio y las que más influyen en el desarrollo de la cultura organizativa.

**Tabla 1. Porcentaje de funcionarios por grupo de edad**



Fuente: Ministerio de Justicia. Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. Elaboración propia.

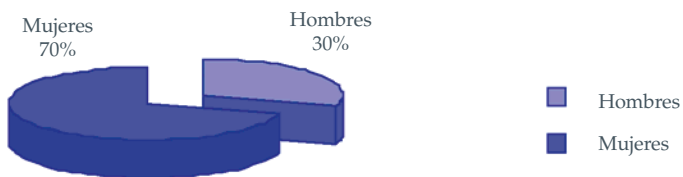
**Gráfico 1. Año 2008 - Personal al servicio de la Administración de Justicia en Galicia, porcentaje de hombres y mujeres**



Fuente: Dirección Xeral de Xustiza. Elaboración propia.



**Gráfico 2. Enero 2008. Personal al Servicio de la Administración de Justicia en las CCAA con traspasos (incluida Galicia)**



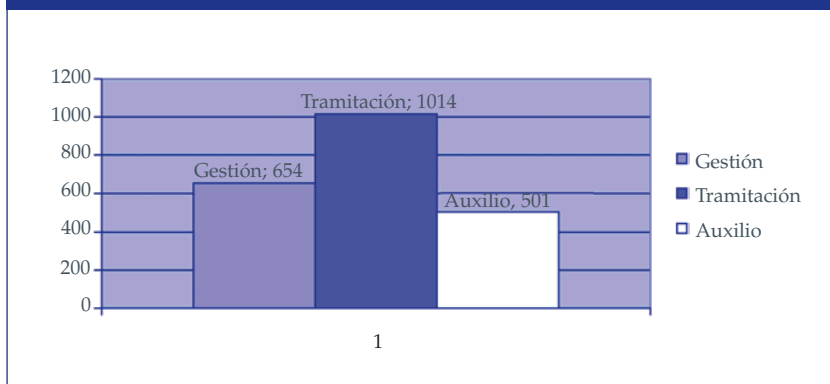
Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, Ministerio de Administraciones Públicas, enero 2008. Elaboración propia.

**Tabla 2. Funcionarios titulares - Administración de Xustiza a 01/06/2008**

Provincia	Cuerpo	Hombres	Mujeres	Total	CAJ	CTPA	CGPA	MF
A CORUÑA	CAJ	98	116	214	214			
	CTPA	133	301	434		434		
	CGPA	114	182	296			296	
Subtotal sin MF		345	599	944				
	MF	8	6	14				14
<b>TOTAL</b>		353	605	958				
LUGO	CAJ	29	27	56	56			
	CTPA	28	78	106		106		
	CGPA	30	40	70			70	
Subtotal sin MF		87	145	232				
	MF	2	2	4				4
<b>TOTAL</b>		89	147	236				
OURENSE	CAJ	23	28	51	51			
	CTPA	19	98	117		117		
	CGPA	27	37	64			64	
Subtotal sin MF		69	163	232				
	MF	3	0	3				3
<b>TOTAL</b>		72	163	235				
PONTEVEDRA	CAJ	65	115	180	180			
	CTPA	69	288	357		357		
	CGPA	82	142	224			224	
Subtotal sin MF		216	545	761				
	MF	2	9	11				11
<b>TOTAL</b>		218	554	772				
Subtotal sin MF		717	1452	2169				
<b>TOTAL GALICIA</b>		732	1469	2201	501	1014	654	32

Fuente: Dirección Xeral de Xustiza. Elaboración propia.

Tabla 3. Galicia 2008 - Porcentaje de funcionarios por Cuerpo



Fuente: Dirección Xeral de Xustiza. Elaboración propia.

Observamos que la **ratio técnicos-personal es muy aceptable**, pues prácticamente 1 de cada 3 son funcionarios del Cuerpo de Gestión (30%), aunque este dato no difiere mucho del relativo al Cuerpo de Auxilio (23%).

La edad puede influir en aspectos como el reciclaje y la adaptación a las nuevas tecnologías. Haciendo una traslación de la tabla 1 a la actualidad podemos concluir que el 75 % tiene más de 41 años y menos de 61, aunque carecemos de datos fiables. En todo caso, **este indicador, una vez actualizado, nos puede servir para anticipar los posibles problemas de adaptación al cambio que, por este motivo, se puedan producir en la organización del trabajo en la nueva Oficina judicial. Y así diseñar a tiempo las estrategias formativas y de motivación que posibiliten la aclimatación pacífica de los recursos humanos a las medidas de reordenación y redistribución que se realicen**, así como la actualización de sus conocimientos en el empleo de las nuevas herramientas tecnológicas.

En un caso como el de la Administración de Justicia, en el que se combinan las variables que configuran la cultura organizativa de los miembros de la organización con el cambio organizativo, surge inmediatamente el **fenómeno de resistencia al cambio. Esta resistencia se visualiza en la reacción negativa que los funcionarios de la Administración de Justicia ejercen tanto individual como grupalmente ante la modificación de algunos parámetros del sistema de cultura organizativa actual**. Se ha podido comprobar que el contenido del trabajo, la carga mental, el estrés, la política formativa, el sistema de promoción y el estilo de dirección, configuran un clima organizativo negativo o deficiente, que supone que sea más difícil conducir a la organización de un modelo a otro. Igualmente el miedo al fracaso y la resistencia a experimentar que aparecen

instaladas dentro de la Oficina judicial son elementos obstaculizadores para la innovación -hay funcionarios que, debido a su edad, formación y conocimientos, se resisten al cambio organizativo.

Por último la **escasa flexibilidad organizativa derivada de la estabilidad o inmutabilidad que la Administración de Justicia ha mantenido secularmente en el tiempo, dotándose de normas, reglas, códigos, pautas de conducta, redes de relaciones internas, etc., que ha propiciado un estatismo que dificulta los cambios profundos y sólo admite adaptaciones marginales.**

**La conducta de los funcionarios de la administración de justicia depende fundamentalmente de su nivel de preparación y conocimientos y de su grado de motivación y satisfacción.** Este último aspecto es muy importante porque al tratarse en algunas ocasiones de un trabajo con poca amplitud<sup>85</sup>, el que realiza el trabajo tiene poco control sobre la actividad que desarrolla, se genera carga mental y stress que generan desmotivación. Por eso **es necesario conseguir que los puestos de trabajo sean más ricos, que tengan más amplitud y profundidad.** En el caso del funcionario de la administración de justicia, cuyo trabajo es difícil de enriquecer al tratarse de un puesto de trabajo bastante repetitivo, sería interesante fomentar la diversidad, variar periódicamente de actividad. Hay que huir de los puestos de trabajo que sólo contienen una tarea (por ejemplo, hacer fotocopias).

**Respecto a la motivación<sup>86</sup> del funcionario público de justicia en Galicia,** cabe decir que una inmensa mayoría consideran su trabajo como poco significativo y escasamente estimulante. Una parte de la explicación a esta situación la encontramos en que, en los órganos judiciales en general, los trámites relativos a los expedientes judiciales vienen regulados por diferentes normas administrativas y procesales, que impiden la existencia de autonomía en la toma de decisiones respecto al contenido o la alteración de los mismos. Además los procedimientos de trabajo están establecidos de forma rígida en cada uno de los casos de forma singular y la posibilidad de aportar nuevas ideas es escasa. **Se deberá fomentar que se escuche o se facilite, por parte de la Dirección, la participación del trabajador en su mejora y adaptación a las diferentes situaciones por las que esos procesos de trabajo atraviesan.**

## 2. Formación y reciclaje

El artículo 495.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece:

- El derecho "A la carrera profesional, a través de los mecanismos de promoción profesional que se establezcan de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad."
- El derecho del trabajador "a recibir por parte de la Administración la formación necesaria, inicial y continuada con el fin de mejorar sus

- capacidades profesionales de forma que les permita una mejor y mas pronta adaptación a sus puestos de trabajo y les posibilite su promoción profesional.”
- “Con el fin de asegurar la homogeneidad y que las acciones formativas que se establezcan por las distintas Administraciones Públicas competentes en materia de gestión de personal no representen obstáculos en la promoción y movilidad del personal al servicio de la Administración de Justicia en el territorio del Estado, se adoptarán mediadas de coordinación y homologación en materia de formación continua.”

**El proceso de formación<sup>87</sup> y de reciclaje de los empleados hace posible la preparación óptima para el desarrollo de las actividades vinculadas al puesto de trabajo que ocupan.** Si esta formación no se ha realizado o no ha sido la más adecuada, la carga mental y de estrés del empleado serán altos debido a la incertidumbre y tensión que genera el hecho de no conocer suficientemente las técnicas necesarias para llevar a cabo las tareas encomendadas. Además, el proceso formativo incide sobre la motivación en general, ya que la formación continuada es un aliciente profesional importante para cualquier empleado.

Lo que sucede como práctica habitual en la Oficina judicial, es que el empleado (titular o interino) que se incorpora por primera vez a un puesto de trabajo concreto realiza su aprendizaje en el desempeño de las nuevas tareas mediante la capacitación directa (mediante el desempeño), es decir, mediante un aprendizaje sobre la marcha, acumulando errores. Este sistema es muy costoso para la organización y extraordinariamente desmotivador para el empleado público por la incertidumbre que se deriva de ejecutar tareas sin tener los conocimientos y habilidades necesarias. **Se propone una nueva herramienta de formación: el “tutor”<sup>88</sup>. Éste se encargaría de explicar al nuevo empleado como desarrollar el trabajo, orientándolo y asesorándolo. Es decir, la adscripción de un monitor que dirige y supervisa al trabajador (ya sea titular o interino) que acaba de tomar posesión de su cargo.**

**La formación** posee la función primordial de vincular el perfeccionamiento de la autonomía y de la capacidad técnica de las personas con la tarea que llevan a cabo, por lo que se convierte en un factor estratégico que, empleado de un modo correcto, ofrece a cualquier organización diversas utilidades:

- Mejora el desempeño de las actividades
- Favorece la adecuación persona-puesto
- Incrementa la calidad y disminuye los errores
- Favorece un mayor aprovechamiento del tiempo de trabajo
- Incrementa la motivación y la satisfacción
- Crea un ambiente estimulante y emprendedor
- Facilita la comunicación entre los individuos o entre los individuos y los grupos, favoreciendo la integración de los intereses del individuo con los de la organización

- Contribuye a mantener una sólida cultura de la organización
- Favorece el cambio

En una situación de cambio como la que vive en la actualidad la Justicia y la estructura organizativa que la sustenta, **la administración autonómica de Galicia debe realizar un mayor esfuerzo en la formación de sus funcionarios si quiere conseguir que dicho proceso de cambio se realice con éxito.** Ya que la realización personal y la adquisición de aptitudes propiciadas por las actividades formativas, facilitarán una rápida adaptación al cambio a través de la actualización de conocimientos, dotación de habilidades y destrezas para el trabajo en equipo y fomento de la comunicación, creatividad e innovación.

Además de ser uno de los instrumentos básicos en el desarrollo de las carreras profesionales, **la formación opera como un instrumento adaptador de las personas a los requerimientos de cada puesto de trabajo**, ayudando incluso a superar eventuales carencias que el proceso de reclutamiento y selección no advierten. Igualmente podemos decir que, más pronto que tarde, la formación se convertirá en un instrumento esencial de los nuevos sistemas de evaluación del desempeño, que vayan diseñando las distintas administraciones públicas. **Este papel tan significativo requiere que la Dirección Xeral de Xustiza planifique de forma estratégica la formación de sus funcionarios, intentando que los objetivos sean concretos, los planes y métodos específicos, la participación de las personas sea activa y que la actividad formadora se realice de forma permanente y atendiendo a las necesidades globales e individuales.** En este sentido, constatamos que en estos dos últimos años se ha producido una notable mejora en la oferta de cursos, entre otras razones debido a la posibilidad su realización “a distancia” a través de la Intranet y a una más activa participación de la EGAP, que realiza su propia oferta de cursos.

### 3. Cargas de trabajo y distribución de recursos

En el caso de la administración de justicia debemos tener cuenta que la base poblacional se sustenta sobre una agrupación de municipios, el partido judicial, que es el parámetro a tener en cuenta para la distribución de los efectivos dentro de la organización. Por ello es necesario referirse a los datos de población de los partidos judiciales en relación con el número de funcionarios que atienden la Oficina judicial, por ser esta ratio un primer indicador de la carga de trabajo que soportan.

Las principales localidades gallegas son siete: A Coruña, Ferrol, Santiago de Compostela, Pontevedra, Vigo, Lugo y Ourense y en torno a ellas se concentra un 51% de la población de Galicia<sup>89</sup>. Los partidos judiciales constituidos en torno a estas ciudades han experimentado a lo largo de estos últimos años una

evolución desigual en cuanto a su población. Así mientras los partidos judiciales de A Coruña, Santiago<sup>90</sup> y Vigo han aumentado en este período su número de habitantes, los demás o han disminuido (caso de Ferrol) o permanecen prácticamente estáticos (Lugo, Ourense y Pontevedra). Sin embargo, como veremos en la Tabla 6, el número de efectivos que los sirven no guarda una relación directa con la población.

Para el análisis de las cargas de trabajo en el personal de la Oficina judicial, debemos conocer primero la distribución de las plantillas en las cuatro provincias gallegas y su evolución a lo largo del tiempo.

**Tabla 4. Plantilla por cuerpos y provincias de Galicia a 30 de junio de 1999**

	Oficiales			Auxiliares			Agentes			Total		
	Titulares	Interinos	Total	Titulares	Interinos	Total	Titulares	Interinos	Total	Total titul.	Total inter.	Total tit+int
A Coruña	263	11	274	352	12	364	178	7	185	793	30	816
Lugo	66	5	71	94	6	100	47	2	49	207	13	220
Ourense	53	5	58	91	9	100	37	5	42	181	19	200
Pontevedra	185	4	189	270	12	282	143	6	149	598	22	620
Galicia	567	25	592	807	39	846	405	20	425	1779	84	1863

Fuente: Dirección Xeral de Xustiza (a 30/06/99). Elaboración propia.

**Tabla 5. Plantilla por cuerpos en Galicia. Año 2008**

Cuerpos	Titulares	Interinos
Gestión procesal y administrativa	654	76
Tramitación	1.014	198
Auxilio Judicial	501	111
Total	2.169	385
Total funcionarios (titulares + interinos)	2.554	

Fuente: Dirección Xeral de Xustiza (a 01/06/2008)



Fuente: Dirección Xeral de Xustiza. Elaboración propia.

**Lo primero que observamos en los gráficos es el aumento significativo (un 10%) que se ha producido en el nombramiento de personal interino a lo largo de los diez últimos años.** Incremento que supone un 43,5% del total del crecimiento de la plantilla total (691 funcionarios) para el mismo período. En este sentido hay que destacar que, en la actualidad, existe una gran demanda de interinos en la Oficina Judicial de Galicia. Tal circunstancia tiene su origen en diversos factores: la ausencia de oferta de empleo público, la “congelación” de los concursos de traslados durante dos años o el aumento de las bajas por enfermedad, se encuentran entre las más notorias.

A continuación, analizaremos las cargas de trabajo y la distribución de los recursos humanos para atender a la misma. Al no ser posible abarcar en esta ponencia debido a los límites de extensión, todas las jurisdicciones, **nuestro examen se centrará en el ámbito civil conforme a los datos del CGPJ relativos al año 2007<sup>91</sup>.**

Tabla 6

PROVINCIA A CORUÑA	Nº habitantes	Hab/ Func.	PROVINCIA PONTEVEDRA	Nº habitantes	Hab/ Func.
PARTIDO XUDICIAL			PARTIDO XUDICIAL		
A CORUÑA	364.249	5.060	A ESTRADA	28.738	8.211
ARZUA	29.549	5.910	CALDAS DE REIS	37.173	5.310
BETANZOS	78.494	7.476	CAMBADOS	57.013	4.072
CARBALLO	69.960	11.660	CANGAS	50.004	4.762
CORCUBION	44.154	8.831	LALIN	44.870	8.974
FERROL	170.280	5.321	MARIN	38.325	5.475
MUROS	27.808	11.123	O PORRIÑO	38.902	3.705
NEGREIRA	28.801	11.520	PONTEAREAS	58.510	9.752
NOIA	28.463	4.066	PONTEVEDRA	109.715	3.918
ORDES	37.340	5.334	REDONDELA	41.473	5.925
ORTIGUEIRA	24.141	9.656	TUI	49.516	7.074
PADRON	28.671	4.779	VIGO	337.650	3.517
RIBEIRA	55.651	4.638	VILAGARCIA DE AROUSA	55.750	4.646
SANTIAGO DE COMP.	145.231	8.299			
<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>1.132.792</b>	<b>7.460</b>	<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>947.639</b>	<b>6.096</b>

PROVINCIA LUGO	Nº habitantes	Hab/ Func.	PROVINCIA OURENSE	Nº habitantes	Hab/ Func.
PARTIDO XUDICIAL			PARTIDO XUDICIAL		
A FONSGRADA	8.922	5.948	A POBRA DE TRIVES	14.475	5.790
BECERREA	11.742	3.355	BANDE	13.801	5.520
CHANTADA	27.808	6.952	CELANOVA	17.236	8.618
LUGO	124.942	7.809	O BARCO DE VALDEORRAS	26.929	3.847
MONDOÑEDO	37.417	6.236	O CARBALLIÑO	29.759	4.251
MONFORTE DE LEMOS	40.280	8.056	OURENSE	160.003	4.572
SARRIA	24.468	6.991	RIBADAVIA	20.378	5.822
VILALBA	33.440	6.688	VERIN	31.537	5.256
VIVEIRO	46.157	7.693	XINZO DE LIMIA	22.808	7.603
<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>355.176</b>	<b>6.636</b>	<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>336.926</b>	<b>6.206</b>

**TOTAL GALICIA/MEDIA****2.772.533****6.600**

Fuente: INE. Última cifra oficial de población a partir del Padrón municipal y Servicio de Inspección del CGPJ año 2007. Elaboración propia



Los anteriores datos nos ofrecen la relación entre la población y el número de funcionarios que prestan sus servicios en el orden civil. Pero, si queremos que nuestro análisis sea completo, debemos hacer referencia ahora a un segundo parámetro si cabe más importante: **el volumen de entrada de asuntos civiles en cada partido judicial**<sup>92</sup>.

Tabla 7					
PROVINCIA A CORUÑA	Entrados	Entrad/ Func.	PROVINCIA PONTEVEDRA	Entrados	Entrad/ Func.
PARTIDO XUDICIAL			PARTIDO XUDICIAL		
A CORUÑA	9.074	126	A ESTRADA	550	157
ARZÚA	431	172	CALDAS DE REIS	697	100
BETANZOS	1.679	160	CAMBADOS	1.491	107
CARBALLO	908	151	CANGAS	1.173	112
CORCUBIÓN	588	118	LALIN	946	189
FERROL	3.996	125	MARIN	862	123
MUROS	272	109	O PORRIÑO	1.079	103
NEGREIRA	319	128	PONTEAREAS	1.103	184
NOIA	488	70	PONTEVEDRA	3.465	124
ORDES	463	66	REDONDELA	832	119
ORTIGUEIRA	266	106	TUI	908	130
PADRÓN	631	105	VIGO	8.848	92
RIBEIRA	1.033	86	VILAGARCIA DE AROUSA	1.453	121
SANTIAGO DE COMP.	4.358	249			
<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>24.506</b>	<b>128</b>	<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>23.407</b>	<b>128</b>

PROVINCIA LUGO	Entrados	Entrad/ Func.	PROVINCIA OURENSE	Entrados	Entrad/ Func.
PARTIDO XUDICIAL			PARTIDO XUDICIAL		
A FONSAGRADA	68	45	A POBRA DE TRIVES	148	59
BECERREÁ	211	60	BANDE	124	50
CHANTADA	374	94	CELANOVA	158	79
LUGO	2.897	91	O BARCO DE VALDEORRAS	659	94
MONDOÑEDO	574	96	O CARBALLIÑO	545	78
MONFORTE DE LEMOS	580	116	OURENSE	3.953	113
SARRIA	452	129	RIBADAVIA	294	84
VILALBA	587	117	VERIN	501	84
VIVEIRO	924	154	XINZO DE LIMIA	290	97
<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>6.667</b>	<b>110</b>	<b>TOTAL PROVINCIA MEDIA</b>	<b>6.672</b>	<b>71</b>

<b>TOTAL GALICIA</b>				<b>61.252</b>	<b>109</b>
----------------------	--	--	--	---------------	------------

Fuente: Servicio de Inspección del CGPJ. Elaboración propia.

Los resultados obtenidos en las Tablas 6 y 7, nos ponen de manifiesto ciertas carencias de recursos en determinados partidos judiciales que no se compadecen con el superávit que existen en otros. Tomando siempre como referencia las medias para el total de Galicia relativas a la ratio habitantes/funcionario (6.600) y a la ratio asuntos entrados/funcionario (109), podemos advertir que, por provincias, la que sufre un mayor déficit es la de A Coruña, mientras que en el lado opuesto se sitúa la de Ourense. Lugo se encuentra en ambos parámetros prácticamente en la media, y en lo que respecta a Pontevedra, llama la atención el hecho de que estando por debajo de la media en la ratio habitantes/funcionario (6.096), sin embargo se sitúa al mismo nivel que la provincia de A Coruña en la de entrados/funcionario (128). Por partidos judiciales observamos que existen también significativas diferencias dentro de cada provincia y que la distribución de la demarcación no se corresponde con las cargas de trabajo.

Todo ello nos lleva a concluir que la distribución de los recursos humanos, tanto dentro de la Comunidad Autónoma como en el interior de sus provincias, no resulta ser la más adecuada a la carga de trabajo que soporta, al menos en el ámbito civil. Por ello, **se hace necesario establecer mecanismos que permitan conocer la carga real de trabajo de todos los funcionarios (no sólo del juez o magistrado) en función de los partidos judiciales**, a fin de corregir las carencias que se observen y lograr una más eficaz y eficiente gestión de los recursos.

#### 4. Movilidad de la plantilla<sup>93</sup>

Analizados los datos que facilita el Servicio de Inspección del CGPJ, en relación con los juzgados de primera instancia e instrucción, lo primero que cabe decir es el **importante déficit de secretarios judiciales titulares** que nos muestra el índice relativo al porcentaje de cobertura por no titulares (PCNT). Esta situación se produce fundamentalmente **en los partidos judiciales más pequeños en las cuatro provincias gallegas**. En los demás Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, los problemas se centran en los Cuerpos de Gestión y de Tramitación, e igualmente afectan a los partidos judiciales más pequeños (con 1 ó 2 juzgados), si bien en el caso del Cuerpo de Gestión también se observan dificultades en algunos con 3 o con 4 órganos judiciales (Ribeira, Vilagarcía y Cambados). Cabría destacar el caso del Partido Judicial de Marín, que se sitúa por encima de todos, ya que en todos los Cuerpos los porcentajes de no cobertura por titulares son muy elevados.

En cuanto al indicador relativo al **porcentaje de días sin cubrir** (PSDC), por cuerpos, es **el Cuerpo de Gestión** el que, con mucha diferencia sobre los demás, **adolece de graves problemas para su cobertura**, mientras que el de

Tramitación se sitúa en lado opuesto. Todo ello encuentra su explicación en lo ya manifestado reiteradamente a lo largo de esta ponencia en relación con la oferta de empleo público, los concursos de traslado y las bolsas de trabajo.

**Lo destacable es que, con todo, la Comunidad Autónoma de Galicia se sitúa en mejor posición, con respecto a otras CCAA, tanto en los índices de rotación de personal como de porcentaje de días cubiertos por titulares en todas las jurisdicciones, excepto en el caso de los Secretarios judiciales, ya que sólo hay tres comunidades (Madrid, Cataluña y Canarias) que en este caso estén peor que la comunidad autónoma gallega.**

## 5. El Absentismo

De manera general, se califica el absentismo como un acto individual en el que se pueden elegir actividades alternas y un acto voluntario que comporta la resistencia individual y grupal respecto a un sistema inflexible. Es una conducta que puede adoptar la forma de baja por enfermedad, retrasos, accidentes o huelgas y concluye con la sensación temporal de ser independientes en los nuevos roles elegidos para sustituir el trabajo<sup>94</sup>. En España, dentro de los acuerdos que se suscriben entre Sindicatos, Patronal y Gobierno se define el absentismo laboral, como toda ausencia de una persona de su puesto de trabajo, en horas que correspondan a un día laborable, dentro de la jornada legal de trabajo.

Una de las primera cuestiones es diferenciar entre el absentismo legal del absentismo injustificado. El absentismo legal lo conforman un variado tipo de situaciones. En el caso de los funcionarios se sitúan dentro del mismo los permisos, licencias y otras ausencias que figuran debidamente reguladas, y que están perfectamente documentadas. El absentismo injustificado es el que, en palabras del Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva de 2007, conlleva una pérdida de productividad e incide de manera negativa en los costes laborales, y su reducción debe ser un objetivo compartido por las representaciones sindicales y empresariales dado que se proyecta sobre las condiciones de trabajo, el clima laboral, la productividad y la salud de los trabajadores. Para abordarlo la empresa debe tener un conocimiento riguroso de su absentismo: sus causas, las circunstancias que lo rodean, su coste, etc.

En nuestro caso, sabemos que tratándose de Administración pública y más concretamente de la Administración de Justicia, la rigidez procedimental y reglamentaria por un lado, y **la confluencia de hasta cuatro niveles de dirección diferentes dentro de la Oficina judicial<sup>95</sup>** por otro, **inciden de forma negativa en el comportamiento individual y grupal del colectivo**. A la fecha de la terminación de este trabajo, la Administración autonómica carece de datos fiables en relación con el absentismo, que nos permitan emitir un

juicio sobre su importancia en el ámbito de la Administración de Justicia en Galicia. Ello no empece para que, dada la importancia de este fenómeno, nos pronunciemos a favor de su estudio y subrayemos la necesidad de documentarlo por los medios que la Administración tiene su alcance.

## 6. La remuneración y la evaluación del desempeño

La **remuneración** puede ser económica o bien de otra índole (permisos, flexibilidad horaria). La remuneración tiene dos componentes genéricos: una parte fija que retribuye el cuerpo al que se pertenece y el puesto de trabajo que se ocupa, y una parte variable que retribuye a la persona que ocupa el puesto. El tipo de política de una organización puede maximizar o minimizar una u otra. Tradicionalmente, un buen número de las organizaciones públicas han favorecido la parte fija en detrimento de la variable, lo que conlleva una homogeneización de las retribuciones de forma que se remunera igual al que trabaja mucho que al que trabaja poco. Una parte de las Administraciones públicas, conscientes del problema, han potenciado la parte variable de la retribución mediante la implantación de los complementos de productividad con el objetivo de motivar e incentivar al trabajo. Alguna de ellas ha optado por repartir de forma uniforme, en función de cada categoría profesional, dichos complementos. Esto significa que no han utilizado este instrumento para vincular la calidad con los estímulos económicos y en la práctica han incrementado linealmente el salario a todos los empleados. Otras organizaciones públicas sí han hecho, en cambio, un uso de este tipo de complementos variables como incentivo a la productividad y calidad en el trabajo de los empleados públicos, con resultados diversos.

El fondo del problema reside en qué es difícil definir criterios y evaluar el desempeño de los empleados públicos de forma objetiva. **Lo más importante sería desarrollar primeramente una cultura de la evaluación y desarrollar indicadores en todos los ámbitos y niveles de gestión y posteriormente evaluar el trabajo de los empleados públicos en la Oficina judicial.** En esta línea el Estatuto Básico del Empleado Público establece una nueva regulación de la evaluación del desempeño<sup>96</sup> de los empleados públicos, que las administraciones públicas deberán establecer a través de procedimientos fundados en los principios de igualdad, objetividad y transparencia. La evaluación periódica que establece deberá tenerse en cuenta a efectos de la promoción en la carrera, la provisión y el mantenimiento de los puestos de trabajo y para la determinación de una parte de las retribuciones complementarias, vinculadas precisamente a la productividad o al rendimiento.

**A diferencia de lo que ocurre con la valoración de puestos, la evaluación o valoración de las personas permite realizar juicios de valor sobre**

**características personales del trabajador, en atención a sus cualidades y características para el trabajo.** Podemos distinguir dos supuestos, el primero en la selección de nuevo personal en las pruebas de ingreso por medio de un instrumento como la entrevista; y el segundo en la promoción, ascensos y provisión de determinados puestos, que consiste en el análisis personal con la finalidad de conocer habilidades, rasgos de personalidad y destrezas personales.

La evaluación o valoración de los puestos de trabajo consiste en determinar su importancia en comparación con los restantes, decidir cual vale más que otro, por qué vale más que otro, y cuánto más vale. La valoración analiza los puestos y establece, entre otros elementos, remuneraciones de puesto, independientemente de los trabajadores que los ocupen. En cambio, **la valoración del desempeño o rendimiento presta atención a la persona y a sus acciones o conducta real, a la forma de ejecutar el trabajo.**

**La evaluación del desempeño** es una técnica de control de las personas, a través de la valoración del resultado del trabajo que realizan o del rendimiento que obtienen. Se hace una estimación cuantitativa y/o cualitativa del grado de eficacia con que llevan a cabo las funciones, actividades, objetivos y responsabilidades. Se busca información, y no otra cosa, del trabajo realizado. Convirtiéndose así en una **herramienta de gestión de personal, orientada al conocimiento del rendimiento obtenido, y caracterizada por orientarse claramente a los resultados del trabajo, con el establecimiento de algún tipo de premio o sanción para el evaluado.**

Teniendo en cuenta que el Tribunal Constitucional<sup>97</sup> ha declarado la adecuación al orden constitucional de competencias de la intervención autonómica en la fijación individualizada de los complementos de productividad y específico, que prevé la Ley Orgánica del Poder Judicial, en la medida en que los fines que remunera respondan a los criterios que determinan la retribución propia de dichos complementos, y sólo en tanto que no mantengan su existencia autónoma como concepto retributivo respecto de los que integran el régimen regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues ello sería incompatible con la unidad que debe caracterizar a dicho sistema retributivo. **Creemos que la Comunidad Autónoma de Galicia podría establecer un sistema de evaluación del desempeño, que garantizando los criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación, se podría aplicar al personal al servicio de la Administración de Justicia, sin menoscabo de sus derechos, determinando los efectos de la evaluación en la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de parte de las retribuciones complementarias.**

## 7. Estilo de dirección y la comunicación

La tarea de un gestor consiste en iniciar, planificar, dirigir, coordinar y controlar las actividades de su oficina, **este es el punto débil de una buena parte de los Secretarios judiciales** que, si bien conocen correctamente las características técnicas y administrativas de su puesto, carecen de la formación necesaria para dirigir, comunicarse y motivar al personal. Sin embargo, **el estilo de dirección es la variable que tiene mayor incidencia sobre los empleados públicos**. Del estilo de dirección depende que los contenidos del trabajo, la carrera administrativa y la formación generen más o menos motivación. Además, el estilo de dirección puede facilitar la motivación o la desmotivación en función de la utilización de recursos como las reuniones, el reconocimiento del trabajo bien hecho, la participación de los empleados en las decisiones, etc.

El déficit formativo de los secretarios judiciales en materia de dirección y gestión de recursos humanos se debe al escaso papel que tradicionalmente se ha venido otorgando a esta faceta desde el Ministerio de Justicia. Así, **en la selección de los secretarios judiciales no se tienen en cuenta la habilidad o preparación para dirigir personas**. Por otra parte, su dependencia orgánica del Ministerio convierte en un problema la gestión de los recursos para las CCAA, puesto que la Dirección se rompe en dos partes diferenciadas: por un lado la dirección funcional de la oficina, que corresponde con plena autonomía al Secretario, y, por otro, la dirección de los recursos en todas las cuestiones administrativas que es potestad de la Dirección Xeral de Xustiza en coordinación con las Delegaciones provinciales. Ante esta situación, la Administración autonómica debería establecer canales de coordinación permanentes con los Secretarios Judiciales, y promover un estilo de dirección participativo en el que la delegación cobrase importancia.

**No podemos hablar de estilo de dirección sin referirnos a la comunicación interpersonal** que es, quizás, la habilidad básica e instrumental para todo el resto de habilidades que se le requieren en la actualidad a un directivo, mando o profesional de cualquier nivel jerárquico. **Hay dos razones fundamentales por las cuales el secretario judicial tiene que desarrollar sus habilidades de comunicación interpersonal:**

1. Dependen cada vez menos de sus propias habilidades técnicas y progresivamente confían más en el resto del personal de la Oficina judicial para que realicen el trabajo.
2. Actualmente, los resultados no dependen tan sólo del rendimiento, sino también de la satisfacción en el trabajo. La comunicación entre el secretario judicial y el resto de funcionarios es fundamental en la percepción que éstos tienen de cómo se sienten en su trabajo. Y esta percepción incide directamente en la motivación y en los resultados<sup>98</sup>.

En atención a lo anteriormente expuesto, **sería conveniente el traspaso de la gestión del Cuerpo de Secretarios judiciales a las CCAA**, a fin de lograr la unidad en la estructura y organización del personal de la Oficina judicial, así como una única fuente de criterios de actuación en la gestión de los recursos humanos, tanto en su vertiente de dirección funcional como en la administrativa. **De no ser posible dicho traspaso se debería abordar la posibilidad de atribuir la responsabilidad de la gestión administrativa a los Gestores procesales y administrativos, tal como ocurre en algún país de nuestro entorno**<sup>99</sup>. No debemos olvidar, además, que **tal función está expresamente prevista en el apartado h) del artículo 476 LOPJ**<sup>100</sup>, que regula las funciones del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa.

### 3. Propuesta de adaptación y mejora en la gestión de los recursos humanos

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece en nuestra legislación una regulación general de los deberes básicos de los empleados públicos, fundada en principios éticos y reglas de comportamiento, que constituye un auténtico código de conducta. Los principios que inspiran dicho código son los de “objetividad, responsabilidad, confidencialidad, neutralidad, integridad, imparcialidad, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, dedicación al servicio público, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres”. Teniendo en cuenta que el EBEP es de aplicación supletoria en nuestro ámbito, podemos decir que algunos valores que habría que potenciar al máximo dentro de la Oficina Judicial para hacer realidad dichos principios son:

1. La **lealtad institucional**: los empleados públicos de la administración de justicia deben orientar su esfuerzo profesional al servicio público con dedicación y fidelidad.
2. La **integridad, objetividad e independencia**. Son tres elementos básicos en la actitud del empleado público hacia el exterior y hacia la institución a la que forma parte<sup>101</sup>.
3. La **competencia técnico-profesional**: preocupación constante por la propia capacitación técnica, imprescindible para el correcto desempeño de las funciones que tenga encomendadas, así como la calidad de su trabajo.
4. La **confidencialidad**: los empleados públicos en la administración de justicia deben ser muy cuidadosos con las informaciones “calientes” que se generan dentro del ámbito de los órganos judiciales y deben mantenerlas en la más absoluta confidencialidad, no utilizándolas en beneficio propio o en beneficio de terceros.

5. **El respeto a las personas:** El puesto crucial que desempeña un funcionario de la administración de justicia ante la sociedad le obliga a ser extremadamente cuidadoso en el trato con las personas, tanto en lo que se refiere al respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos con los se relaciona con su actividad pública, como en la asunción de las legítimas aspiraciones de desarrollo personal de las personas con las que comparten las tareas.

**Para alcanzar el cumplimiento de dichos objetivos y hacer realidad los citados principios y valores, deben aplicarse técnicas de gestión de recursos humanos, cosa que hasta ahora no se ha hecho, ya que una buena parte de ellas sirven, entre otras funciones, para mantener y reforzar la cultura. Para ello será imprescindible el aumento de recursos de todo tipo dedicados a la gestión en la Dirección Xeral de Xustiza y en las Delegaciones provinciales, así como la urgente creación de las Unidades Administrativas en los siete partidos judiciales más importantes.**

## **Aspectos que se deben adaptar y mejorar**

### **a) El proceso de selección**

La finalidad de los procesos de selección consiste en encontrar a quienes tengan los conocimientos, destrezas y capacidades necesarias para realizar correctamente los trabajos de una organización. Esta cuestión cobra especial importancia en un momento de cambio como el que se está produciendo en la administración de justicia, ya que la dotación de nuevos puestos de trabajo con nuevas funciones y tareas requiere que la selección sea la adecuada desde el principio, no dejándose al albur de procesos inciertos que no tengan en cuenta el perfil psicosocial además de la capacidad y la preparación técnica de quienes opten a ellos, por lo que son indeseables ciertas formas de provisión de puestos de trabajo como la “libre designación” que casi nunca responden a una selección objetiva y coherente con la necesidades de la organización en este sentido.

**PROPUESTA:** se deben instar la realización de las correspondientes reformas legales que permitan que la Comunidad Autónoma de Galicia convoque y resuelva su propios procesos selectivos, tanto por el turno libre como por el de promoción interna.

### **b) Proceso de formación.**

En cuanto a la formación propiamente dicha se debe implantar una política de gestión de personal que conlleve el desarrollo de actividades previas o simultáneas de formación y, si se parte de la consideración de la necesidad de



fomentar la formación como elemento de rentabilidad y bienestar, no basta con programar detalladamente un programa rico en contenidos y con previsible utilidad, sino que es necesario examinar la repercusión de la formación en la calidad de vida personal del trabajador de la administración de justicia y averiguar en qué medida incide en la mejora del rendimiento global.

#### PROPUESTAS:

- **Que la oferta formativa contenida en los planes de formación esté basada en un riguroso estudio de detección de necesidades formativas.**
- **Elaborar un plan único de formación que sea la suma del plan de Formación de la EGAP y del plan de la propia Consellería.** (Sumar los fondos de ambos planes con el fin de obtener un único instrumento: el Plan de Formación de la Administración de Justicia en Galicia).
- **El plan debe diseñarse para que se desarrolle a lo largo de dos, tres o más años,** y que atienda a toda la actividad que se desarrolla en la Administración de Justicia en Galicia.

Para que pueda cumplirse lo anteriormente propuesto será necesario:

1. La elaboración de un expediente que contenga la vida formativa de cada empleado de la Administración de Justicia y que incluya al menos:
  - Trayectoria laboral y experiencia.
  - Formación básica y títulos académicos
  - Formación relacionada con los puestos de trabajo.
  - Otro tipo de formación.
2. La elaboración de una base de datos con la finalidad de saber la situación en cuanto a formación de los empleados de la Administración de Justicia y de esta forma poder conocer las necesidades formativas de los mismos.
3. Detectar las necesidades formativas de manera científica, lo que permitiría encuadrar la Formación en el plan estratégico para la reforma de la Oficina Judicial, Estatuto Jurídico, la Justicia como Servicio Público de Calidad, la Reforma de las Leyes Procesales, la implantación de las Nuevas Tecnologías, diseño de una carrera profesional, etc.
4. Potenciar el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia<sup>102</sup> (CEJAJ) para que realice la labor de coordinación entre el Ministerio, Comunidad Autónoma y Sindicatos, dotándolo con especialistas en Formación, que puedan planificar la misma y que conozcan el mundo de la formación profesional, el de la enseñanza, el aprendizaje de adultos, el de la metodología, de la evaluación..., además de tener un profundo conocimiento de la cultura organizativa de la Administración de Justicia y de las peculiaridades estatutarias de los colectivos que la integran.

En el CEJAJ se debería desarrollar entre otras las siguientes actividades:

- Coordinar los planes de formación de todas las Administraciones en relación con la Administración de Justicia con el fin de asegurar la homogeneidad de los mismos y así dar cumplimiento a lo preceptuado en la LOPJ<sup>103</sup>.

- Elaborar, ejecutar y gestionar el plan de formación de Secretarios judiciales, Médicos Forenses y demás Cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, de conformidad con lo acordado por la Comisión Paritaria de Formación.
- Formar profesores.
- Elaborar y editar materiales didácticos:
- Realizar convenios con otras instituciones u organismos como la Subdirección General de Informática para todo lo relacionado con la aplicación “Minerva” o con otras herramientas informáticas; con los Institutos de Formación de las demás CCAA; con la UNED, etc.

### c) La dirección

Los directores funcionales y administrativos, a través de sus acciones a nivel de dirección fijan las normas no escritas que transmiten al resto de los integrantes de la Oficina judicial. De ellos emanan buena parte de los valores e ideología organizativa, y son sus actuaciones las que con el tiempo configuran la mitología de la organización. En muchos casos, los secretarios carecen de los conocimientos necesarios para transmitir valores e ideología organizativa, por lo que deberían ser formados de forma cuidadosa en todos estos aspectos.

**PROPUESTA:** sería conveniente que la Administración promoviese dentro del Cuerpo de Secretarios Judiciales un estilo de dirección participativo en el que la delegación cobrase importancia, siempre y cuando ésta se viese recompensada de alguna forma. Se debería abordar la posibilidad de atribuir la responsabilidad de la gestión administrativa a los Gestores procesales y administrativos. No debemos olvidar, además, que tal función está expresamente prevista en el apartado h) del artículo 476 LOPJ<sup>104</sup>, que regula las funciones del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa.

### d) La remuneración y la promoción profesional

El régimen retributivo de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia se encuentra regulado en los artículos 515 a 519 de la LOPJ. Su estructura y su contenido han sido conceptualmente superados por la nueva definición del sistema de remuneración que realiza el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), vinculado a la carrera profesional, la formación y la evaluación del desempeño<sup>105</sup>.

**El concepto de carrera horizontal que introduce el EBEP no está previsto para el personal al servicio de la Administración de Justicia, sin embargo su aplicación deviene necesaria dentro del marco de modernización y mejora**

**del servicio público.** El EBEP establece que dicho sistema se debe articular a través de un sistema de grados, categorías o escalones de ascenso fijándose la remuneración a cada uno de ellos. Y que los ascensos deberán ser consecutivos con carácter general, salvo en aquellos supuestos excepcionales en los que se prevea otra posibilidad. Además, se deberá valorar la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño. Pudiendo incluirse asimismo otros méritos y aptitudes por razón de la especificidad de la función desarrollada y la experiencia adquirida.

Por otra parte, el EBEP determina que, con carácter general, las Administraciones Públicas establecerán sistemas que permitan la evaluación del desempeño de sus empleados<sup>106</sup>, determinando sus efectos en la carrera profesional horizontal, la formación<sup>107</sup>, la provisión de puestos de trabajo y en la percepción de las retribuciones complementarias. Además, la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación del desempeño de acuerdo con los sistemas que cada Administración Pública determine<sup>108</sup>.

En cuanto a las retribuciones complementarias –y por contraposición a lo dispuesto en la LOPJ, que establece un sistema por productividad<sup>109</sup> vinculado a planes concretos de actuación y a la consecución de objetivos, sin garantizar su continuidad en el tiempo y sin vincularlo a la carrera profesional, la calidad de los trabajos realizados o a los conocimientos adquiridos–, el EBEP dispone que su cuantía y estructura se establecerán por las correspondientes Leyes de cada Administración Pública atendiendo, entre otros, a los siguientes factores:

- a. La progresión alcanzada por el funcionario dentro del sistema de carrera administrativa.
- b. La especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación, incompatibilidad exigible para el desempeño de determinados puestos de trabajo o las condiciones en que se desarrolla el trabajo.
- c. El grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el rendimiento o resultados obtenidos.
- d. Los servicios extraordinarios prestados fuera de la jornada normal de trabajo.

**PROPUESTA:** que la Comunidad Autónoma de Galicia, a través de la Conferencia Sectorial de Justicia, impulse una reforma de la legislación orgánica dirigida, en primer lugar, al establecimiento del sistema de carrera horizontal previsto en el EBEP ?como hemos dicho, esta modalidad de carrera profesional no se encuentra regulada en la LOPJ para los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia por lo que se necesitaría una reforma legislativa que incorporara la progresión en grados o categorías?. Y, en segundo lugar, a la implantación de un régimen retributivo que valore la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño.

#### e) Registro de personal y estructura de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia

Teniendo en cuenta que una eficaz y eficiente gestión de los recursos sólo se puede realizar sobre la base de datos fiables de las diferentes características profesionales y demográficas de sus componentes. **Resulta imprescindible que la Administración autonómica se dote de la estructura necesaria para la implantación de un Registro de personal que permita en cada momento conocer la realidad de los medios de los que dispone.** Sin este conocimiento, no se puede realizar con seguridad un diagnóstico acertado que nos permita pronosticar resultados en base a la aplicación de determinadas medidas. Todo lo más que alcanzaremos serán predicciones, con el elevado margen de error que esto supone. **El Registro de Personal debe constituirse en la principal fuente de información para la gestión de los recursos de la Administración de Justicia en Galicia.**

#### PROPUESTAS:

##### Establecido el Registro de Personal:

1. Se debería realizar un estudio sobre la **pirámide de edad y sexo** de los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia en Galicia. Estos datos no sólo nos facilitarían información sobre el equilibrio de la organización en la distribución por edad y sexo, sino que además nos serviría para proponer, desarrollar e implementar medidas o programas de acción social que respondan realmente a los intereses del colectivo, así como nos informaría sobre las líneas a seguir en los planes de formación.
2. Igualmente deberíamos conocer la **antigüedad media del personal** en la administración de justicia, ya que nos daría idea de las **necesidades formativas** de los miembros de la Oficina judicial, pues es sabido que cuanto mayor sea la antigüedad del personal de la organización, ésta posee, en principio, mayor capital profesional (experiencias y habilidades más completas).
3. También habría que saber la **antigüedad media del personal en los puestos de trabajo**, por las mismas razones que las expuestas en el apartado anterior.
4. El **vínculo laboral con la Administración** (funcionario o interino en nuestro caso) es una cuestión a tener en cuenta, pues conocer en cada momento los porcentajes que cada colectivo representa sirve para evitar posibles problemas a la hora de proveer determinados puestos de trabajo, y como hemos visto en el desarrollo de la ponencia, en los últimos años ha aumentado de forma considerable el número de trabajadores interinos. Además, el empleo interino supone precariedad, por lo que cuanto mayor sea su porcentaje, y dada la falta de continuidad en su relación laboral con la Administración, más posibilidades habrá de la existencia de problemas en el funcionamiento de la organización.

5. Como ya comentamos en el apartado correspondiente, resulta indispensable conocer los datos relativos al **absentismo** que, por diferentes razones, puede existir en el ámbito de la Administración de Justicia en Galicia. El desconocimiento de esta realidad produce efectos muy negativos (tanto a nivel de gestión interna como de imagen social).

#### f) Las funciones y los procesos administrativos

##### PROPUESTAS:

1. **Los puestos de trabajo deben tener definidas claramente sus funciones y sus tareas.** Hay que comprobar esta circunstancia y saber el grado de conocimiento de esta información por las personas que ocupan los puestos de trabajo y forman parte de las unidades. Esta es una cuestión de especial importancia en el ámbito de la Administración de Justicia, en la cual los funcionarios reiteran sus continuas quejas sobre la indefinición de sus funciones.
2. **La Dirección Xeral de Xustiza debe instrumentar los medios para conocer no sólo las cargas de trabajo que tienen las diferentes unidades, sino también si se produce acumulación de expedientes y si ésta es creciente, estabilizada o decreciente.** Es decir, no llega con saber cuántos expedientes se inician en una unidad sino que también hay que conocer cuántos han terminado el trámite y se encuentran pendientes de sentencia o de ejecución de sentencia.
3. **La administración autonómica tiene que realizar un estudio del grado de informatización global de los procedimientos, para saber hasta que punto las aplicaciones informáticas están funcionando pero, también, el nivel de relación tecnológica con el entorno.** Aspecto muy importante en un momento en el que por los máximos responsables públicos se habla de la “Justicia sin papel”, entendemos que ésta nunca será posible si el entorno no alcanza el nivel tecnológico necesario para intercambiar la documentación y las comunicaciones a través de procedimientos y soportes informáticos.

## Notas

- 1 Todas las menciones realizadas en esta ponencia a la Oficina judicial y a los funcionarios de la Administración de Justicia que la sirven, deben entenderse en el sentido más amplio posible del término. Es decir, no sólo referidas a la Oficina judicial tal como se concibe en la LOPJ (“la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales”), sino también a todos los demás servicios de la Administración de Justicia, como las Fiscalías, el IMELGA o los Registros Civiles.
- 2 En lo sucesivo, toda mención a las CCAA deberá entenderse referida a aquellas que tienen competencias asumidas.
- 3 Artículo 29.2 LOPJ
- 4 Artículo 438.3 LOPJ
- 5 Artículo 439 LOPJ. Define la Unidad Administrativa como aquella que sin estar integrada en la Oficina judicial, se constituye en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la jefatura, ordenación y gestión de los recursos humanos de la Oficina judicial sobre los que se tienen competencias, así como sobre los medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales. Los puestos de trabajo de estas unidades Administrativas podrán ser cubiertos con personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas que reúnan los requisitos y condiciones establecidas en la respectiva relación de puestos de trabajo. Asimismo, dentro de dichas unidades, las comunidades autónomas en sus respectivos ámbitos, podrán establecer oficinas comunes de apoyo a una o varias oficinas judiciales, para la prestación de servicios, cuya naturaleza no exija la realización de funciones encomendadas como propias a los funcionarios de los Cuerpos de la Administración de Justicia y que se consideren necesarios o convenientes para el buen funcionamiento de las mismas.
- 6 Artículo 450.1 LOPJ
- 7 Artículo 452.3 LOPJ
- 8 Artículo 454.2 LOPJ
- 9 Artículo 464.3 LOPJ
- 10 Artículo 466.1 LOPJ
- 11 Artículo 468.3 LOPJ
- 12 Artículo 37.1 LOPJ
- 13 “Cuerpos de Médicos Forenses, de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Gestión Procesal y Administrativa, de Técnicos Especialistas del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, de Tramitación Procesal y Administrativa, de Auxilio Judicial y de Auxiliares de Laboratorio del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses”. Obsérvese que se refiere al personal al servicio de la Administración de Justicia del artículo 470, lo que nos permite inferir que la inclusión de los Secretarios Judiciales en un Libro (el V) de la LOPJ, distinto del que regula al resto de personal (el VI), no los excluye del personal al servicio de la Administración de Justicia, ni los incluye en ninguna categoría indefinida, sino solamente los diferencia dentro de dicho personal al determinar que constituyen un Cuerpo Superior Jurídico único y con carácter de autoridad (artículo 440 LOPJ), ya que el artículo 122.1 CE sólo distingue entre el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de carrera y el del personal al servicio de la Administración de Justicia, sin añadir ninguna clase de estado, jerarquía, escala, nivel o condición intermedios entre dichos estatutos. Con lo que podemos concluir que la gestión de los Secretarios judiciales podría ser traspasada a las CCAA, del mismo modo que se ha hecho ya para el personal del artículo 470.
- 14 Artículo 471 LOPJ
- 15 Artículo 481.2 LOPJ
- 16 Artículo 482.2 y 3 LOPJ
- 17 Artículos 483.2 y 3, 486.1 y 487.2 LOPJ
- 18 Artículo 489.1 LOPJ
- 19 Artículo 489.2 LOPJ
- 20 Artículo 500 LOPJ
- 21 Artículo 501 LOPJ
- 22 Artículo 502.5 LOPJ
- 23 Artículo 505.1 LOPJ. Además, el artículo 503 del mismo texto legal hace una remisión a la normativa vigente aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado, que en la actualidad se halla en los artículos 48 y 49 del Estatuto Básico del Empleado Público.

- 24 Artículo 512 LOPJ
- 25 Artículo 519.3, 4 y 5 LOPJ
- 26 Artículo 521.3.A LOPJ
- 27 Artículos 522.2 y 523.1 LOPJ
- 28 Artículo 522.4 LOPJ
- 29 Artículo 525 LOPJ
- 30 Artículos 529 a 533 LOPJ
- 31 Artículo 539 LOPJ
- 32 Una remisión directa al EBEP, la establece el art. 503 de LOPJ, sobre permisos por causas justificadas, cuando regula el derecho de los funcionarios de justicia a iguales permisos y con la misma extensión que los establecidos en la normativa vigente aplicable a los funcionarios de la Administración General del Estado, con excepción del permiso por asuntos particulares que tendrá una duración de nueve días.
- 33 **La LOPJ en su artículo 474 (Disposiciones comunes) establece que su régimen jurídico se regirá por las normas contenidas en la legislación orgánica y en las disposiciones que se dicten en su desarrollo, y con carácter supletorio, en lo no regulado expresamente en las mismas, por la normativa del Estado sobre función pública. Como ejemplos de regulación con carácter supletorio podríamos mencionar el Capítulo IV del Título III del EBEP, relativo al “derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional y al derecho de reunión”; así como el Capítulo VI del mismo Título en todo lo relacionado con “los principios éticos y el código de conducta” de los empleados públicos.**
- 34 En la reforma de la LOPJ (LO 19/2003, de 23 de diciembre) se ha vuelto a apostar por este modelo (art. 470.2 y art. 471.1), si bien le atribuye potestad reglamentaria, en los términos establecidos en dicha ley, a las CCAA con competencias en la materia (art. 471.2)
- 35 Artículo 20
- 36 La propia Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, prevé esta circunstancia, así en su apartado IX: “sentar bases sólidas y seguras que permitan la normal y pacífica ejecución, por parte de las comunidades autónomas, de todas aquellas competencias que han sido o serán transferidas (...) toda vez que el proceso de transferencia de gestión a las comunidades autónomas se va a ver plenamente realizado en un futuro muy cercano.
- 37 En este sentido el Estatuto Básico del Empleado Público, de aplicación supletoria a los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, establece en su artículo 71 (Registros de personal y Gestión integrada de recursos humanos) que “Cada Administración Pública constituirá un Registro en el que se inscribirán los datos relativos al personal (...) y que tendrá en cuenta las peculiaridades de determinados colectivos”. Estos Registros podrán disponer también de la información agregada sobre los restantes recursos humanos de su respectivo sector público, y mediante convenio de Conferencia Sectorial se establecerán los contenidos mínimos comunes de los Registros de personal y los criterios que permitan el intercambio homogéneo de la información entre Administraciones, con respeto a lo establecido en la legislación de protección de datos de carácter personal.
- 38 En 2008 y sólo se convocaron 30 plazas para el Cuerpo de Gestión procesal y administrativa.
- 39 El Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, dispone en su artículo 2 (Objeto de la Oferta de Empleo Público) que “Las necesidades de recursos humanos con asignación presupuestaria que no hayan podido ser provistos por funcionarios de carrera y cuya cobertura se considere conveniente durante el ejercicio, serán objeto de una única oferta de empleo público anual que se elaborará de conformidad con los criterios para el sector público estatal, establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado y con las prescripciones de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria”.
- 40 En la actualidad hay 58 plazas desiertas (que no han sido cubiertas por concurso) del Cuerpo de Gestión en nuestra Comunidad Autónoma.
- 41 El artículo 483.4 LOPJ establece que las bases de la convocatoria serán elaboradas por la Comisión de Selección de Personal y aprobadas por el Ministerio de Justicia, previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas. Y el apartado 5 del mismo artículo dispone que “las vacantes ubicadas en el territorio de una comunidad autónoma con competencias asumidas, se ofertarán por el ámbito territorial de la comunidad autónoma de que se trate, salvo renuncia expresa de las mismas, en cuyo caso serán objeto de agrupación”.
- 42 La Comisión de Selección de Personal estará formada, conforme al artículo 486.1 LOPJ, por cuatro representantes del Ministerio de Justicia y cuatro representantes de las comunidades autónomas. Con lo que siendo en la actualidad 10 las comunidades a las que se les ha transferido la competencia, resulta evidente que no todas pueden entrar en el cupo de cuatro, por lo que cada una de ellas deberá aguardar al menos una convocatoria, desde su última participación en la Comisión, para poder volver a formar parte de la misma.
- 43 Según el artículo 487.2 LOPJ, dos de cada cinco vocales del tribunal serán propuestos por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

- 44 En los países de nuestro entorno con una organización territorial similar a la de España, así sucede. Por ejemplo, en Suiza, la competencia para seleccionar al personal al servicio de la Administración de Justicia le corresponde a los cantones, que deciden el modo de selección, el número y funciones del personal judicial y la distribución entre personal funcionario y contratado.
- 45 Los nombrados deberán reunir los requisitos y titulación necesarios para el ingreso en el cuerpo, tomarán posesión en el plazo que reglamentariamente se establezca y tendrán los mismos derechos y deberes que los funcionarios, salvo la fijezza en el puesto de trabajo, y las mismas retribuciones básicas y complementarias
- 46 En este mismo sentido el Artículo 527 LOPJ, establece que sin perjuicio de la posibilidad de nombramiento de funcionarios interinos por razones de urgencia o necesidad, los puestos de trabajo vacantes o en caso de ausencia de su titular podrán ser provistos temporalmente por comisión de servicio o mediante sustitución.
- 47 Podrán proveerse por este sistema, los puestos directivos y aquellos para los que, por su especial responsabilidad y dedicación, así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo.
- 48 Artículo 40.1: “La provisión de los puestos de trabajo se llevará a cabo por los procedimientos de concurso, que será el sistema ordinario, o de libre designación, de conformidad con lo que determinen las relaciones de puestos de trabajo y en atención a la naturaleza de las funciones a desempeñar”.
- 49 Artículo 528.2 LOPJ: “Por razones organizativas y a través de las correspondientes modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, los puestos de trabajo genéricos y los titulares de los mismos podrán ser adscritos a otros centros de destino”.
- 50 Los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos genéricos podrán ser adscritos por necesidades del servicio a otros de iguales naturaleza, complemento general de puesto y complemento específico del mismo centro de destino.
- 51 Cabe recordar aquí a modo de ejemplo, que el Servicio Común de Notificaciones y Embargos (SCNE) de Santiago se creó en 1992 con funcionarios procedentes de una reordenación en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción (por entonces 5). Cada uno de estos juzgados “perdió”, en principio en beneficio de dicho Servicio, 1 de los 2 Agentes judiciales que por entonces tenían en plantilla (es decir, en total 5 uno por cada juzgado). Sin embargo, la plantilla de Agentes judiciales del SCNE de Santiago quedó reducida a 2, y aún es hoy el día que sólo tiene 3. La pregunta es obvia ¿en dónde están los que faltan?
- 52 En 2008 se tramitaron 150 sustituciones entre titulares.
- 53 El artículo 527.2 LOPJ dispone que con carácter excepcional podrán ser cubiertos temporalmente mediante sustitución los puestos de trabajo que se encuentren vacantes o cuando su titular esté ausente por el disfrute de licencias o permisos de larga duración.
- 54 En desarrollo de lo previsto por la LOPJ, el artículo 74.1 del RI estableció que “Los puestos de trabajo que se encuentren vacantes, o cuyo titular esté ausente por el disfrute de licencias o permisos de larga duración, con carácter excepcional y siempre que (...) los órganos correspondientes de las comunidades autónomas con traspasos recibidos no consideren que hayan de cubrirse con funcionarios interinos, podrán ser cubiertos temporalmente por funcionarios titulares mediante sustitución”.
- 55 “Cuando se trate de un puesto de trabajo adscrito al Cuerpo de Secretarios Judiciales el procedimiento y requisitos aplicables a la sustitución será el establecido expresamente para el nombramiento de secretarios sustitutos” (artículo 527.2 LOPJ). Y el sistema establecido es el del apartado 1º del artículo 70 del RI (Reingreso de los funcionarios del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa que hayan cesado como secretarios sustitutos), que dispone que “Los funcionarios del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa que hayan cesado como secretarios sustitutos deberán solicitar el reingreso al servicio activo en el plazo de diez días desde su cese y, en tal caso, el Ministerio de Justicia o el órgano competente de la comunidad autónoma con traspasos recibidos les incorporará al servicio activo desde la fecha de su solicitud, **adscribiéndoles con carácter provisional** a un puesto de su cuerpo en el mismo municipio donde servían antes de su nombramiento como Secretarios sustitutos”.
- 56 “El puesto de trabajo que deja temporalmente vacante el funcionario sustituto no podrá ser ocupado por otro sustituto” (artículo 74.6 RI).
- 57 En las Secretarías de las oficinas judiciales de las Agrupaciones de Secretarías de Juzgados de Paz, de Juzgados de Paz de más de 7.000 habitantes y de Juzgados de Paz de menos de 7.000 habitantes cuya carga de trabajo justifique su establecimiento, en los casos de vacante, permisos, vacaciones o licencias, las sustituciones se realizarán con arreglo al siguiente orden:  
Funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa, si lo hubiere, del mismo centro de destino.  
Funcionario del Cuerpo de Tramitación Procesal y Administrativa, siempre que reúna los requisitos establecidos para el puesto de trabajo y no haya funcionario del Cuerpo de Gestión Procesal y Administrativa. (Artículo 75.1 RI)
- 58 El artículo 39.2 del RI dispone que “El jefe o responsable de la unidad o centro de destino podrá atribuir, por necesidades del servicio, la realización de cualquiera de las funciones propias del cuerpo, para el mejor funcionamiento de dichas unidades, a los funcionarios que ocupen con carácter definitivo puestos de trabajo genéricos”.
- 59 El artículo 70 del RI establece que si en el plazo de diez días desde el cese como Secretario sustituto no se formulase la solicitud de reingreso en el Cuerpo de Gestión procesal y administrativa, el funcionario en cuestión será declarado en situación de excedencia voluntaria por interés particular, con efectos desde la fecha del cese como secretario sustituto. Además, **la primera vez que se anuncian a concurso puestos de trabajo genéricos en**



la localidad donde se encuentren adscritos, gozarán de derecho preferente para ocuparlos. Pero si no pudieran llegar a ocupar tales puestos de trabajo por concurrir a ellos con otros funcionarios también con derecho preferente a quienes les fueren adjudicados, continuarán en situación de adscripción provisional hasta tanto se les pueda adjudicar puesto de trabajo definitivo en virtud de su participación en los sucesivos concursos y solicitud en ellos de todas las plazas vacantes en la localidad de adscripción.

60 Artículo 527.1 LOPJ

61 Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

62 Artículo 490.

1. Se garantiza la promoción interna, mediante el ascenso desde un cuerpo para cuyo ingreso se ha exigido determinada titulación a otro cuerpo para cuyo acceso se exige la titulación inmediata superior o, en el caso de los Cuerpos Especiales, mediante la posibilidad de acceder a las diferentes especialidades de un mismo cuerpo.

2. Se reservarán, para su provisión por promoción interna, un cincuenta por ciento de las plazas vacantes incluidas, para cada cuerpo, en la oferta de empleo público. Las plazas que no se cubran por el proceso de promoción interna acrecerán al turno libre.

3. La promoción interna se efectuará mediante el sistema de concurso-oposición en los términos que se establezcan en el real decreto por el que se apruebe el reglamento de ingreso, provisión de puestos y promoción profesional. En todo caso, se respetarán los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

4. La promoción interna para el acceso a diferente especialidad del mismo cuerpo tendrá lugar entre funcionarios que desempeñen actividades sustancialmente coincidentes o análogas en su contenido profesional y en su nivel técnico.

5. En todo caso, los funcionarios deberán poseer la titulación académica requerida para el acceso a los cuerpos o especialidades de que se trate, tener una antigüedad de al menos dos años en el cuerpo al que pertenezcan y reunir los requisitos y superar las pruebas que se establezcan. Dichas pruebas podrán llevarse a cabo en convocatoria independiente de las de ingreso general. A efectos del cómputo de la antigüedad, se tendrá en cuenta la que tengan acreditada en el Cuerpo de Auxiliares o Agentes de la Administración de Justicia del que, en su caso, procedan, en función del cuerpo al que se pretenda promocionar.

Los funcionarios que accedan por promoción interna tendrán, en todo caso, preferencia para los puestos de trabajo vacantes ofertados sobre los aspirantes que no procedan de este turno.

Las convocatorias podrán establecer la exención de las pruebas encaminadas a acreditar los conocimientos ya exigidos para el acceso al cuerpo de origen, pudiendo valorarse los cursos y programas de formación superados.

63 En lo sucesivo RPT.

64 Las RPT son la traducción técnica en nuestro derecho de las *job descriptions*, mediante las que se introduce un elemento fundamental del llamado sistema de empleo en nuestro modelo de función pública, pues permite asignar cada empleado a un puesto de trabajo concreto, de características definidas (en lo esencial).

65 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

66 El Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, dedica el título V a la ordenación de la actividad profesional. Contiene una regulación flexible de los anteriores instrumentos, que habrán de ser desarrollados por la Ley de la función pública de AGE y de las CCAA. La Relación de Puestos de Trabajo o instrumento similar se regula en el art. 74 de la siguiente forma: “Las Administraciones Públicas estructurarán su organización a través de **relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares** que comprenderán, al menos, la denominación de los puestos, los grupos de clasificación profesional, los cuerpos o escalas, en su caso, a que estén adscritos, los sistemas de provisión y las retribuciones complementarias. Dichos instrumentos serán públicos”.

67 LO 19/2003. La ordenación del personal al servicio de la Administración de Justicia y su integración en las distintas unidades que conforman la estructura de las Oficinas judiciales, viene recogida en el Título VII “Ordenación de la actividad profesional” del Libro VI de la LOPJ (artículos 520 a 523)

68 Esta circunstancia ha supuesto que, tras los últimos cambios en nuestros conceptos retributivos y en la gestión de los mismos, las diferentes administraciones hayan sido muy reacias al nombramiento de “**refuerzos**”, al ser ésta una figura prácticamente inexistente en el resto de la función pública, pues para la cobertura de un puesto de trabajo es necesario que el mismo esté dotado presupuestariamente, aun así en la actualidad existen 66 interinos de refuerzo en nuestra Comunidad. De ahí que sean mucho más comunes las comisiones de servicio o las prolongaciones de jornada.

69 Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 25 de abril de 1995: “-Es jurisprudencia consolidada de esta Sala (vgr. SSTs 14 de diciembre de 1990, 14 de julio de 1993 y 28 de noviembre de 1994) que las relaciones de puestos de trabajo aprobadas por las Administraciones Públicas en ejercicio de sus potestades organizatorias tienen naturaleza normativa, atendido su carácter ordinamental y las notas de generalidad, abstracción y permanencia que en ellas concurren, diferenciándolas de los actos con destinatario plural e indeterminado pero carentes de contenido normativo”.

70 Artículos 476 a 478 LOPJ

71 Véanse, por ejemplo, los artículos 135.3, 152.1, 161.1 y 2 y 178.3 LEC.

72 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia (STS) de Galicia de 17 de septiembre de 1997. De forma parecida la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 21 de abril de 1998 señala que “a la Administración incumbe la organización de sus servicios con la finalidad de obtener el mejor rendimiento de sus medios. Es por ello que la Ley le otorga la facultad de confeccionar las relaciones de puestos de trabajo para el mejor aprovechamiento de sus medios personales en orden a cada servicio”.

- 73 De acuerdo con lo establecido en el artículo 521.2 de la LOPJ: “Las relaciones de puestos de trabajo contendrán la dotación de todos los puestos de trabajo de las distintas unidades que componen la Oficina judicial, incluidos aquellos que hayan de ser desempeñados por secretarios judiciales, e indicarán su denominación, ubicación y características esenciales, los requisitos exigidos para su desempeño, el complemento general del puesto y el complemento específico”.
- 74 El art. 521.3 A) Centro Gestor. Centro de destino: “*A efectos de ordenación de los puestos de trabajo y de su ocupación por el personal funcionario, tendrán la consideración de Centros gestores, los órganos competentes del Ministerio de Justicia o el órgano competente de las comunidades autónomas para la gestión del personal, a quienes corresponderá la formulación de la relación de puestos de trabajo en sus respectivos ámbitos territoriales*”. En el caso de Galicia será la Dirección Xeral de Xustiza.
- 75 La importancia de este instrumento ha sido puesta de manifiesto por el propio Tribunal Supremo en su Sentencia de 30 de septiembre de 1996: “Tal doctrina –dice el Alto Tribunal– no es errónea porque en el ordenamiento jurídico estatal y en el andaluz la función atribuida a las relaciones de puestos de trabajo mediante las cuales se racionaliza y ordena la Función Pública hace de ellas un *instrumento esencial de la política general de personal, incluyendo en la misma la dimensión económica o presupuestaria*. Tan esencial que la Ley 30/1984 (artículo 15.1.g) atribuye a los Ministros para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda la competencia para la aprobación conjunta de las relaciones de puestos de trabajo (...) Y por esta misma importancia ordenadora (...) se impone a las relaciones de puestos de trabajo un contenido mínimo y obligatorio, de necesaria observancia, dentro del cual se halla la determinación de sus características esenciales, características que permitan identificar y distinguir las tareas asignadas a cada uno de ellos dentro del organigrama administrativo”.
- 76 Así lo reconoce expresamente la STSJ de Galicia de 17 de septiembre de 1997, que señala que “en la realización de aquellas (la Administración) no tiene otros límites que el respeto a la legalidad y los derechos que puedan entenderse adquiridos por los funcionarios como es la retribución global y la función, sin que pueda considerarse como tales el derecho al mantenimiento de una determinada regulación de sus condiciones de trabajo o el de impedir su modificación con arreglo a la Ley, y todo ello con respecto a un funcionario concreto no a un Cuerpo determinado”. En cuanto al respeto a la legalidad constitucional vigente las Sentencias del Tribunal Constitucional 7/1984, 68/1989, 77/1990 y 48/1992 han mantenido que “la discriminación entre estas estructuras (...) únicamente derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales”.
- 77 Artículo 517 LOPJ
- 78 Artículo 52.d) del Real Decreto 249/1996, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia. **La Disposición Derogatoria Única** del Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal Funcionario al Servicio de la Administración de Justicia, **mantiene en vigor los artículos 50, 51 y 52 del anterior Reglamento Orgánico** de Oficiales, Auxiliares y Agentes al servicio de la Administración de Justicia, **hasta tanto se aprueben definitivamente por el Ministerio de Justicia todas las relaciones de puestos de trabajo y se hayan realizado íntegramente los procesos de acoplamiento** de las distintas unidades que conforman la estructura de las oficinas judiciales según lo dispuesto en la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.
- 79 Artículo 521.2 LOPJ
- 80 Además, las relaciones de puestos de trabajo podrán contener los requisitos que establece el artículo 521.4 LOPJ: titulación académica específica; formación específica; conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia; conocimientos informáticos; y aquellas otras condiciones que se consideren relevantes en contenido del puesto o su desempeño. Asimismo, en las RPT deberán constar otros méritos a valorar y las circunstancias o condiciones particulares que el órgano proponente considere precisas, siempre que constituyan un elemento esencial para el desempeño del puesto, tales como: jornada de trabajo diferente a la establecida de forma general (horario especial) y puesto a amortizar. También podrán incluirse aquellas circunstancias, que no siendo requisitos exigibles, constituyen méritos a valorar en la provisión del puesto, sin perjuicio de los méritos complementarios que pueden incluirse en las bases de la convocatoria del concurso.
- 81 Conforme a lo previsto en el artículo 32 de la Ley 9/1987 de Órganos de Representación (modificada por la Ley 7/1990 de Negociación Colectiva en las Administraciones Públicas), las RPT y todas aquellas implicaciones que de ellas se derivan serán objeto de negociación con la representación sindical, con anterioridad a su aprobación definitiva. La negociación de estas materias se efectuará en la Mesa General de Negociación correspondiente u otro órgano que al efecto se acuerde, en el ámbito de cada Departamento Ministerial (o Consejería de Comunidad Autónoma), en virtud de lo previsto en los respectivos Acuerdos Administración-Sindicatos.
- 82 El artículo 528.2 de la LOPJ: **Reordenación de efectivos**, establece que “*Por razones organizativas y a través de las correspondientes modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo, los puestos de trabajo genéricos y los titulares de los mismos podrán ser adscritos a otros centros de destino (...) Los puestos o plazas que no sean cubiertos serán posteriormente asignados mediante un proceso de reasignación forzosa, en los términos que reglamentariamente se establezcan (...) a efectos de determinación del puesto afectado por la reordenación, cuando exista más de uno de la misma naturaleza, se aplicará el criterio de voluntariedad por parte de los funcionarios que los desempeñen y, en su defecto, de antigüedad en la ocupación.*”
- 83 En el sistema anterior era el Secretario judicial, previo informe del Juez, quien decidía sobre este tipo de cuestiones, ahora es el Servicio correspondiente, Delegación provincial o Dirección General, de la Administración Autonómica, el que toma las decisiones con el informe del Secretario. El cambio pues resulta sustancial.

- 84 Los únicos datos que se han podido conseguir son los relativos a 1997.
- 85 En no pocas ocasiones el número de tareas a desarrollar es reducido y de poca profundidad.
- 86 La motivación se puede definir como el grado en el que una persona desea e intenta realizar bien un determinado trabajo. Las personas se sienten motivadas para trabajar mejor cuando sus tareas son interesantes y variadas e implican cierto aprendizaje, ciertos retos y ciertas responsabilidades; cuando tienen suficiente información, apoyo, medios y “poder” delegado por parte de sus superiores para hacer el trabajo; cuando ayudan a tomar decisiones que afectan directamente a su tarea y cuando son tratados como individuos que son personalmente importantes para la Organización.
- 87 Hay dos tipos básicos de formación: la formación de entrada que trata de adiestrar a los nuevos empleados familiarizándolos con la estructura y los procesos de producción de la unidad donde van a prestar sus servicios, y la formación continuada que se suministra a los empleados en ejercicio con el objetivo de mantenerlos al corriente de los nuevos conocimientos y técnicas de producción.  
Existen distintos mecanismos de formación: cursos, manuales de puesto o de proceso, adscripción de un monitor (otro empleado con experiencia que dirige y supervisa al trabajador novel), capacitación directa mediante el desempeño (training on the work). La elección de un método u otro es muy importante, ya que, además de tener impacto sobre la competencia técnica del empleado, también afectará a su estado psicológico y a la eficacia y eficiencia de la unidad de producción que reciba la nueva entrada.
- 88 Esta figura viene funcionando con normalidad en la Oficina judicial en Cataluña, y se ha demostrado como una herramienta muy positiva en el proceso de adaptación de los nuevos funcionarios a sus puestos de trabajo.
- 89 El resto se halla desperdigado en multitud de pequeños asentamientos que cubren la práctica totalidad de la región, especialmente en las zonas costeras. Esta atomización de la población convierte a Galicia en uno de los lugares del mundo con una mayor densidad de núcleos de población: el 50% de los núcleos de población de España está en Galicia, y casi 1/4 de los topónimos Europeos (aquí se incluirían los nombres de accidentes geográficos) son igualmente gallegos.
- 90 Se trata de un caso muy significativo pues ha aumentado su población en más de un 9%, que se corresponde con la llegada de población extranjera como consecuencia de un aumento considerable en la última década del sector servicios en esta ciudad y en su partido judicial.
- 91 En el caso los Juzgados en los que la jurisdicción civil se encuentra separada de la penal (en 2007 A Coruña, Lugo, Ourense, Pontevedra, Vigo y Santiago de Compostela), para determinar la ratio habitantes por funcionario (Hab/Func.) hemos dividido el número de habitantes del partido judicial entre el número total de funcionarios que prestan sus servicios en dichos juzgados. Y en el caso de los Juzgados de jurisdicción mixta (Primera Instancia e Instrucción), dividimos el número de habitantes entre el número de funcionarios resultante de dividir por dos el total de los que conforman las plantillas en ese partido judicial.
- 92 Para lo cual dividiremos el número total de asuntos por el número de funcionarios que se emplean para la realización de sus trámites, siguiendo las mismas pautas que en la Tabla 6 se emplearon para obtener la ratio habitantes por funcionario.
- 93 Para valorar la movilidad de la plantilla se deben tener en cuenta los siguientes indicadores: 1. **Porcentaje de cobertura por no titulares** (PCNT): indica el número total de días que se han ocupado puestos de una determinada categoría por no titulares, dividido por el número de efectivos en plantilla de su categoría multiplicado por 365. Se expresa en tanto por cien. 2. **Porcentaje de días sin cubrir** (PDSC): Indica el número total de días en los que los puestos de una determinada categoría han quedado sin cubrir, dividido por el número de efectivos en plantilla de esa categoría multiplicado por 365. Se expresa en tanto por cien. 3. **Índice de rotación** (IR): Indica el número de tomas de posesión tanto de titulares como de interinos, dividido por la plantilla orgánica en la categoría. Este indicador mide la estabilidad de la plantilla. Fuente: Servicio de Inspección del CGPJ (elaborado según los datos proporcionados por los boletines estadísticos trimestrales). Informe de 23 de mayo de 2008, relativo a la movilidad del año 2007. Sólo se analizan los juzgados de primera instancia e instrucción.
- 94 Existe una gran dificultad para definir el fenómeno del absentismo laboral, ya que éste lleva aparejado una serie de comportamientos sin una relación aparente entre ellos. Hasta ahora, no existen teorías que abarquen todas las interpretaciones que se han elaborado sobre el tema. La motivación y la satisfacción laboral han sido los elementos que han tenido más importancia en el fenómeno para la psicología social.
- 95 Juez, Secretario, Delegado provincial y Director o Subdirector general correspondiente, responsable de la gestión de recursos humanos.
- 96 La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Las cuestiones más importantes en la evaluación del desempeño son:  
Qué se quiere evaluar.  
Cuáles son los mejores instrumentos para ello.  
El período de tiempo en que debe realizarse.  
Ser capaz de conseguir una síntesis de los aciertos y desaciertos, de modo que sirva al jefe y al mismo evaluado, de guía para la realización de acciones de capacitación y contribuir a erradicar sus desaciertos.  
Servir como elemento de juicio para tomar decisiones orientadas a optimizar el trabajo.  
Servir para afirmar la autoestima de las personas, potenciar lo mejor de ellas para asumir el papel que juegan en las interacciones, el lenguaje y el diálogo en la convivencia del trabajo.

- 97 STC 253/2005, de 10 de noviembre (Pleno).
- 98 Hay otras importantes razones añadidas que nos indican la trascendencia de que la comunicación en el interior de las organizaciones sea verdaderamente eficaz:
1. La comunicación eficaz incrementa la capacidad de respuesta de una organización. Cada vez más, los resultados de cualquier organización dependen de que la información llegue con rapidez y con precisión al lugar adecuado.
  2. La eficacia de la comunicación es inversamente proporcional al recorrido que realiza. Esta pérdida natural de fiabilidad debe evitarse mediante el uso de la retroalimentación.
  3. Los directivos realizan la mayor parte de su trabajo comunicándose con otras personas. La eficacia del mando está directamente relacionada con su habilidad y con sus actitudes para comunicarse. Cuando nos comunicamos hay que tener en cuenta que llega a ser tan importante lo que las personas saben como lo que las personas sienten. Las emociones –que influyen en los comportamientos- pueden crear graves barreras de comunicación.
  4. La comunicación favorece la coordinación y el correcto funcionamiento de los equipos de trabajo.
  5. En la empresa son tan necesarias la clásica comunicación descendente como las poco utilizadas comunicación ascendente y comunicación lateral.
  6. La comunicación es una necesidad, nunca un privilegio. Comunicarse correctamente con otras personas es relativamente difícil y exige un esfuerzo continuado.
- 99 En Alemania, por ejemplo, cada tribunal posee un gestor (*Geschäftsleiter*) que depende directamente del presidente, aunque la dirección directa del personal no judicial corresponde a dicho gestor. En cambio, las competencias del secretario judicial (*Rechtspfleger*), con funciones de asistencia judicial al juez similares a las de los secretarios españoles, corresponden sobre todo a asuntos relativos al ámbito de la jurisdicción voluntaria y al de la jurisdicción ordinaria, aunque en este último aspecto en menor medida, que poco o nada tienen que ver con la gestión y dirección de recursos.
- 100 476.h) LOPJ: “Colaborar con los órganos competentes en materia de gestión administrativa, desempeñando funciones relativas a la gestión del personal y medios materiales de la unidad de la Oficina judicial en que se presten los servicios, siempre que dichas funciones estén contempladas expresamente en la descripción que la relación de puestos de trabajo efectúe del puesto de trabajo”.
- 101 Estos principios se derivan del artículo 103 de la Constitución y vinculan a la totalidad de los empleados públicos.
- 102 Ya gestiona la formación de los Secretarios y de los Médicos Forenses.
- 103 Artículo 495.1.b LOPJ. Los funcionarios de carrera tienen los siguientes derechos profesionales: “A recibir por parte de la Administración la formación necesaria, inicial y continuada, con el fin de mejorar sus capacidades profesionales de forma que les permita una mejor y más pronta adaptación a sus puestos de trabajo y les posibilite su promoción profesional.  
Con el fin de asegurar la homogeneidad y que las acciones formativas que se establezcan por las distintas Administraciones públicas competentes en materia de gestión de personal no representen obstáculos en la promoción y en la movilidad del personal al servicio de la Administración de Justicia en el territorio del Estado, se adoptarán medidas de coordinación y homologación en materia de formación continua.”
- 104 476.h) LOPJ: “Colaborar con los órganos competentes en materia de gestión administrativa, desempeñando funciones relativas a la gestión del personal y medios materiales de la unidad de la Oficina judicial en que se presten los servicios, siempre que dichas funciones estén contempladas expresamente en la descripción que la relación de puestos de trabajo efectúe del puesto de trabajo”.
- 105 Artículos 17, 20 y 24 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- 106 La evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Los sistemas de evaluación del desempeño se adecuarán, en todo caso, a criterios de transparencia, objetividad, imparcialidad y no discriminación y se aplicarán sin menoscabo de los derechos de los empleados públicos.
- 107 La **formación** actúa en una doble vertiente. Por un lado es un derecho de carácter individual (art. 14 g) EBEP): derecho a la formación continua y a la actualización permanente de sus conocimientos y capacidades profesionales, preferentemente en horario laboral; y, por otro, se establece como una obligación dentro de los principios de conducta de mantener actualizada la formación y cualificación (art. 54.8 EBEP). En relación con la formación, la evaluación del desempeño puede ser una herramienta de gran utilidad para detectar deficiencias formativas y planificar la formación que precisan los empleados públicos.
- 108 La **no continuidad en el puesto de trabajo** sólo se halla prevista en el artículo 527 de la LOPJ para los funcionarios nombrados por libre designación, pero dicho cese se establece como discrecional. Por ello necesitaría una reforma de la LOPJ y de los Reglamentos del cuerpo de Secretarios Judiciales (R.D. 1608/2005) y del Reglamento de Ingreso, Promoción Profesional y Provisión de Puestos de Trabajo (R.D. 1451/2005) a fin de incorporar la posibilidad del cese de un **puesto singularizado** y el regreso al puesto base, siempre, claro está, de aprobación previa de sistemas objetivos que permitan evaluar el desempeño.
- 109 Artículo 516.B.2.a LOPJ: El complemento de productividad, destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo, así como su participación en los programas concretos de actuación y en la consecución de los objetivos que se determinen por el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas con competencias asumidas, en sus respectivos ámbitos, oído el Consejo General del Poder Judicial y previa negociación con las organizaciones sindicales más representativas. El devengo de este complemento en un período, no originará derecho alguno a su mantenimiento para períodos sucesivos.

# Personal

## Medicina forense

**Ponente:**  
Ángel Carracedo

**Grupo de trabajo:**  
Pilar Fernández Pérez

- 1. La Medicina Legal en el contexto español y europeo**
- 2. La práctica de la Medicina Legal en Galicia**
  - 2.1 El Instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA)
  - 2.2 El Instituto Universitario de Medicina Legal (IML)
  - 2.3 La práctica privada de la Medicina Legal y la pericia institucional
- 3. La situación de las especialidades de la Medicina Legal en Galicia**
  - 3.1 Patología forense
  - 3.2 Clínica forense
  - 3.3 Toxicología y genética forense
    - Equipos de identificación de víctimas en grandes catástrofes (DVI)
- 4. Investigación y docencia**
- 5. Propuesta de mejora de la Medicina Legal en Galicia**
- 6. Recomendaciones**

## 1. La Medicina Legal en el contexto español y europeo

La Medicina Legal o Forense es una disciplina médica que comprende todo el cuerpo de doctrina referente a la aplicación de conocimientos biomédicos a la resolución de conflictos judiciales. Es una disciplina de gran tradición en los países occidentales, particularmente en el ámbito europeo continental.

En el mundo anglosajón se suele utilizar más el concepto de ciencias forenses que integra no solo las disciplinas de naturaleza biomédica, sino a cualquier ciencia que se utilice de forma rutinaria por los jueces e incluye materias como balística, huellas digitales, explosivos, ciencias de la imagen, informática o cualquier aplicación de la física, química o ingeniería, entre otras ciencias, que en Europa son realizadas básicamente por unidades especializadas de las fuerzas y cuerpos de seguridad y por otros peritos.

La Medicina Legal europea moderna se empezó a estructurar en Europa a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX con el desarrollo de los Institutos de Medicina Legal ligados a cátedras universitarias (Berlín, Viena, etc) que poco a poco se fueron implantando en la mayoría de los países de Europa continental, desde Alemania y Austria a Francia e Italia. Incluso Portugal que tenía una situación de la Medicina Legal muy precaria, organizó a finales del siglo XIX la Medicina Legal en tres circunscripciones que en 1918 fueron transformadas en los Institutos de Medicina Legal de Lisboa, Oporto y Coimbra, actualmente reorganizados en una única Institución.

España a mediados del siglo XIX, por la influencia del profesor de Medicina Legal de Madrid Pedro Mata, optó por una organización diferente consistente en la creación del Cuerpo Nacional de Médicos Forenses, propuesto en la Ley de Sanidad de 1855 y desarrollado por un Real Decreto de 13 de mayo de 1962. En él se indica que "en cada Juzgado de primera instancia existirá un facultativo encargado de auxiliar a la Administración de Justicia en todos los casos y actuaciones en que fuese necesario o conveniente la intervención y servicios de su profesión". La idea era aproximar el conocimiento al lugar donde se demandaba y facilitar su aplicación con la interacción directa de jueces y médicos.

El modelo, loable en sus objetivos y con indudables aspectos positivos, presentaba dos inconvenientes, uno la separación de la Medicina legal de las estructuras sanitarias y universitarias y otro la dificultad de que una persona sola pudiese ser capaz de hacer frente y trasladar a la práctica la complejidad creciente de la biomedicina y su especialización. Esta idea se consolidó a pesar de las continuas llamadas de atención de personas de enorme prestigio como las del Profesor Lecha Marzo, una de las grandes figuras de la Medicina Legal española de principios del siglo XX.

El modelo europeo de Institutos de Medicina Legal ligados al sector universitario fue un éxito en su aplicación, permitió un notable desarrollo de la Medicina Legal, primero en Alemania y Austria y después en Italia, Bélgica, Portugal y Francia y puso a la Medicina Legal europea en una situación de ventaja competitiva sobre Estados Unidos, de modo que aun hoy en día, a pesar de la diferencia de inversión en recursos sigue liderando la investigación en Medicina forense y su aplicación, en muchos campos de la Medicina Legal.

Con todo la Medicina Legal inglesa, menos desarrollada que la continental europea en el siglo XIX comenzó a destacar en Escocia al importar un modelo similar al europeo. En el resto del Reino Unido sería difícil entender la situación sin hablar de la figura de los Coroners, oficiales encargados de investigar las causas de la muerte, en especial aquellas sospechosas de criminalidad y a los que tan solo en 1920 se les empezó a exigir un título académico, si bien, actualmente, suelen ser patólogos, si bien no siempre, desgraciadamente, con experiencia en medicina forense.

En Estados Unidos los Coroners fueron sustituidos en la mayor parte del país por los Medical Examiners, actualmente patólogos con formación forense especializada, con un modelo organizativo que, en muchos casos, consiguiendo una Medicina forense de tanta calidad como la europea escandinava o alemana en patología forense aunque con algo menos producción de investigación, a pesar de contar con el National Institute of Justice, lo que es debido fundamentalmente a la falta de vinculación con el sistema universitario.

Una de las claves del éxito del modelo de Institutos de Medicina Legal o del modelo americano de los Chief Medical Examiners fue la incorporación de especialidades, como la Toxicología o más tarde la Biología o la Psiquiatría, a su estructura lo que resultó más difícil en el caso español.

Las tareas que la Justicia requiere de la Medicina Legal, abarca diferentes ramas o especialidades, entre ellas las más importantes son:

- Patología forense: Su objetivo es la investigación de las muertes violentas y sospechosas de criminalidad, objetivo que se concretiza en la determinación de las causas de la muerte y de sus circunstancias y sigue un método de trabajo anátomo-patológico.

En Estados Unidos, como hemos dicho, la patología forense está realizada por patólogos clínicos especializados y este es un sistema de formación que se va imponiendo también en el modelo de Europa Continental estructurado en base a Institutos de Medicina Legal, en el que, además, se está produciendo un trasvase de la gestión de la Medicina forense del ámbito de la justicia al ámbito de la sanidad (el último caso es Noruega). Existe una tendencia progresiva a que los organismos públicos sanitarios gestionen la organización de la Medicina

forense y los procesos de formación, mientras que es el ámbito de la justicia el que contrata el servicio. Con todo, los modelos de organización y gestión de la Medicina forense son muy diferentes de unos países a otros.

La patología forense integra actualmente patología macroscópica e histopatología y exige en algunos casos medios complementarios como biología molecular, actividades que solo se pueden desarrollar de forma integrada y eficaz en centros que contemplen todos estos aspectos y no se limiten a la práctica de la autopsia.

- Clínica forense : Contempla un grupo de actividades clínicas, en el sujeto vivo , que van desde la valoración y seguimiento de lesiones, o el estudio de los delitos sexuales o la psiquiatría forense (internamientos e incapacidades en el ámbito civil, valoración de la imputabilidad en el ámbito penal), al estudio de las víctimas de violencia doméstica, entre otras actividades. En el ámbito de la clínica forense se suele realizar una actividad generalista pero también, en ocasiones, y particularmente en psiquiatría, una labor muy especializada en algunos casos que es realizada en la mayoría de los países avanzados por psiquiatras con formación en Medicina forense.

Las otras dos grandes áreas de trabajo son la Genética y Toxicología Forenses, normalmente integradas en Institutos de Medicina Legal, aunque algunos países como Suecia poseen laboratorios centrales.

La Toxicología es la ciencia que estudia, bajo diferentes perspectivas, los efectos adversos producidos en los medios biológicos (especialmente en el hombre) por acción de las sustancias químicas.

La Genética forense es la aplicación de la Genética a la resolución de problemas judiciales y tiene actualmente una actividad muy notable en pruebas de paternidad y parentesco, análisis de criminalística biológica (pelos, manchas biológicas, muestras de contacto), casos de identificación y construcción de bancos de ADN con fines de identificación criminal.

Estas dos especialidades son muy diferentes entre sí y una requiere de toxicólogos cuya formación está ligada a la química analítica mientras que la Genética forense (hace años denominada Biología forense) requiere biólogos o médicos con formación en genética.

La Toxicología forense fue el primer ejemplo de la necesidad de especialización y mientras en Europa se desarrolló en el seno de los Institutos de Medicina Legal como una actividad íntimamente ligada a la Patología forense y al estudio de la causa de la muerte, en España con un modelo basado en médicos forenses y para paliar la inevitable necesidad de aplicar conocimientos y métodos especializados en Toxicología, fue creado en 1935 el Instituto Nacional de Toxicología, con sedes primero en Madrid y más tarde en Barcelona, Sevilla y Canarias, siendo siempre Galicia dependiente de la sede de Madrid.



Como quiera que los conocimientos especializados excedieron al ámbito de la Toxicología, particularmente desde la introducción del ADN y el auge de la Genética forense, el Instituto Nacional de Toxicología cambió recientemente su estructura y su denominación pasando a denominarse Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias forenses por aplicación de la Ley Orgánica del Poder Judicial del año 2003.

Este Instituto realiza pues pruebas no solo de Toxicología, sino de Genética forense, histopatología y una serie de pruebas complementarias de tipo criminalístico, analítico o biológico.

La centralización de la pericia de laboratorio en una Institución única tuvo la ventaja de la facilidad en la protocolización y en el coste por proceso, pero la desventaja, que no sufrieron los Institutos de Medicina Legal europeos, de la falta de integración de procesos, por lo que la toma de decisiones analíticas en el laboratorio y la interpretación de los resultados se hace más difícil. Esto es particularmente importante en el caso de algunas especialidades como patología donde no integrar la visión macroscópica y la histopatología en un mismo marco es una seria limitación para el entendimiento del proceso.

Todos estos motivos llevaron a la comisión encargada de la redacción del Libro Blanco de la Justicia de 1984 a la recomendación de la creación de Institutos de Medicina Legal que se materializó en la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio del poder judicial que prevé la existencia de los institutos de medicina legal como centros de destino de los médicos forenses. De conformidad con lo previsto en dicha ley, mediante el Real decreto 386/1996, de 1 de marzo, se aprobó el reglamento de los Institutos de Medicina Legal.

En cierto modo tanto la Ley como su posterior desarrollo no siguieron fielmente la filosofía y los objetivos de la comisión redactora del Libro Blanco de la Justicia, algunos de cuyos contenidos clave no fueron desarrollados pero supuso ciertamente un revulsivo, el comienzo de una estructura organizativa, una importante inversión y la posibilidad de que la en las distintas comunidades exista la posibilidad de soluciones organizativas propias que permitirán, al menos, contrastar modelos y valorar su eficacia.

Los modelos organizativos que se están implantando en España en los diferentes Institutos de Medicina Legal son diferentes.

En algunos casos la Genética y Toxicología se sigue realizando en el Instituto Nacional de Toxicología, en otros se subcontratan con otros centros, generalmente universitarios y en algunos otros se está desarrollando en los propios institutos.

También se ha producido en general una mejora en las infraestructuras que en algunas comunidades autónomas es notable, lo que, en cualquier caso, era una necesidad histórica, en un colectivo muy vocacional y dedicado y que tradicionalmente realizó su actividad en unas condiciones muy deficientes que contrastaba con lo que sucedía en casi todos los países de la Unión Europea.

## 2. La práctica de la Medicina Legal en Galicia

### 2.1 El instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA)

El Instituto de Medicina Legal de Galicia (IMELGA) es un órgano de la Administración de justicia en Galicia, que tiene por misión prestar asistencia técnica a los tribunales, fiscales y juzgados en materia de medicina forense. Esta organización, integrada por los médicos forenses, psicólogos y personal técnico y auxiliar, tiene su sede en Santiago de Compostela y centros de trabajo situados, además de en esta ciudad, en Coruña, Ferrol, Lugo, Ourense, Pontevedra y Vigo.

El IMELGA fue creado por el Decreto 119/2005, de 6 de mayo, de la Xunta de Galicia y, en virtud de una Orden de 23 de marzo de 2006, entró en funcionamiento. En estos años ha realizado un esfuerzo notable de estructuración y coordinación de los profesionales que lo integran.

El Instituto se estructura en siete subdirecciones territoriales, cada una de ellas con sus respectivas áreas de patología forense y de clínica médico-legal. El ámbito territorial de las subdirecciones es el siguiente:

- Subdirección territorial de la Coruña, cuyo ámbito de actuación comprende los partidos judiciales de Coruña, Betanzos, Carballo y Corcubión;
- Subdirección territorial de Ferrol, que comprende los partidos judiciales de Ferrol y Ortigueira;
- Subdirección territorial de Santiago de Compostela, para los partidos judiciales de Arzúa, A Estrada, Lalín, Muros, Negreira, Noia, Ordes, Padrón, Ribeira y Santiago de Compostela;
- Subdirección territorial de Lugo, con ámbito de actuación en toda la provincia;
- Subdirección territorial de Ourense, también con ámbito provincial;
- Subdirección territorial de Pontevedra, cuyo ámbito de actuación son los partidos judiciales de Caldas de Reis, Cambados, Cangas, Marín, Pontevedra y Vilagarcía de Arousa;
- Subdirección territorial de Vigo, que comprende los partidos judiciales de Pontearreas, Redondela, O Porriño y Tui.

Posee una dirección con sede en Santiago (asociada a la subdirección del centro de Santiago), con labores de organización, planificación y control del funcionamiento de los siete centros de trabajo y un Consejo de Dirección (integrado por el director, los subdirectores territoriales, los jefes de servicio, y representantes del personal), al que le corresponde aprobar las directrices técnicas y los protocolos generales de actuación de los servicios.

Su actividad principal es en los ámbitos de la patología forense (estudio médico-legal de todos los casos de muerte violenta o sospechosa de criminalidad) y clínica forense, particularmente en lo referente al control periódico de la

evolución de los lesionados y la valoración de los daños corporales que sean objeto de actuaciones procesales, así como a asistencia y vigilancia facultativa de las personas detenidas. También la emisión de informes previstos en la normativa sobre Registro Civil (sobre la edad o sobre el sexo de las personas implicadas en expedientes gubernativos, sobre la causa de la muerte, etc.).

Estas actividades se organizan en el IMELGA a través de dos servicios, uno de patología forense y otro de clínica forense.

De forma añadida, la intervención de psicólogos en el Servicio de Clínica posibilita el estudio, valoración e informes médico-legales de diferentes aspectos de su disciplina profesional.

Los médicos forenses destinados al Instituto de Medicina Legal de Galicia dependen del director del Instituto y en el curso de las actuaciones procesales están a las órdenes de las autoridades judiciales y fiscales.

Según la información disponible su cuadro de personal comprende 51 médicos forenses, a los que se suman 17 funcionarios de tramitación y auxilio judicial, once auxiliares de autopsia, tres psicólogos y tres trabajadores sociales. El cuadro de psicólogos y de trabajadores sociales realizan diversas actuaciones en materia de su especialidad, como en casos de veracidad de testimonio, en derecho de familia, así como para garantizar el cumplimiento de la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género en materia de evaluación de la mujer víctima, no sólo en aspectos físicos, sino también en las repercusiones psicosociales de los malos tratos.

La creación del IMELGA supuso la modificación de la estructura organizativa y funcional de la medicina forense en el ámbito da Comunidad Autónoma. Con su entrada en funcionamiento quedaron suprimidos los Institutos Anatómico-forenses de Pontevedra y A Coruña, creados por las órdenes ministeriales de 22 de julio de 1988 y de 18 de abril de 1989 y cesaron en su cargo los directores de los institutos anatómico-forenses y de las clínicas médico-forenses.

Supuso, ciertamente, una mejora en la organización territorial de la Medicina forense en Galicia, y, paralelamente, otro notable acierto fue la aproximación a la Consellería de Sanidade con el fin de que se pudiesen realizar autopsias médico-legales en los centros hospitalarios del SERGAS así como utilizar servicios complementarios (como análisis, técnicas de imagen, microbiología, etc) que distintos servicios hospitalarios pueden ofrecer.

Otro decisión adecuada fue el no crear servicios propios de Toxicología y Genética forense y mantener un convenio con el Instituto de Medicina Legal de la Universidad de Santiago.

Las actividades y estructura del IMELGA pueden ser seguidas en la web <http://www.xunta.es/conselle/xi/dxxformacion.htm>

## 2.2 El Instituto Universitario de Medicina Legal

Con la llegada a la Cátedra de Medicina Legal de la USC del Prof. Concheiro en 1970, este trató de implementar un modelo organizativo de Medicina Legal europeo con servicios especializados por primera vez en el país. La mejora de las condiciones de autopsia y la creación de un servicio de patología con histopatología hizo que pronto los médicos forenses del área realizaran sus funciones en la Cátedra de Medicina Legal con la correspondiente mejora de la docencia, de la investigación y de la calidad de la pericia, y así empezó a ser Santiago un lugar atractivo para la realización de cursos especializados en patología forense de referencia para patólogos forenses de España y Portugal. Desde 1965 se realizaban ya las autopsias regulares de varias áreas judiciales ligadas a la Cátedra de Medicina Legal, y en la Facultad de Medicina de forma regular se realizaron desde el año 1975 hasta el año 2000.

En el 1976 se creó, dentro de la Cátedra de Medicina Legal el Servicio de Toxicología forense y en 1978 el Servicio de Biología forense (hoy Genética forense).

La puesta en marcha de la Ley de Reforma Universitaria de 1983 y la posibilidad de creación de Institutos al amparo de la ley motivó en 1988 que se crease oficialmente el Instituto de Medicina Legal donde realizaban su trabajo de patología forense los médicos forenses adscritos a los juzgados de Santiago, Arzúa, Ribeira, Negreira, Noia, Ordes, A Estrada, Lalín, Muros y Padrón. El servicio se complementaba con una sección de histopatología y finalmente se creó también una incipiente sección de clínica médico-legal, dedicada principalmente a la responsabilidad profesional y a la valoración del daño corporal, aunque el grueso de la actividad de clínica médico-legal se siguió haciendo en los juzgados respectivos.

El Instituto Universitario de Medicina Legal funcionó desde entonces con base a un convenio entre la Universidad de Santiago y la Consellería de Xustiza (hoy presidencia).

Las secciones de toxicología y genética se desarrollaron espectacularmente, particularmente esta última con un ámbito de actuación a nivel nacional al ser, durante muchos años, junto con Granada los únicos centros existentes.

También docencia e investigación se beneficiaron de forma paralela de esta estructura que simplemente reproducía un modelo de éxito en Europa desde hacía dos siglos pero aun no implantado en España.

A finales del año 2001, se produjo la separación los dos cuerpos administrativos (el universitario y el colectivo de médicos forenses que trabajaban en el Instituto) y con ella la clausura de la sección de Patología del Instituto Universitario de Medicina Legal, actividad que se desarrolló posteriormente por completo en el seno del IMELGA.

Desde entonces, el convenio entre la Consellería de Xustiza (hoy Presidencia) que regula el funcionamiento del Instituto Universitario de Medicina Legal, excluyó toda referencia a la patología forense y clínica médico-legal y dejó de haber una interacción directa y diaria entre ambas instituciones.

El Instituto Universitario de Medicina Legal tiene actualmente una sección de Toxicología forense, otra de Genética forense y otra pequeña sección de Clínica forense, y no presta servicios, actualmente, en el ámbito de la patología forense aunque si realiza actividades de investigación en esta área.

La actividad principal del Instituto Universitario de Medicina Legal se concentra en Toxicología forense y Genética forense. En la primera trabajan 15 personas con una actividad pericial que cubre el ámbito gallego y ocasionalmente recibe pericias de otras partes de España y algunos otros países. En la sección de Genética forense trabajan 26 personas y su ámbito de actividad excede al territorio de la comunidad autónoma pues más de la mitad de la actividad pericial que en esta sección se realiza proviene de fuera del país.

En la clínica forense trabajan dos profesionales en el área de valoración del daño y responsabilidad profesional y se ha creado una nueva sección de psiquiatría forense que trata de regular en coordinación con la Consellería de Sanidade de la Xunta de Galicia la actividad pericial en el ámbito de la psiquiatría forense.

El personal del Instituto Universitario de Medicina Legal se completa con cuatro personas de administración y servicios.

El personal que realiza estos servicios es altamente cualificado y los responsables de las pericias son todos ellos profesores de universidad, incluyendo a seis catedráticos, dos en cada sección de Toxicología, Genética y Patología.

La actividad de investigación del Instituto Universitario de Medicina Legal es notable principalmente en el área de Genética forense, aunque también en el área de Toxicología y de Patología (esta última afectada en los últimos años por el cese de actividad práctica en el área) y gracias a ello este Instituto se sitúa entre los primeros del mundo en producción científica y es requerido por instituciones judiciales y policiales de todo el mundo. Así se muestra en el informe Cami (Instituto de Salud Carlos III-Ministerio de Sanidad) sobre la situación de la investigación biomédica en España, en la que Medicina forense es la única especialidad biomédica en la que Galicia está en primera posición a nivel nacional y aquí se produce el 40% de toda la producción científica del país y el 50% de todas las citas de artículos de investigación del total nacional. Esta posición se ratifica en artículos recientes (Vallés-Valenzuela y col., *Scientometrics*, 2008) y un análisis a nivel mundial de la producción bibliométrica de Medicina Legal (A.W. Jones, *Crème de la crème in forensic science and legal medicine*, *Int J Legal Medicine*

2005) entre los años 1981 y 2003 muestra de nuevo a investigadores del Instituto Universitario de Medicina Legal en las tres primeras posiciones del mundo, y esto, de nuevo, es el único caso a nivel español en cualquier área de la biomedicina.

Entre los casos de impacto mediático y científico se puede citar el caso Alcasser, los atentados terroristas del 11-M de Madrid a nivel nacional, la identificación de las víctimas del Tsunami, la identificación del hijo de Clara Rojas, secuestrados por las FARC en Colombia o más recientemente el auxilio que se está prestado a Scotland Yard en la operación Minstead, el caso criminal más importante de la historia reciente del Reino Unido.

Pero del mismo modo, casos criminales de mucha importancia judicial y social en muchos países como Noruega, Estados Unidos, Italia, Alemania, etc. han sido resueltos en el Instituto Universitario de Medicina Legal. Pero hay que recordar también que el Instituto Universitario era una referencia en Patología forense con casos de mucha importancia social y mediática como el caso Zabalza o el accidente aéreo de Lisboa del año 1999.

Las actividades y estructura del Instituto Universitario de Medicina Legal pueden verse en la web <http://www.usc.es/implus>

### **La práctica privada de la Medicina Legal y pericia institucional**

La gran mayoría de la actividad de la Medicina Legal en Galicia es de pericia oficial, y hay relativamente poca actividad en pericia privada. Esta se centra principalmente en aspectos de clínica médico-legal, particularmente en la valoración del daño corporal, en algunas pericias de tipo psicológico y psiquiátrico y en algunas pruebas de laboratorio de toxicología y genética, principalmente en pruebas de investigación biológica de la paternidad.

Al no estar regulada la figura del perito, ni las condiciones para ejercer esta práctica privada, no se solía exigir, en general, ni el título de especialista en Medicina legal ni solicitarse acreditación de la formación requerida para ejercer la función pericial. Poco a poco esto está cambiando, particularmente en lo referente a la valoración del daño. No obstante, a pesar de la existencia de recomendaciones internacionales al efecto, en otros casos, como en pruebas de paternidad, ni los clientes, ni las autoridades judiciales, exigen la mínima acreditación de los peritos por lo que se compromete la calidad en la práctica de la prueba.

En algunos países existen listas de peritos acreditados a través de los Colegios Médicos, o el estado posee lista de laboratorios donde las pericia forense de laboratorio (como pruebas de paternidad) se puede realizar (caso de Francia por ejemplo). Aquí, el Colegio Oficial de Médicos es requerido con cierta frecuencia

a emitir nombres de peritos o a emitir ellos mismos informes, lo que hemos denominado pericia institucional. En general existen listas en los Colegios en las que se registran profesionales (o directamente los adscribe el Colegio entre su lista de especialistas) pero no existe ningún control de la capacitación requerida para ejercer la función de perito y esto es algo que debería de mejorar.

Ocasionalmente, a nivel institucional, el Colegio Oficial de Médicos es requerido especialmente para casos de intrusismo e, igualmente, la Real Academia de Medicina es requerida para casos de responsabilidad profesional, y pensamos, que, especialmente para este tipo de casos, estas instituciones podrían tener un papel más activo.

### **3. La situación de las especialidades de la Medicina Legal en Galicia**

#### **3.1 Patología forense**

La patología forense es realizada de forma exclusiva en el IMELGA por los médicos forenses y personal auxiliar. Aunque, antes de su creación se realizaba con medios adecuados en el Instituto Universitario de Medicina Legal y alguna otra institución médico-legal, la situación era deficiente en gran parte de Galicia.

La creación del IMELGA supuso un notable avance de estructuración y estandarización en esta área, y tuvo el gran acierto de la coordinación de muchos de las sedes con estructuras sanitarias, de modo que parte de la actividad se pasó a realizar en hospitales de la red del SERGAS lo que cual se aproxima al modelo europeo más moderno de integración de la actividad forense en el entorno sanitario. También en algunos casos la histopatología se pudo realizar de forma conjunta con la autopsia en los servicios de anatomía patológica de los hospitales respectivos.

Con todo, todavía, buena parte de las pruebas de histopatología todavía se remite a la sede de Madrid del Instituto Nacional de Toxicología.

#### **3.2 Clínica forense**

Es una actividad que en su mayor parte se desenvuelve con eficacia en el IMELGA y para la que, en una práctica generalista, los médicos forenses se encuentran adecuadamente preparados, particularmente en lo referente a la valoración del daño corporal y al control de la evolución de lesionados .

Hay aspectos más especializados de la clínica forense que si obligaría a una reflexión y un esfuerzo de organización. Un ejemplo de cooperación y mejora en la clínica forense es la iniciativa del colectivo médico forense en materia de agresiones sexuales que desarrolló un protocolo de intervención, que supone la asistencia inmediata a las víctimas en los servicios de urgencia ginecológicos, aunando la asistencia clínica, realizada por un ginecólogo, con la labor pericial haciéndose una valoración inmediata y global de la víctima y recogiendo todas las pruebas y muestras necesarias.

La psiquiatría forense es un área en la que el trabajo más generalista puede ser realizado perfectamente por el médico forense pero que en algunos casos exige la intervención de psiquiatras especializados en el área. Afortunadamente el IMELGA dispone de algún psiquiatra a la vez médico-forense y la Consellería de Sanidade conjuntamente con el Instituto Universitario está coordinando también parte de la actividad y se está realizando una pericia de cada vez mayor calidad.

La psicología forense es un área de actividad reciente en la Medicina Legal. Tradicionalmente estuvo vinculada al análisis de la veracidad de testimonios y valoración del daño psicológico pero actualmente ha aumentado su participación particularmente en materia de familia, como en casos de tutela de menores. También a partir de la promulgación de la Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género, su trabajo se ha visto incrementado no solo para la valoración del daño, sino también, junto con trabajadores sociales, para paliar las repercusiones psicosociales de los malos tratos. Esta actividad suele estar fuera del contexto de la Medicina Legal en la mayoría de los países europeos pero aquí se está desarrollando de forma integrada en la misma en algunos casos, aunque conviene que, en lo que se refiere a los aspectos forenses, su actividad esté coordinada desde las unidades de Psiquiatría forense dentro de los servicios de la Clínica médico-legal.

El IMELGA coordina de forma específica toda la materia relacionada con la violencia de género tanto en las acciones de valoración de la víctima como de su asistencia.

La clínica forense se complementa con la asistencia y vigilancia facultativa de las personas detenidas, que ha supuesto un incremento de trabajo en el área.

### 3.3 Genética y toxicología forense

Es difícil estimar que porcentaje de actividad en estas áreas se realiza en el Instituto Nacional de Toxicología y cuanta en el Instituto Universitario de Medicina Legal, ya que los médicos forenses del IMELGA recurren a ambas instituciones.

Tanto en el Instituto Nacional de Toxicología como en el Instituto Universitario de Medicina Legal la calidad de la pericia es buena, si bien en áreas de pericia especializada el Instituto de Medicina Legal ha desarrollado métodos y posee tecnología de la que carece el Instituto Nacional de Toxicología.



Al igual que en otras áreas, en estas áreas el contacto directo con el caso es muy importante para la toma de decisiones analíticas y la mejora de la calidad, y la proximidad de las personas que intervienen en el caso (fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses por un lado y genéticos forenses por otro), mejoraría, sin duda, la eficacia de la prueba.

### **3.4 Equipos de identificación de víctimas en grandes catástrofes (DVI)**

Es una necesidad organizar un equipo DVI y un plan de actuación para la eventual respuesta rápida y eficaz en una gran catástrofe.

En este sentido el IMELGA dispone de un grupo de antropología forense de buen nivel que debería coordinar un grupo de DVI con el servicio de Genética forense del Instituto Universitario de Medicina Legal. En este sentido, se está dando un primer paso con la coordinación de ambas estructuras en la identificación de las víctimas de la Guerra Civil Española en aplicación de la Ley de Memoria Histórica.

En lo que se refiere a grandes catástrofes, los aspectos relacionados con la identificación son una parte del proceso, por lo que conviene que se articulen adecuadamente y se establezcan los protocolos adecuados dentro de un marco de actuación a mayor escala como puede ser protección civil.

## **4. Investigación y docencia**

La investigación y formación continuada son claves para una actividad profesional de excelencia. Al mismo tiempo la Medicina Legal tiene una responsabilidad en la formación pregraduada y postgraduada.

Hemos hablado de la excelente posición de la Medicina legal gallega en investigación, pero esta está principalmente basada en la gran producción científica de la genética forense y en cierta medida en el de la toxicología, mientras que la patología, que era también un área de excelencia, está lastrada por la falta actual de conexión entre las estructuras universitarias y la práctica. Sería deseable y aconsejable un desarrollo equilibrado en todas las áreas, y esto sería además indispensable para mantener una posición de liderazgo.

Una investigación de calidad en medicina forense no puede hacerse separando la investigación de la actividad pericial práctica. Ambas tienen que estar estrechamente ligadas.

Es importante también considerar la financiación de la investigación en Medicina forense que es muy deficitaria en España. El Ministerio de Justicia es el único que

tradicionalmente no invierte en I+D+i. El Ministerio de Sanidad está realizando un gran esfuerzo investigador (recientemente coordinado desde el Ministerio de Investigación) pero no contempla a la Medicina forense, en tierra de nadie entre la justicia y la medicina. Solo algunos recursos de planes generales de investigación muy competitivos y en ocasiones programas europeos permiten mantener el nivel de investigación y esto es un problema grave para mantener la excelencia.

Del mismo modo, los planes gallegos de investigación no contemplan la Medicina legal de forma específica y ésta tampoco está incluida en las líneas de investigación de sanidad, aunque no es menos cierto que se ha mejorado de forma genérica la cantidad destinada a la investigación, particularmente a nivel gallego, se han diseñado programas para incorporar a jóvenes investigadores y se ha empezado a esbozar la carrera investigadora, de lo que se ha beneficiado la Medicina forense de forma genérica.

La formación pregraduada de la Medicina Legal es una materia troncal en el curriculum de la licenciatura de Medicina y está incorporada en la Universidad de Santiago en la licenciatura de Derecho. Se imparte, además, en diplomaturas como Criminología (Universidad de Santiago) y en títulos propios como el de Ciencias Policiales (Universidad de Vigo).

En el curriculum de Medicina la enseñanza de la Medicina legal es esencial y adolece de la separación entre la actividad práctica en patología y clínica forense y la actividad docente. Actualmente, por primera vez en muchos siglos, no se contemplan las prácticas de autopsia en el programa práctico de la asignatura de Medicina legal ni la de realización de prácticas de clínica médico-legal, dos de las actividades más importantes en la docencia de esta disciplina, lo que implica no sólo una disminución de la calidad en la docencia sino una frustración y pérdida de vocaciones profesionales en esta área.

La formación postgraduada es esencial del mismo modo y está ligada íntimamente a la especialización.

El curriculum formativo de los médicos forenses está lastrado por el mecanismo de selección y promoción, mediante un clásico sistema de oposiciones, típico del mundo del derecho pero que no se benefició del mayor avance de la Medicina en España, en lo que se refiere a la calidad de la asistencia, que fue el sistema MIR.

En el sistema MIR figura la posibilidad de formación en Medicina Legal a través de escuelas profesionales. Esta formación que, en cualquier caso, no se oferta en Galicia por la imposibilidad de ofrecer una formación completa en la disciplina, no posibilita, el derecho a ejercer la profesión como médico forense y solo la obtención de la especialidad para la práctica de actividades privadas en el campo, que, de todos modos, podría ejercerse sin ese título. La propia especialidad de Medicina legal ante la situación existente está siendo

postulada por las comisiones de especialidad en España y estuvo a punto de suspenderse este año, aunque finalmente se concedió una moratoria para su valoración posterior.

La formación continua de los médicos forenses está orientado a su asistencia a cursos de post-graduación y cursos especializados de los que hay una cierta oferta, quizá insuficiente en algunas áreas, y que se han reactivado desde la creación de los Institutos de Medicina Legal por la mejora de las facilidades para la realización y participación en los cursos y particularmente por el esfuerzo entusiasta de algunos profesionales.

La situación que ocurre en cuanto a los médicos forenses en lo que se refiere a formación y especialización, es aun si acaso peor en los que se refiere a otras especialidades médico-legales como la Genética y Toxicología forense. Así, el acceso a su cuerpo de facultativos al Instituto Nacional de Toxicología se realiza mediante concurso-oposición sin una formación reglada y en lo que se refiere a los Institutos universitarios tampoco existen programas específicos de formación salvo la existencia de alguna maestría y programas de doctorado, muchos de ellos más orientados a la investigación que al trabajo pericial.

Hay que reconocer que uno de los problemas más graves que lastra la práctica de la pericia médico-legal en nuestro país es el formativo y de los mecanismos de selección del personal.

Hay que reivindicar una formación reglada, insertada en el sistema MIR con programas específicos para médicos forenses generalistas y para cada una de las subespecialidades médico-legales (psiquiatría forense, toxicología, genética, etc). Muchas de estas especialidades tendrían que provenir de una troncal (anatomía patológica, psiquiatría, etc) a la que se añada un complemento de formación específica médico-legal.

## **5. Una propuesta de futuro de la Medicina Legal en Galicia**

La Medicina forense en Galicia lo tiene todo para ser de una máxima calidad, ser de excelencia e incluso liderar el campo a nivel mundial, pero no sin acometer cambios estructurales importantes.

Existen necesidades de medios materiales y humanos que deberán ser analizados pero las necesidades más importantes son de estructura, y solo cuando esta esté establecida se podrán cuantificar los medios necesarios. En cualquier caso una necesidad perentoria es el desarrollo de un sistema informático, servicio de archivo y documentación clínica de la actividad médico forense.

También debemos adelantar que la creación de una sede para un Instituto central de Medicina Legal de Galicia que en lo posible aproxime o aglutine físicamente a los dos Institutos existentes nos parece una prioridad en infraestructuras.

Un cambio estructural esencial y vital para una práctica de la Medicina Legal de calidad pasa por la coordinación más estrecha de las instituciones de Medicina Legal existentes. La idea de una Medicina legal integrada que desde 1976 hasta el año 2001 se realizó en Galicia ha sido la clave del éxito de la Medicina legal gallega, incluso a nivel mundial, que difícilmente se mantendrá si la situación actual no se reconduce. No tiene sentido que exista un divorcio entre las dos instituciones y es una situación que compromete la calidad y particularmente la docencia e investigación que, empuja, además, a ser superada en el resto del país.

Los médicos forenses se deben incorporar de inmediato a la docencia universitaria y reconocérsele esta labor, tal y como se hace con otros especialistas médicos de las más variadas disciplinas. Recíprocamente la labor profesional de los profesionales universitarios debe de ser reconocida. Y fundamentalmente ambos colectivos, aunque pertenecientes a cuerpos distintos, deben de trabajar de forma muy estrecha y tener un pensamiento de colectivo único.

Ambas Instituciones son, además, casi en su totalidad, complementarias, como se muestra en la tabla siguiente donde se representa la estructura de ambos institutos y donde se puede ver como conjuntamente constituirían lo que es un Instituto de Medicina Legal de tipo europeo.

IMELGA	IML - USC
<p><b>Secciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Patología forense</li> <li>- Clínica forense               <ul style="list-style-type: none"> <li>Lesiones - Valoración daño</li> <li>Sexología forense</li> <li>Psiquiatría forense</li> </ul> </li> <li>- Violencia de género</li> <li>- Antropología forense - DVI</li> <li>- Asistencia detenidos</li> </ul>	<p><b>Secciones:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Toxicología forense</li> <li>- Genética forense</li> <li>- Clínica forense               <ul style="list-style-type: none"> <li>Valoración del daño</li> <li>Psiquiatría forense</li> </ul> </li> </ul>

La Medicina forense no podrá progresar adecuadamente lejos de las Universidades y de los Hospitales, y el convenio existente entre IMELGA e Instituto Universitario es claramente insuficiente para la interrelación que debería existir entre ambas instituciones y su estrecha coordinación estrecha en los ámbitos de la pericia, de la investigación y de la docencia.

La existencia de una única sede con Instituto de Medicina Legal centralizado que es un modelo típico de algunos países europeos es inviable ya en Galicia aunque sería importante mirar modelos de organización en países de gran desarrollo y tradición en Medicina Legal que optimizan mucho el rendimiento (entre número de casos y especialistas) como ocurre con Dinamarca o Noruega.

En relación con la Patología forense, la necesaria integración de la patología macroscópica con la histopatología, se puede efectuar con dos modelos alternativos. Uno, la creación en las diferentes sedes del IMELGA de secciones de histopatología o bien la aproximación de la autopsia médico-legal a las estructuras hospitalarias de modo que se pueda realizar esta actividad en los servicios de anatomía patológica respectivos. Este modelo parece el más adecuado en el marco actual. En el caso de que, por la situación de algunas de las subsedes del IMELGA, esta actividad no pueda ser proporcionada por un entorno sanitario próximo, deben darse entonces facilidades de histopatología y pruebas moleculares complementarias desde una estructura central, para lo que, en ese caso, habría que proporcionar los recursos necesarios.

Las autopsias médico-legales se deben de realizar en el marco hospitalario o muy próximo a estructuras hospitalarias, y se debe convenir con la Consellería de Sanidade la realización de pruebas complementarias especialmente de histopatología así como otras que se requieran, como se hace actualmente en muchos casos, pero también en el marco de una colaboración estrecha entre instituciones. Esto tendría ventajas no solo de coste-eficacia, sino de una implicación de la medicina forense con la práctica clínica que nunca se debió perder por ambos lados.

Aunque lo ideal sería esta implicación íntima, en aquellos casos en los que el sistema sanitario no pueda dar facilidades para la realización de autopsias complicadas (cadáveres en putrefacción por ejemplo), se debería contemplar la dotación en la sede central de infraestructuras al efecto.

En todo caso, la existencia de una sede física digna para las actividades médico-legales debe contemplar que estén siempre en una proximidad física muy directa con las estructuras hospitalarias, pero hace falta todavía un esfuerzo muy notable en infraestructuras y facilidades para que los médicos forenses y el personal del Instituto Universitario de Medicina Legal puedan realizar de forma satisfactoria su labor. Aun con las mejoras realizadas en los últimos años estamos muy lejos ya no de los países más avanzados de la Unión Europea sino de países como Portugal, ciertamente con una mayor tradición en Medicina forense pero con un nivel económico inferior.

Es fundamental buscar soluciones administrativas que, faciliten la coordinación y cooperación de forma estrecha entre el IMELGA (Consellería de Presidencia), las estructuras sanitarias (Consellería de Sanidade) y el

Instituto Universitario de Medicina Legal (Universidad de Santiago), que permitan una gestión unificada de los procesos y superen el marco de los convenios actualmente existentes que son insuficientes y se han demostrado ineficaces para una interrelación real entre instituciones.

Dentro de este modelo, debe acometerse la formación de especialistas en Medicina legal, personal formado y acreditado para la práctica de las distintas subespecialidades médico-legales y facilitar la formación continuada de todo el personal, desde la patología forense, hasta los especialistas en genética y toxicología forense, o las diversas especialidades de la clínica forense. Galicia podría realizar una oferta de importancia para la formación de especialistas médico-legales a nivel nacional e internacional. El cambio en el modelo de especialización y de formación continuada es esencial si queremos poseer una Medicina legal de calidad. El Consejo de Europa (Recomendación No. R-99-3) sobre armonización de las reglas de autopsia médico-legal exige que “las autopsias médico-legales deberían ser realizadas por dos médicos de los cuales al menos uno debe de ser cualificado en patología forense”. La misma recomendación indica por ejemplo que la “identificación genética debe de ser realizada por un experto en genética forense”. Las reglas requeridas en la mayoría de los países europeos para la cualificación del personal para estas funciones no se cumple con los sistemas formativos y de selección de nuestro país.

La clínica forense tiene actualmente un marco de actuación adecuado en el IMELGA, y debe complementarse con el esfuerzo que la Consellería de Sanidade está haciendo en materia de psiquiatría forense tanto a nivel práctico como formativo, lo que con seguridad mejorará la calidad de la pericia en esta área.

Aunque es discutible que la actividad de psicología forense referida al ámbito social deba quedar integrado en una estructura médico-legal (en Europa suelen ser siempre organismos de apoyo social o de la esfera médico-social), pero sea donde sean integrados deben proporcionárseles los medios necesarios dado el aumento del trabajo existente al exigirse su actuación a tenor de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004. También habría que realizar acciones urgentes para la especialización y formación continuada de estos profesionales.

La pericia en materia de Toxicología y Genética tendría que ser realizada en el marco de esta nueva estructura preferentemente por el Instituto Universitario de Medicina Legal, por motivos de eficacia y practicidad, al igual que se está decidiendo o se ha decidido en algunos nuevos Institutos de Medicina Legal donde no existe una sede física próxima al Instituto Nacional de Toxicología, como es el caso de Valencia o Navarra.

Aunque en esta ponencia hemos considerado únicamente a la Medicina legal o forense, una perspectiva de futuro obliga a considerar la necesidad de marcos más amplios como el de las ciencias forenses, que comprende no solo

la problemas de naturaleza médica o biológica sino otras pericias de naturaleza científico-técnica cada vez más demandadas por los tribunales.

También cabría plantearse la conveniencia de crear unidades específicas dentro de una estructura como la que aquí se propone como la posibilidad de creación unidades de Medicina legal hospitalaria o unidades para resolver problemas de mala praxis médica, que están implantadas con éxito en diversas organizaciones médico-legales de diferentes países.

Por último indicar que en la gestión de una nueva estructura y en la definición de protocolos, los principales usuarios de la pericia médico-legal, como jueces y fiscales, y otros cuerpos de la administración de justicia deben de tener un papel activo en todos aquellos procesos en los que su opinión redunde en una mejor práctica médico-legal, salvaguardando siempre la independencia y el rol específico de la Medicina legal en la administración de justicia.

Del mismo modo en esa nueva estructura que se propone, la independencia pericial y cualquier incompatibilidad que comprometa esa independencia deben de quedar garantizadas.

## 6. Recomendaciones

Primera: Es fundamental buscar soluciones administrativas que faciliten la coordinación y cooperación de forma estrecha entre el IMELGA (Consellería de Presidencia), las estructuras sanitarias (Consellería de Sanidade) y el Instituto Universitario de Medicina Legal (Universidad de Santiago), que, manteniendo la identidad de las instituciones, permitan una gestión unificada de los procesos y superen el marco de los convenios actualmente existentes que son insuficientes y se han demostrado ineficaces para una interrelación real entre instituciones

Segunda: La creación de una sede central que aproxime o aglutine físicamente a los dos Institutos existentes nos parece una prioridad en infraestructuras. En ella deben prestar su servicio personal de las diferentes Instituciones, de modo que puedan interrelacionar de forma adecuada, potenciándose y dotándose de recursos de forma adecuada todas las subsedes del IMELGA que lo requieran. En cualquier caso esta sede central, al igual que todas las subsedes deben integrarse o acercarse físicamente a las estructuras hospitalarias pero hace falta todavía un esfuerzo muy notable en infraestructuras y facilidades para que los médicos forenses y el personal del Instituto Universitario de Medicina Legal puedan realizar de forma satisfactoria su labor. Aun con las mejoras realizadas en los últimos años estamos muy lejos ya no de los países más avanzados de la Unión Europea sino de países como Portugal, ciertamente con una mayor tradición en Medicina forense pero con un nivel económico menor.

Cuarta: La patología forense debe integrar la anatomía macroscópica, histopatología y diagnóstico molecular dentro del mismo proceso y esto se puede facilitar por el acercamiento o instituciones hospitalarias, independientemente de que se creen facilidades centrales en caso necesario.

La clínica forense tiene actualmente un marco de actuación adecuado en el IMELGA, y el desarrollo de protocolos conjuntos con especialistas del sistema de salud como se ha hecho en materia de agresiones sexuales, se deben extender a otras áreas como es el caso de la Psiquiatría forense.

La toxicología y genética forense se deberían realizar de forma exclusiva en el Instituto Universitario de Medicina legal, en el marco de la estructura coordinada que se propone, lo que mejoraría sin duda la calidad de la prueba al realizarse de forma integrada.

Quinta: La pericia, investigación y docencia deben organizarse a todos los niveles de forma coordinada. Los médicos forenses se deben incorporar a la docencia universitaria y reconocérsele esta labor, tal y como se hace con otros especialistas médicos de las más variadas disciplinas. Recíprocamente la labor pericial de los profesionales universitarios debe de ser reconocida.

Galicia debe realizar una oferta de formación de especialistas en las diversas áreas médico-legales a nivel nacional e internacional, lo que solo es posible en el marco de la cooperación y coordinación indicadas.

Solo con un cambio en el sistema formativo del personal que vaya a realizar pericia médico-legal, mediante su integración en un sistema formativo MIR dentro del sistema sanitario con programas definidos tanto para la práctica de una medicina forense general como para las distintas subespecialidades, se podrá conseguir una medicina legal de calidad.

Sexta: La actividad de pericia médico-legal privada debe de ser regulada en coordinación con los Colegios médicos y se debe potenciar su papel así como de otras instituciones en tipos especiales de pericias, así como establecerse unas normas para garantizar la calidad de las mismas.

Séptima: Aunque es discutible que la actividad de psicología forense referida al ámbito social deba quedar integrado en una estructura médico-legal (en Europa suelen ser siempre organismos de apoyo social), deben proporcionársele en cualquier caso los medios necesarios dado el aumento del trabajo existente al exigirse su actuación a tenor de la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004. También habría que realizar acciones urgentes para la especialización y formación continuada de estos profesionales.

Octava: Se debe crear una unidad de identificación de víctimas de desastres (DVI) y prever un plan de acción que permita una respuesta rápida para identificación en grandes catástrofes integrada en protocolos de actuación autonómicos a mayor escala.

Del mismo modo se debe contemplar mediante la interrelación continua con los usuarios (jueces, fiscales, etc) la posible creación de otras unidades (por ejemplo responsabilidad profesional médica, medicina legal hospitalaria, etc.) dependiendo de la demanda y la necesidad de especialización en cada caso.



# Personal

## Justicia de Paz

**Ponente:**  
**Román Iglesias Fernández**

**Grupo de trabajo:**  
Antonio Piña

1. La Justicia de Paz y su evolución histórica
2. Los Juzgados de Paz y su competencia jurisdiccional
  - 2.1 En el orden civil
  - 2.2 En el orden penal
  - 2.3 Recapitulación
3. Las funciones de auxilio judicial y las actuaciones por delegación en la Justicia de Paz
4. Las funciones de Registro Civil
5. El Juez de Paz y la mediación
6. La atención a los ciudadanos en la Justicia de Paz
7. Conclusiones

## 1. La Justicia de Paz y su evolución histórica

Para la valoración de cualquier institución u órgano, resulta indispensable la apreciación de su trayectoria histórica y de su raigambre en el entorno social. Desde esta perspectiva, nos encontramos con que los Juzgados de Paz cuentan con un bagaje de 150 años de historia en España, constituyendo unos órganos judiciales consolidados y arraigados en nuestra sociedad. Así pues, el peso de la historia debe de considerarse como una de las principales fortalezas de la Justicia de Paz, puesto que, desde 1855, los Juzgados de Paz han venido desarrollando sus funciones en miles de municipios, subsistiendo a regímenes políticos de signo muy diferente.

En España, el primer texto constitucional (la Constitución de 1812), aparece atribuyendo a los Alcaldes no sólo el oficio de conciliador, sino también competencias en materia de juicios de faltas. Pero la primera vez que se habla de “Justicia de Paz” (y desde entonces ya con el nombre de “Juez de Paz”) en la legislación española es en el Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de Septiembre de 1855, al disponer en su artículo 22, que el Alcalde y los Tenientes de Alcalde ejercerían el oficio de Jueces de Paz o conciliadores.

Posteriormente, el Real Decreto de 22 de Octubre de 1855 estableció que en todos los pueblos de la Monarquía en que hubiere Ayuntamiento habría Jueces de Paz, siendo el cargo honorífico, obligatorio por dos años, gratuito, nombrados en el mes de diciembre por los Regentes de las Audiencias y debiendo prestar juramento, ante el Ayuntamiento, de guardar y hacer guardar la Constitución y la Leyes y ejercer fielmente su cargo. Los Jueces de Paz nombraban a los secretarios y a los porteros de sus Juzgados, los cuales serían amovibles a voluntad del Juez de Paz, y los servicios prestados por los Jueces de Paz serían considerados como méritos especiales a tener en cuenta por el gobierno a favor de los mismos.

La Ley Orgánica de la Justicia de 15 de Septiembre de 1870 dispuso la existencia en cada término municipal de uno o más jueces municipales para la administración de justicia, siguiéndole una serie de Leyes que pretendieron regular toda la materia de la justicia municipal sin mucho éxito debido a la falta de interés y de medios económicos y al abandono de la justicia municipal por parte de los poderes del Estado.

La Ley de Bases para la reforma de la Justicia Municipal de 19 de Julio de 1944 intentó corregir todos los defectos de la situación anterior, creando tres clases de

juzgados dentro de la Administración de la Justicia Municipal, siendo una de las clases los Juzgados de Paz, que ejercerían sus funciones en los municipios en donde no hubiere juzgados municipales ni comarcales; indicándose en la base III de la mencionada Ley que los Jueces de Paz serían nombrados por las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales, a propuesta en terna elevada por los de Primera Instancia, previos los informes que el Ministerio de Justicia disponga. En el caso de que las Salas de Gobierno estimasen que las personas propuestas no reuniesen las condiciones de moralidad, competencia e idoneidad necesarias para el desempeño de esta función, tendrían que devolver la terna al Juez de Primera Instancia para que formulase otra nueva, con exclusión de las personas que fueron rechazadas en la anterior.

Esta situación se mantuvo desde entonces hasta la actualidad, en la que la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de Julio de 1985 le dedica su Libro I, Título IV, Capítulo VI, denominado “De los Juzgados de Paz”, indicando en su artículo 99 que *“en cada municipio donde no exista Juzgado de Primera Instancia e Instrucción, y con jurisdicción en el término correspondiente, habrá un Juzgado de Paz”*. Los siguientes artículos, números 100 a 103, están dedicados a la figura del Juez de Paz, estableciendo que éste y sus sustitutos serán nombrados por un período de cuatro años por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, recayendo el nombramiento en las personas elegidas por el respectivo Ayuntamiento, siendo retribuidos por el sistema y la cuantía que legalmente se establezca. Esta regulación se completa con la Ley de Demarcación y de Planta Judicial, artículos 49 a 53, sus Disposiciones Transitorias 5ª y 7ª y el Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 3/1995 de los Jueces de Paz.

Los Juzgados de Paz constituyen el primer escalón de la estructura judicial del Estado y aparecen configurados en la Ley Orgánica del Poder judicial como órganos servidos por Jueces Legos, no profesionales, que llevan a cabo funciones jurisdiccionales y mientras desempeñan su cargo integran el Poder Judicial, gozando de inamovilidad temporal.

En la actualidad, la falta de un modelo claro de Justicia de Paz es un hecho evidente, según se reconoció en el Libro Blanco de la Justicia de 1997. De las últimas declaraciones programáticas, proyectos legislativos y reformas legales se deduce que el legislador no tiene claro qué hacer en el futuro con los Juzgados de Paz. Ahora bien, si el propósito del legislador es potenciar la Justicia de Proximidad, con el fin de acercar los órganos jurisdiccionales a los ciudadanos, se debe potenciar la Justicia de Paz, ya que permite la existencia de un juzgado en más de 7000 municipios de España.

## 2. Los Juzgados de Paz y su competencia jurisdiccional

### 2.1 En el orden civil

El artículo 100.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial establece que los Juzgados de Paz conocerán en el orden civil de la sustanciación en primera instancia, fallo y ejecución de los procesos que la Ley determine.

Se trata de una remisión a la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la actualidad la de 7 de Enero de 2000, cuyo artículo 47 les atribuye *“el conocimiento, en primera instancia, de los asuntos civiles de cuantía no superior a 90 euros, que no estén comprendidos en ninguno de los casos a que, por razón de la materia, se refiere el apartado 1 del artículo 250, que habrán de tramitarse por la vía del juicio verbal conforme a lo dispuesto en el artículo 250.2”*. Por aplicación de su artículo 545.1 también le corresponderá la ejecución de las resoluciones judiciales, cuando sea precedente, que hubieren dictado en esa misma instancia.

También a los Juzgados de Paz le corresponde conocer los actos de conciliación regulados en los artículos 460 a 480 de la Ley de Enjuiciamiento de 1881. Estos son aquellos que se susciten, cualquiera que fuese su cuantía, cuando el domicilio del demandado y, en su defecto, el de su residencia, radique en el municipio del referido juzgado. También se extiende esa competencia a la ejecución de lo convenido por las partes cuando su cuantía no exceda de 90 euros en función de lo establecido en el artículo 476 de la mentada Ley.

### 2.2 En el orden penal

Es en este caso el punto 2 del artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial el que determina que conocerán en primera instancia de los procesos por faltas que les atribuya la Ley.

Ahora se trata de una remisión a la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 14 de Septiembre de 1882, en cuyo artículo 14.1 se dispone que será competente el Juez de Paz, del lugar en que se hubieren cometido, para el conocimiento y fallo -también para la ejecución- de los juicios de faltas tipificados en los artículos 626, 630, 632 y 633 del Código Penal así como de los referidos a las faltas previstas en el artículo 620, 1º y 2º, excepto cuando el ofendido fuese alguna persona a que se refiere el artículo 173.2 del mismo Código.

También en el ámbito de este apartado competencial resta por señalar la actividad referida a actuaciones penales de prevención, cuya intervención se

preceptúa en el artículo 100.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y se desarrolla en el artículo 307 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al decir que *“practicadas que sean las urgentes y todas las que el Juez de Instrucción le hubiere prevenido, le remitirá la causa, que nunca podrá retener más de tres días”*.

## 2.3 Recapitulación

Del análisis precedente sobre las competencias atribuidas a los Juzgados de Paz, parece conveniente apuntar, para que la actuación de los Jueces de Paz alcance su mayor perfección en aras del mejor servicio a los ciudadanos, una serie de posibilidades tendentes a facilitar esa encomienda. En este sentido cabe incidir:

- a) En la necesidad de que los Ayuntamientos al efectuar su elección prescindan de connotaciones políticas -circunstancia que lamentablemente no se observa en la mayor parte de los casos- para centrarse en escoger a aquellas personas que culturalmente ofrezcan una mejor preparación y que gocen de estima, aprecio y consideración entre sus conciudadanos. Este debe de ser el primer presupuesto para atender adecuadamente a la importancia que supone el nombramiento.
- b) En la conveniencia de que el Consejo General del Poder Judicial, tal como hizo en el año 1996, publique y mantenga continuamente actualizado un manual comprensivo de todas las actuaciones pertinentes a los Juzgados de Paz, con una explicación sencilla y una aportación de distintos formularios, ya que constituye un instrumento de consulta básico en el aspecto procedimental.
- c) En la exigencia de ofrecer a los Jueces de Paz tutorías y/o cursos de formación eminentemente prácticos con una proyección territorializada a cargo de Jueces de 1ª Instancia e Instrucción del Partido o Partidos Judiciales colindantes. De esta forma se abordaría la problemática formativa atendiendo a unas pautas dominadas por la similitud de la realidad cercana y circundante, al tiempo que permitiría el conocimiento personal entre los propios Jueces de Paz y de éstos con sus inmediatos superiores, creándose el necesario grado de confianza para que se active la actuación judicial bajo el prisma de criterios unitarios y uniformes, lo que, sin duda, redundaría en un mejor servicio y, por ende, funcionamiento de la Administración de Justicia.
- d) En la posibilidad de estar abiertos los Jueces de Partido, o en su caso el Decano, a recibir consultas provenientes de los Jueces de Paz de su circunscripción. Este debe de ser un medio de utilización dominado por una idea de precisión en el sentido de responder a aquellas cuestiones que por su enjundia así lo merezcan, cuidándose siempre, y en todo caso, de preservar el principio informador de la independencia judicial que preside la actuación jurisdiccional. Debe ir, por consiguiente, a solventar los problemas que no conecten directamente con la decisión judicial. Se trata, por tanto, de ofrecer vías de solución formal y generalizada que no se inmiscuyan en las cuestiones sustantivas objeto de resolución.

### 3. Las funciones de auxilio judicial y las actuaciones por delegación en la Justicia de Paz

Es ésta una de las materias claves en la actuación de los Juzgados de Paz que debe de encauzarse a partir de unos principios básicos que dominan la materia y que pueden enunciarse del siguiente modo:

- a) El deber de prestar el auxilio judicial comprende también a los Juzgados de Paz.
- b) El recurso al auxilio judicial que haya de prestarse por los Juzgados de Paz no deberá utilizarse con carácter general y sistemático, sino tan sólo cuando concurren causas justificadas para ello, que habrán de motivarse suficientemente por el Juzgado actuante.
- c) Debe partirse del carácter complementario del auxilio judicial, constituyendo la regla general que el órgano jurisdiccional que resulte competente, salvo circunstancias especiales, sea el que practique cuantas actuaciones y diligencias se precisen.
- d) El principio anterior ha de regir con especial intensidad para aquellas actuaciones que hayan de tener lugar dentro de la circunscripción territorial del órgano actuante pero fuera de su término municipal, supuesto en que la posibilidad de acudir al auxilio judicial ha de interpretarse restrictivamente.
- e) Cuando se trate de Juzgados de Paz, conforme a lo que dispone el artículo 170 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, sólo cabrá utilizar el recurso al auxilio judicial para la realización de los actos procesales de comunicación.
- f) Los actos de comunicación deberán realizarse por cualquier medio que permita tener constancia en los autos de su recepción, fecha y contenido de lo comunicado y sólo excepcionalmente podrán realizarse por la vía de auxilio judicial aquellos actos de comunicación que impliquen la entrega directa al destinatario de la copia de la resolución que se pretenda notificar, del requerimiento que el Tribunal le dirija o de la cédula de citación o emplazamiento, como disponen los artículos 152, 161 y 165 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.
- g) En todo caso, el auxilio judicial que se recabe de los Juzgados de Paz habrá de realizarse de forma prudente y moderada, debiendo ponderar los Presidentes de los Tribunales y Audiencias y las restantes instancias de gobierno del Poder Judicial, al resolver las incidencias que ante ellos se planteen, la situación concreta que concorra en cada caso, la naturaleza de la diligencia solicitada y la disponibilidad de medios del Juzgado de Paz destinatario.
- h) Cuando se trate de una Agrupación de Secretarías de Juzgados de Paz que cuenten con personal de los Cuerpos al servicio de la Administración de

Justicia, o de órganos que se encuentren asistidos por los Servicios Comunes, el órgano exhortante valorará la naturaleza, dificultad y complejidad de la diligencia a practicar y la necesidad de preservar el principio de inmediación judicial, antes de encomendar a dichos órganos por vía de auxilio judicial la realización de alguna diligencia que no sea un acto de comunicación, y si decidiere acudir a tal vía adoptará una resolución fundada en que consten sucintamente las razones de su acuerdo.

- i) Los Presidentes de Tribunales y Audiencias, y los Jueces Decanos velarán para que el auxilio judicial se ajuste a lo prevenido en las Leyes y reglamentos, así como en las instrucciones aprobadas por el Consejo General del Poder Judicial, y cuidarán de que la práctica de los actos de comunicación y ejecución que hayan de efectuarse por los Juzgados de Paz, cuando exceda de sus normales posibilidades, se lleve a cabo en estrecha colaboración con los servicios comunes existentes en el territorio.

En definitiva, estamos ante una materia en que se impone a los Jueces de Partido mostrar la conveniente sensibilidad para observar esos criterios delimitadores que fundamentan la delegación de actuaciones y el auxilio judicial, de cuyo conocimiento vienen obligados en virtud del *“iura novit curia”*. Hay que desterrar la descorazonadora impresión de muchos Jueces de Paz de verse *“sepultados a papelazo limpio”*, exigiéndoles *“actuaciones imposibles de cumplir”*.

## 4. Las funciones de Registro Civil

El artículo 86.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone que *“el Registro Civil estará a cargo de los Jueces de 1ª Instancia y, por delegación de éstos, de los de paz”*. En consecuencia, otras de las funciones que competen a los Juzgados de Paz, de singular relevancia por afectar al estado civil de las personas, es la relativa a la llevanza del Registro Civil en su condición de Registros delegados.

En cuanto tal, les corresponde, desde una consideración genérica, la práctica de las inscripciones ordinarias de nacimiento, defunción y matrimonio así como las notas marginales que no sean de rectificación o cancelación; la tramitación de los expedientes de fe de vida y los de matrimonio civil; la recepción de solicitudes y la presentación del auxilio judicial que derivará básicamente en las actuaciones requeridas por el Juez de 1ª Instancia encargado del Registro Civil principal.

Es éste un campo ciertamente preocupante por evidenciarse de un tiempo a esta parte un sustancial incremento de esta actividad que llega a desbordar,

por no haberse visto correspondido con la adopción de las convenientes medidas de todo orden, la actuación ya no solo de los Registros principales sino también de los delegados hasta el punto de presentar, en algunos lugares, graves deficiencias que abocan al colapso de estas oficinas.

En la actualidad, nuestro país es uno de los principales receptores de inmigración, teniendo este fenómeno una repercusión directa sobre los registros civiles, lo que hace que el trabajo del registro civil, y también el de los Juzgados de Paz, se vea incrementado considerablemente, aumentando su dificultad, dedicación y conocimiento.

También en este punto se considera oportuno dotar a estos registros, por parte de la Dirección General de los Registros y del Notariado o bien por el Consejo General del Poder Judicial, de un manual de buenas prácticas adecuado a los condicionantes de su función, lo que debía ir complementado con unos cursos de formación continuada tanto de los Jueces y Secretarios como de los funcionarios que prestan sus servicios en esta área, también con un criterio territorializado y a cargo de sus inmediatos superiores titulares de los Registros principales, con la finalidad de propugnar criterios uniformes.

Igualmente necesaria es la previsión de un plan de formación continuada para los Jueces de Paz, organizando cursos y jornadas de formación, imprescindibles para la compleja labor que realizan, teniendo que ir acompañados de incentivos económicos y siendo obligatoria la participación en los mismos.

Por último, cabe abundar en un aspecto que se entiende relevante, pues la tónica general es que se está trabajando con un sistema totalmente obsoleto. Resulta imprescindible la informatización de estos registros, los cuales, además, deberían estar interconectados con el principal para optimizar esta función registral.

Por supuesto, todo ello hasta la efectiva desjudicialización de los Registros Civiles por la que aboga el Plan de Modernización de la Justicia, aprobado por el pleno del Consejo General del Poder Judicial del 12 de noviembre de 2008, a partir de cuya aplicación la competencia sobre los Registros Civiles dejará de pertenecer a la Justicia de Paz para corresponder a la Administración Local, lo que la vaciará de uno de sus contenidos tradicionales que, sin embargo, debería ser colmado, con efectos muy beneficiosos para la descongestión de los diferentes órganos judiciales, ampliando su no menos tradicional función conciliadora, lo que exigiría potenciar su carácter preceptivo en todos los asuntos de relevancia menor.



## 5. El Juez de Paz y la mediación

En un momento en el que es cada vez mayor el nivel de conflictividad en la sociedad, lo que incide en una mayor judicialización y, por ende, saturación de los órganos jurisdiccionales, se plantea la aplicación de otras formas complementarias de resolución de los conflictos. Una de ellas es la mediación.

La mediación, como fórmula de intervención en los conflictos, es muy antigua. Si bien la mediación, tal y como se entiende actualmente, surgió en USA a finales de los 60 y comienzos de los 70, desde donde se extendió a Europa. Antaño, tanto en China como en Japón ya se utilizaba. También constituye un campo de trabajo cada vez mayor para los colectivos de abogados, así como para los psicólogos, sobre todo en el ámbito laboral y familiar.

La mediación permite la búsqueda de puntos comunes que permitan el desbloqueo de situaciones muchas veces enquistadas, y es aquí en donde los Jueces de Paz, debido al mayor conocimiento de la localidad en donde realizan sus funciones, son idóneos para actuar como mediadores, pues uno de los elementos fundamentales para asumir el resultado de la mediación es el reconocimiento en el mediador de autoridad para resolver el conflicto.

En toda mediación lo más interesante para sus protagonistas es que sean ellos quienes busquen las soluciones, pues en la medida en que sea así estarán más convencidos del deber de su cumplimiento con una mayor voluntad, que si ese acuerdo ha sido formulado por un tercero ajeno, aunque sea un juez. Es de suma importancia que los ciudadanos para resolver algunos litigios acudan a esta fórmula, ya que cuando se estiman las pretensiones de una de las partes, la otra se siente decepcionada y perdedora, lo que puede dar lugar a mayores incumplimientos y, en suma, a un alargamiento de los pleitos.

El Comité de Ministros del Consejo de Europa en su recomendación 98 insta a los estados miembros a desarrollar la mediación, a la vez que señala los principios que deben regirla:

- a) Voluntariedad. Las partes deben de quererla, no se puede obligar a nadie a acudir a la mediación si no la desea.
- b) Imparcialidad del mediador. El mediador debe de mantener una posición equidistante en el proceso, sin decantarse por ninguna de las partes en el mismo.
- c) Reserva y confidencialidad del proceso de mediación. Las partes deben de saber que la información vertida no va a ser utilizada en el supuesto de que no se logre un acuerdo.
- d) Protagonismo de las partes. El mediador nunca impone soluciones, no es un árbitro. Su labor es de auxiliar. Debe de pretender que las partes se escuchen para poder entrar después en el conflicto.

En el Libro Verde europeo se contemplan todos los principios de la mediación y el propio Consejo General del Poder Judicial, en el Libro Blanco de la Justicia, aboga por potenciarla.

En consecuencia, teniendo en cuenta las ventajas que proporciona resolver los litigios por medio de la mediación y la satisfacción que da buscar una solución voluntaria a los conflictos, abogamos por que se dicten nuevas Leyes de mediación.

Para finalizar, hay que señalar que el Juez de Paz, por su conocimiento del entorno y la proximidad a los ciudadanos, puede convertirse en un elemento fundamental en la resolución de los conflictos por medio tanto de la mediación como de la ampliación de sus tradicionales competencias en materia de conciliación en asuntos, en uno y otro caso, siempre menores, como defendimos en el apartado anterior.

## **6. La atención a los ciudadanos en la Justicia de Paz**

Es un hecho ampliamente constatable que los ciudadanos, y principalmente los de aquellos municipios más pequeños, acuden al Juzgado de Paz a consultar y buscar consejo ante los problemas que les afectan y no siempre los de carácter jurídico.

Es en esta faceta de atención al ciudadano, desde un conocimiento de la realidad social en que se desenvuelve, en donde se ha de destacar la elogiada labor que vienen desempeñando los Jueces de Paz, pues ciertamente les permite hacer efectiva su expresa denominación, al intervenir por la vía pacificadora y conciliadora en múltiples problemáticas, incluso algunos muy complejos, otorgándoles la pertinente solución por la vía de la experiencia y de la prudencia, todo ello asentado en la autoridad moral de que se les dota al acceder al cargo.

La implicación en estas labores, desde la idea de la honestidad y rectitud, no del autoritarismo, constituye el primer paso para proyectar una imagen enriquecedora de la Justicia y evitar muchos procesos judiciales, lo que representa otra manera de administrar Justicia.

Si se alcanza este convencimiento desde el Juzgado del Partido, que así debería ser, la consecuencia ineludible debe ser no desentenderse ni olvidar la gestión propia de los Jueces de Paz de su circunscripción, precisándose, en este

aspecto, el contacto personal, necesario para avalar un clima de confianza y sentar las premisas que deben de condicionar esa atención de servicio público.

El medio idóneo para tal fin viene dado a través del mantenimiento de unas reuniones periódicas, no en plan formativo sino más bien distendido, en donde quepa intercambiar opiniones, exponer criterios, delimitar posiciones y, fundamentalmente, transmitir y alcanzar el convencimiento de la importancia de la Justicia como garante de la convivencia y de la paz social, a cuyo objetivo todos se encuentran comprometidos.

## 7. Conclusiones

Habida cuenta de la situación actual de la Justicia de Paz, se pueden sugerir distintas propuestas tendentes a una mejora sustancial de la organización y dotación de los medios materiales y humanos de los Juzgados de Paz y de las condiciones laborales de los Jueces de Paz y de los denominados Secretarios idóneos:

- 1º En cuanto a los aspectos **organizativos y de recursos humanos**, se debería promover la constitución obligatoria de Agrupaciones de Secretarías de los Juzgados de Paz, reuniendo las Secretarías de pequeños municipios limítrofes y manteniendo a los actuales Secretarios idóneos en cada Juzgado de Paz como auxiliares del Secretario de la Agrupación. De este modo, se garantiza que todos los Juzgados de Paz estén servidos por personal al servicio de la Administración de Justicia, eliminando el criterio actual de que sólo en los municipios de más de siete mil habitantes es posible tal circunstancia. A día de hoy, en nuestra Comunidad, la Agrupación de Secretarías prácticamente ya es una realidad, no así la situación definitiva de los actuales Secretarios Idóneos.
- 2º Por lo que se refiere a las **infraestructuras** resulta imprescindible la dignificación de las instalaciones de los Juzgados de Paz, con mejora de la conservación y accesibilidad de los edificios para personas mayores, minusválidos o madres con niños pequeños. Se debiera procurar que los Juzgados de Paz se ubiquen en locales independientes de las oficinas municipales de los Ayuntamientos y de cualquiera de otros de sus servicios, de modo que los ciudadanos tengan conciencia de encontrarse en una sede judicial, distinta de la administración municipal. Asimismo, en el ámbito de **equipamientos** es justo reivindicar la existencia de mobiliario y enseres suficientes en los Juzgados de Paz tanto para el desarrollo de las tareas jurisdiccionales como para la adecuada atención a los ciudadanos, con especial exigencia de la necesidad de que todos los Juzgados de Paz cuenten con fotocopiadoras, teléfono, fax y con los

ordenadores, impresoras y aplicaciones informáticas específicas para el correcto desempeño de su labor, incluido el acceso a internet, debiendo poseer también la bibliografía básica para el ejercicio de la función jurisdiccional. Conviene, además, el establecimiento de unas condiciones de seguridad y mantenimiento de los libros del Registro Civil, de modo que se hallen debidamente encuadernados y protegidos.

- 3º Respeto de los **Jueces de Paz y Secretarios idóneos**, aparte de una regulación más precisa del sistema de designación de los primeros y de la situación laboral de estos últimos, se requiere una dignificación de las retribuciones de ambos, mediante un incremento notable, que deberá ir acompañado correlativamente de la fijación de un horario de atención al público para el cumplimiento de las funciones legalmente encomendadas. Igualmente necesaria es la previsión de un plan de formación continua de Jueces de Paz que tendría que tratar sobre materias civiles, penales y, mientras sigan teniendo esta competencia, también del Registro Civil, con incentivos para fomentar la participación.
- 4º Por último, en materia de **financiación de la Justicia de Paz**, se debería actuar igual que acontece en los demás órganos jurisdiccionales, de modo que habría de ser la Administración competente sobre medios personales, materiales y económicos al servicio de la Administración de Justicia la que abonase los costes económicos derivados de los Juzgados de Paz, desvinculando a los Ayuntamientos de esta obligación, que no reciben subvenciones suficientes para atenderlos, con la única excepción de los Registros Civiles a partir de su efectiva desjudicialización, ya que la misma se haría precisamente en favor de la Administración Local.

Al final, lo que interesa no es la percepción del legislador sobre lo que es y lo que hace un Juez de Paz, sino la concepción y el arraigo entre los vecinos de los pueblos de esta figura, que aunque pudiera parecer una idea anclada en el pasado, **resulta que hoy aún es indiscutible que el Juez de Paz se percibe como el hombre bueno y respetado capaz de poner fin a disputas o litigios de índole menor en su calidad de símbolo de la autoridad de la Justicia en, para y por el pueblo.**

# Medios

Recursos económicos,  
recursos tecnológicos  
e edificios

**Ponente:**  
**Miguel Formoso Sobrado**

**Grupo de traballo:**  
Jaime Meilán, Javier Carlos Sánchez,  
Jesús R. Villares, Carmen V. Zárata,  
Manuel Díaz Mato, Esther Fernández,  
Fernando Pantín Maneiros.

1. Estado do parque inmobiliario e proxectos en execución
2. Problemática e necesidades en relación cos edificios xudiciais
3. Inversión e gasto en sedes xudiciais
4. Rede de arquivos
5. Seguridade: vixilancia e protección
6. Subministracións, servizos e gastos
7. Introducción á rede tecnolóxica da xustiza en Galicia
8. TIC de xustiza en España e en Galicia
9. Aplicacións informáticas de xestión: o seu valor e uso
10. Camiñando cara ao expediente xudicial electrónico
11. Servizos web aos cidadáns e profesionais: e-xustiza
12. Informatización dos xulgados de paz
13. Soporte informático, formación e atención ao usuario
14. Inversións e gasto corrente en TIC
15. Conclusións

## 1. Estado do parque inmobiliario e proxectos en execución

O parque inmobiliario xudicial galego está composto de 52 edificios —53 se consideramos os tres andares do edificio PROA coruñés—. Ademais hai catro unidades en locais alugados ou cedidos provisionalmente (Imelga coruñés, Rexistro civil ourensá e novos xulgados do Barco e A Estrada). As sedes en réxime de alugueiro non acadan o 5 %; o resto de edificios son parte do patrimonio da Xunta de Galicia, con excepcións contadas de titularidade municipal.

A efectos de mantemento, Centro de Proceso de Datos e outros servizos varios edificios funcionan como complexo (Audiencia-xulgados-anexo coruñés, Audiencia-xulgados Lugo, Pazo de xustiza-anexo Ourense, Edificios xudiciais novo e vello Vigo) polo que dende esta perspectiva poderíamos falar de 48 sedes. Para una Comunidade Autónoma que non supera os dous millóns oitocentos mil habitantes son demasiados edificios xudiciais. Dicimos isto porque CCAA con bo “cartel” gozan da vantaxe de ter un parque inmobiliario menor, así Euskadi á que superamos en poboación só nun 29 % ten menos da metade e Valencia que ten hoxe case que un 45 % mais da poboación tamén ten menos edificios xudiciais, estas condicións favorecen a maior eficiencia na xestión de servizos como o mantemento, os transportes e as novas tecnoloxías. O problema é fundamentalmente estrutural, condicionado pola demarcación xudicial e, en última instancia, pola dispersión da poboación galega.

?Entre 1995 e 2005 construíronse como obra de nova sede: Audiencia Provincial da Coruña, edificio dos xulgados da Parda (Pontevedra), edificio dos xulgados de Lugo, edificio anexo de Ferrol, novo edificio xudicial de Vigo, edificio anexo aos xulgados da A Coruña e edificios xudiciais da Estrada, Sarria, Ortigueira, Santa Uxía de Ribeira, Carballo, Ribadavia, Vilagarcía de Arousa, Redondela, Marín, Ordes, Ponteareas, Cambados, O Porriño e Cangas. E rehabilitáronse a sede do Tribunal Superior de Xustiza e as das audiencias provinciais de Ourense e Pontevedra, así como os edificios dos xulgados da Pobra de Trives, Arzúa, Noia, Caldas de Reis, Carballiño e Monforte de Lemos, Corcubión e A Fonsagrada.

Durante o período 2006-2008 produciuse a estrea oficial de novas sedes xudiciais, ben logo dun proceso de reforma integral como o edificio da **Audiencia Provincial de Lugo** (2007), ben edificios de nova construción: **xulgados de Lalín** (2004-2006), **xulgado de Negreira** (2005-2006) e **xulgado de Bande** (2006-2008). Ademais, aínda que non en réxime de propiedade, tamén estreáronse novas sedes para **Subdirección do Imelga na Coruña** (2007), **xulgados do contenc-administrativo e do mercantil da Coruña** (2008), **Rexistro civil de Ourense** (2008) e **xulgado n° 2 da Estrada** (2008) e dos **xulgados do contencioso-administrativo e mercantil da Coruña** (2008).

Ademais, executáronse obras de **ampliación e acondicionamento das fiscalías** de Vigo, Santiago e Mondoñedo, e ampliáronse os espazos das fiscalías de Pontevedra e Lugo (está en marcha a ampliación da fiscalía da Coruña). Con motivo da posta en marcha do **Instituto de Medicina Legal de Galicia (Imelga)** realizáronse obras de reforma entre 2006-2008 para crear ou ampliar nas sedes xudiciais as dependencias da **Dirección** (Compostela) e das **subdireccións territoriais** de **Vigo, Pontevedra, Ourense, Lugo e Ferrol**. Acometéronse importantes reformas con motivo da ampliación da planta xudicial en **Ponteareas** (2006 e 2008), **Cambados** (2007) , **Padrón** (2007), tamén obras de reforma na planta baixa do pazo ourensán e no edificio de Betanzos. Executouse o proxecto de climatización dos xulgados de Cangas e están abertos os expedientes de licitación da climatización de Vigo, Vilagarcía e Cambados. Realizáronse un importante número de obras de eliminación de barreiras arquitectónicas, construción de dependencias de espera vítimas e outras reformas.

Están en execución o novo edificio do **Barco de Valdeorras** e o acondicionamento dun inmoible para o Rexistro Civil da Coruña. E tramítanse expedientes para a construción de oito novos edificios nas cidades de Vigo (Cidade da Xustiza de Vigo, proxecto seleccionado en concurso de ideas) , A Coruña, Santiago (segundo edificio xudicial), Ourense (iniciáronse os trámites para a selección do proxecto a través de concurso de ideas), Ferrol, A Estrada (novo edificio xudicial) e Muros, e para obras de reforma e/ou ampliación en Tuí e Celanova.

Malia que en varias cidades non hai espazo dispoñible para atender futuros crecementos de planta, a situación actual non pode deixarse de cualificar como notablemente satisfactoria, mais alta sería a valoración se comparamos con décadas anteriores. A xestión política e administrativa na materia é loable e está ultimamente caracterizada pola introdución de elementos e estándares de calidade, que supoñen un importante cambio de rumbo.

## 2. Problemática e necesidades en relación cos edificios xudiciais

A proxección e deseño dos novos edificios xudiciais —tamén nos proxectos de reforma interior— partirá necesariamente sobre a premisa da eliminación de barreiras arquitectónicas e da regra común de establecer circulacións separadas para o público respecto dos circuitos internos, considerando sempre que no edificio existirán unidades de vixilancia e protección (que deben ser atendidas con previsións de dependencias de vestiario e locais de traballo), así como de elementos pasivos de seguridade e puntos de control de acceso ao edificio. A organización dos espazos proxectarase de forma que se faciliten as circulacións

e se eviten interferencias entre os distintos usos. Debería, ademais, ser tendencia, cando sexa posible e non especialmente inconveniente, á de situar nas plantas baixas os locais ou dependencias con maior acceso de público (rexistro e reparto, atención ao cidadán, Rexistro civil, xulgado de garda, etc), concentrar as salas de audiencia e limitar o acceso ás áreas de traballo (despachos e oficinas de trámite). Dende logo, o edificio debe contar con directorios e sinalización adecuada para facilitar a localización das distintas unidades e servizos.

A sede xudicial debe ser tamén considerada como un entorno de estandarización das novas tecnoloxías, as solucións construtivas facilitarán a instalación de redes locais e de elementos e sistemas de captación, xestión, distribución e visualización da información audiovisual (seguridade pasiva, gravación de vistas e actos procesuais, información ao público), especialmente nas zonas de acceso e espera do público e profesionais. Nas decisións sobre a situación e configuración das áreas destinada a comunicacións e proceso e almacenamento de datos (Centro de Procesos de Datos e armarios de comunicacións) debe terse en conta a necesidade de cumprir coa normativa sobre seguridade física dos Sistemas de Información e Comunicacións, sempre estas áreas deberían estar “bunkerizadas” e situadas nos núcleos dos edificios, inaccesibles dende as zonas de circulación do público. A alimentación eléctrica aos centros de procesos de datos, e se é posible ao todo o sistema informático e audiovisual, debería incluír equipamento que garanta un subministro estable e exento de cortes de fluído.

A reforma da **oficina xudicial** constitúe hoxe un punto de consenso entre as forzas políticas, que é considerado no ámbito da propia organización coma un elemento clave da modernización da Xustiza. A implantación da denominada Nova Oficina Xudicial, que conta cun marco legal dende 2004, quedou paralizado como consecuencia da falta de apoios para a tramitación parlamentaria das reformas procesuais precisas. Na situación política actual é previsible unha vigorización e impulso do proceso, e existe unha previsión de posta en marcha para o ano 2011. A tendencia desta reforma é minorar o número de funcionarios que traballa con cada xuíz, que reduciríase a un mínimo de 2 e un máximo de 4, de xeito que o resto ( cunha media de 4 por cada xulgado) pasarían a integrarse en unidades comúns de tramitación, execución ou tarefas auxiliares para o conxunto de xulgados ou seccións. A implantación da nova estrutura organizativa suporá un cambio profundo de estrutura, relacións entre unidades, métodos de traballo e cultura organizativa. Repercutirá nas sedes xudiciais das cidades, co mais impacto nos órganos da xurisdicións civil, contencioso-administrativo e social, con menor relevancia nos xulgados de instrución. Nas vilas terá menor incidencia, posiblemente afecte ás de tres ou catro xulgados, será moi pouca ou inexistente nas de dous e un xulgado. Dende a organización xudicial demándase que os proxectos de novos edificios xudiciais e as reformas arquitectónicas se realicen na nosa CA tendo presente este novo modelo organizativo.



É importante, segundo o previsto no Plan de Transparencia Xudicial aprobado polo Consello de Ministros o día 21 de outubro de 2005, ter presente, entre outros, os seguintes extremos:

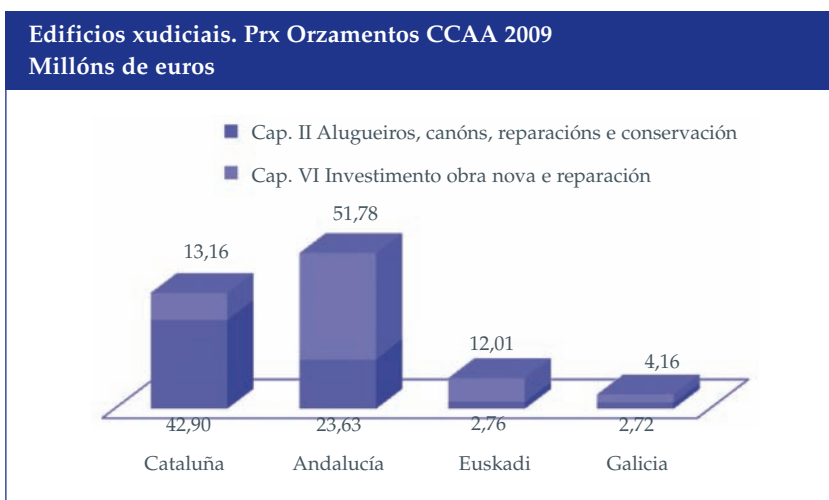
*Preparación de espazos abondos para a situación de cantas salas de vistas sexan precisas para a maior garantía da publicidade do proceso, en evitación de actuacións que seguen celebrándose nos despachos os xuíces ou nas secretarías dos órganos xudiciais por falta de dispoñibilidade de salas de vistas. Dimensións das salas de vistas adecuadas para permitir a entrada e estanza nelas de cantas persoas estean interesadas en asistir á celebración dos xuízos. Para preservar o dereito de defensa e seguindo a liña iniciada polo artigo 42 da Lei Orgánica do Tribunal do Xurado, que establece que o acusado se atopará situado de forma que sexa posible a súa inmediata comunicación cos defensores, deberá adecuarse a organización e situación do mobiliario das salas de vistas a esta esixencia, para que o acusado poida ser asesorado en cada momento acerca da oportunidade de contestar ás preguntas que se lle formulen ou indicar ao seu letrado a conveniencia de preguntar ás testemuñas ou aos peritos sobre algún extremo que poida interesar na causa. Protección do dereito á intimidade do cidadán que acode aos vulgados e en ocasións é obrigado a prestar declaración nas mesmas dependencias en que traballan os funcionarios, preguntan os profesionais e permanecen outros litigantes ou interesados nos expedientes. Habilitación de salas de espera para as testemuñas de modo tal que os que xa prestaran declaración non poidan comunicarse cos que aínda non fosen chamados; de lugares de circulación ou espera alternativos para evitar a coincidencia entre partes e/ou testemuñas, particularmente nos procedementos civís de familia, nos penais de violencia doméstica e sempre no suposto de testemuñas protexidas e vítimas de violencia doméstica e outros delitos violentos; así como de accesos preparados para entrada e saída dos detidos, ao obxecto de preservar os seus dereitos pero tamén de garantir a seguridade nos edificios xudiciais.*

Obviamente son mais os aspectos funcionais a considerar aquí, en entre tales aspectos están as necesidades dos fiscais, dos avogados e doutros colectivos que non se consideran adecuadamente atendidos. Existen tamén entre os usuarios críticas pola continuidade de modelos de distribución de espazos que corresponden a épocas da Administración de xustiza superadas, incluso pola falta dun plan director de edificios xudiciais, que segundo eles debería incluír unha planificación temporal das actuacións previstas e que, ademais, debería incluír como regra xeral para a obra de novo establecemento un estándar de superficie libre para os crecementos de planta do 30 % do total construído.

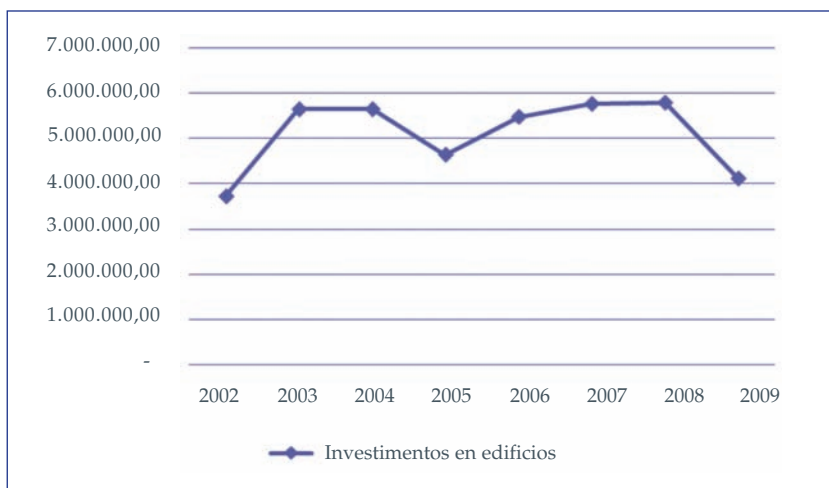
Pero estes son só parte dun conxunto de necesidades funcionais e críticas que por economía expositiva non podemos recoller aquí pero que consideramos de especial relevancia. Para atender as unhas e analizar con espírito construtivo as outras propoñemos a contratación dunha consultora que, logo de estudar os parque inmobiliario actual, as solucións doutros territorios e oír representantes cualificados de todos os sectores xudiciais, emita, con criterio técnico, un ditame que sirva de punto de partida para a aprobación dun **Programa de necesidades funcionais dos edificio xudiciais galegos**.

### 3. Inversión e gasto en sedes xudiciais

Dende a perspectiva do proxecto de orzamentos de 2009 a visión comparativa da nosa CA con Cataluña, Andalucía e Euskadi é a seguinte:



E a evolución do investimento nos últimos anos, a que reflicte o seguinte gráfico:



Malia que non estamos neste exercicio asumindo grandes proxectos de Campus e Cidades da xustiza, como en Madrid, Cataluña ou Andalucía, e comparativamente hoxe por hoxe son menores os nosos investimentos, o esforzo orzamentario da CA en edificios xudiciais é de longo percorrido, en termos globais foi moi cuantioso. Tivo o seu pico nos exercicios 2007 e 2008 e experimenta hoxe as consecuencias da crise económica. Pero a execución dos grandes proxectos das cidades da xustiza de Vigo, Ourense e A Coruña elevará os niveis de investimento a niveis ata agora non coñecidos.

## 4. Rede de arquivos

Actualmente está en trámite, pendente do informe do Consello Consultivo, o proxecto Decreto sobre arquivos xudiciais territoriais e a Xunta de Expurgo da Documentación Xudicial de Galicia, debemos adiantar que o proxecto de Decreto establece que a Xunta de Expurgo Xudicial terá a súa sede no Tribunal Superior de Xustiza de Galicia. Respecto dos arquivos xudiciais territoriais óptase tamén por unha solución de optimización de espazo. Véxamos:

1. A sede do Arquivo Xudicial Territorial da Coruña estará no edificio do TSXG. Senón é suficiente o espazo do edificio do Tribunal Superior, na cidade da Coruña poderá dispoñer de locais de depósito nos edificios xudiciais da audiencia e dos xulgados. Para evitar trasladar os fondos procedentes dos órganos xudiciais da cidade de Ferrol e tamén do xulgado de Ortigueira poderán arquivarse no local de depósito que se asignará ao arquivo territorial no edificio ferrolán. Igual solución establécese para os fondos procedentes dos órganos xudiciais de Compostela, e incluso Ribeira ou Padrón.
2. A sede do Arquivo Xudicial Territorial de Lugo será o edificio da audiencia provincial, e poderá contar ademais con depósitos no edificio dos xulgados da dita cidade.
3. A sede do Arquivo Xudicial Territorial de Ourense será tamén o edificio da audiencia provincial, e poderá contar ademais con locais de depósito en outros edificios xudiciais da cidade.
4. A sede do Arquivo Xudicial Territorial de Pontevedra será o edificio da audiencia provincial, e poderá contar con locais de depósito no edificio xudicial da Parda. Para evitar o desprazamento de fondos dos órganos xudiciais de Vigo e dos partidos xudiciais do sur da provincia estableceranse locais de depósitos nos edificios xudiciais da dita cidade.

Hai que salientar que se inclúe unha disposición transitoria que establece “co fin de xerar espazo nos que serán futuros depósitos dos arquivos xudiciais territoriais a execución do plan inicial de expurgo comezará nos arquivos do Tribunal Superior de Xustiza e audiencias provinciais e, nunha segunda fase, estenderase aos arquivos dos xulgados”. Respecto do equipamento, a consellería leva anos seguindo un programa de dotación de armarios compactos móbiles, precisamente orientado a implantación deste decreto.

## 5. Seguridade: vixilancia e protección

En virtude dun convenio de colaboración co Ministerio do Interior, a partir do ano 2006, de xeito gradual efectivos dos corpos e forzas de seguridade do Estado (policías nacionais de segunda actividade e gardas civís na reserva) foron incorporándose as unidades de vixilancia dos edificios xudiciais (UVEX). Un total de 151 efectivos son xa os efectivos que prestan xa servizos de vixilancia e protección nas sedes xudiciais, actúan baixo a dependencia de mandos autonómicos e provinciais tanto da Garda Civil como do Corpo Nacional de Policía.

Progresivamente ampliáanse os elementos pasivos de seguridade dos edificios xudiciais. Así mesmo, consonte o permiten as dispoñibilidades orzamentarias, estase dotando de equipamento tecnolóxico aos membros das UVEX. A día de hoxe, aínda na sede xudicial mais pequena, todas as unidades dispoñen ben elementos fixos ben manuais de detección de metais.

## 6. Subministracións, servizos e gastos

Deixando aparte os inmobles, as súas instalación e maquinaria, a Administración de xustiza demanda anualmente un importante conxunto de subministracións e servizos, e orixina un gasto considerable. No anexo I deste relatorio presentamos, segundo resulta do proxecto de Orzamentos Xerais da CA de 2009, a distribución do gasto previsto.

Cómpre reflexionar sobre as comunicacións telefónicas, postais e telemáticas, que adoitan ser para todas as CCAA con competencias en materia de xustiza o aspecto que acapara maior porcentaxe do gasto corrente. En Galicia está previsto para este ano un importe de 4.647.093,00 , que representa o 41 % das partidas consideradas. Hai outro aspecto do gasto que tamén hai que salientar, trátase dos gasto orixinado polas transportes (fundamentalmente turismos de servizo

discrecional) que equivale a o custo de material de oficina e de todos os consumibles que utiliza a Administración de xustiza. Creemos que fronte a estes dous apartados deben adoptarse políticas activas orientadas a introducir reformas e novas solucións que, polo menos, conteñan o aumento de custos.

Os demais conceptos do gasto sitúanse en termos equivalentes aos doutras CCAA con competencias.

## 7. Introducción á rede tecnolóxica da xustiza en Galicia

E dabondo con ler ocasionalmente os xornais para reparar na predilección dos reporteiros gráficos polas fotografías de expedientes voluminosos amoreados en mesas, mostradores, cadeiras, armarios ou andeis dos tribunais. Hai mais de vinte anos que adoitan aparecer nos reportaxes sobre a xustiza, constituíndo un binomio inseparable dos titulares sobre o atraso, sobre colapso xudicial ou sobre a falta de medios. Penso que pola súa dilatada traxectoria periodística e pola súa difusión entre a cidadanía ben poderíamos considerar esta imaxe como o exemplo paradigmático da falta de modernización da xustiza. Representa esta imaxe un tópicoo, unha verdade a medias ou recolle a verdadeira esencia do estado actual da xustiza? Creemos que a resposta a esta pregunta dependerá do perfil profesional do interrogado, da súa psicoloxía persoal e, en boa parte, dos intereses corporativos subxacentes. Dicar que se corresponde fielmente coa realidade supón negar todo o camiño avanzado polas TIC de xustiza na última década. Non admitir que forma parte da actividade xudicial cotiá derivará probablemente da incapacidade de ponderar adecuadamente a problemática que a informática presenta con carácter xeral no ámbito da función pública e de xeito mais acentuado, pola súa peculiar idiosincrasia, nos xulgados e tribunais.

Por iso ten especial importancia tratar coa dimensión necesaria as actuacións, problemática e necesidades relativas ás técnicas e medios electrónicos, aos sistemas informáticos e ás telecomunicacións. Como introdución permítanme ofrecerlles unha **visión xeral**, necesariamente superficial, destes medios, para a que utilizarei un **elemento condutor que é a rede Xustiza**. Porque a dinámica actual é de integración en rede de todos os equipos electrónicos e informáticos, a rede é o elemento de conexión que permite ofrecer unha visión de conxunto.

Integrada na rede corporativa da Xunta de Galicia, coa categoría de subrede, *Xustiza* comunica 10 centros de procesos de datos, 110 edificios, 128 servidores lóxicos, 3300 PCs, 150 equipos de dixitalización (escaner-impresoras), 23

sistemas locais de gravación audiovisual e 850 impresoras. Existe tamén equipamento exento, pero estas cuestións e mais detalles do HW resultaría improcedente recollelas nun traballo desta natureza. A rede *Xustiza* está xestionada pola Subdirección Xeral de Medios e Novas Tecnoloxías da Administración de xustiza, unidade dependente da Dirección Xeral de Xustiza, pero esta xestión é compartida porque a administración das comunicacións e políticas de seguridade son competencia do Centro de Xestión de Rede da Subdirección Xeral de Infraestruturas Informáticas e Telecomunicacións, dependente da Dirección Xeral de Calidade e Avaliación de Políticas Públicas, centro directivo que tamén forma parte da estrutura orgánica da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza.

A subrede *Xustiza* está conectada co **Punto Neutro Xudicial (PNX)**, unha rede titularidade do Consello Xeral do Poder Xudicial, que enlaza a todos os órganos xudiciais a través das redes das outras Administracións competentes en materia de medios ao servizo da Administración de xustiza. PNX que tamén enlaza coas redes doutras administracións públicas (Axencia Estatal da Administración Tributaria, Dirección Xeral do Catastro, Tesourería Xeral da Seguridade Social, Instituto Nacional da Seguridade Social, Instituto Social da Mariña, Instituto Nacional de Emprego, Dirección Xeral de Tráfico, Instituto Nacional de Estadística, Consello Xeral do Notariado, Colexio Oficial de Rexistradores, ademais do propio CXPX e o MJU).

O PNX constitúe hoxe un espazo privado xudicial de intercambio seguro de datos que conecta a todos os xulgados e tribunais españois. O PNX ten a disposición dos usuarios dos xulgados e tribunais un portal, que permite unha navegación intuitiva e razoable, a través do cal acceden a un importante conxunto de servizos (bases de datos da AEAT, do Catastro, da DXT, vida laboral, rexistro de prestacións sociais, datos do padrón de habitantes, poderes de representación procesual, rexistro mercantil, etc.)

Fundamentalmente a través da Intranet Administrativa (IA), soportada polo Ministerio de Administracións Públicas, pero tamén a través do PNX, a subrede *Xustiza* está conectada coa rede do **Ministerio de Justicia**. Esta conexión canaliza o traballo dos 45 Rexistros civís principais contra o servidor web de INFOREG (SW de xestión dos Rexistros civís), a remisión de sentenzas de xeito automatizado ao Centro de Documentación Xudicial (CENDOJ), así como o acceso aos Rexistros administrativos xestionados polo Ministerio de Xustiza (Rexistro Centrais de Penados e Rebeldes, de Rebeldes Civís, de Sentenzas de Responsabilidade Penal dos Menores e de Protección das Vítimas de Violencia Doméstica) e a outros aplicativos do MJU (Axenda de Xuízos Rápidos, AINOA).

Tamén a través da rede *Xustiza* os usuarios acceden á intranet da Administración de xustiza galega ([www.xudicial.xunta.es](http://www.xudicial.xunta.es)), a todos os servizos

dispoñibles a través do portal [www.xunta.es](http://www.xunta.es) e tamén á internet ((a navegación por internet está regulada en función de distintos perfís: con carácter xeral é navegación restrinxida a determinadas páxinas —seleccionadas por criterios de interese profesional— e para determinados postos a navegación é mais aberta). Por último, a rede soporta un sistema de videoconferencia IP, instalado actualmente a 306 usuarios.

Ademais do mantemento e soporte do hardware (HW), comunicacións e administración da subrede Xustiza, o eixo principal dos programas de Novas Tecnoloxías da Administración de Xustiza de Galicia baséase actualmente na **implantación de software (SW)**, particularmente da plataforma informática constituída polas aplicacións MINERVA-LEX-NET, FORTUNY (fiscalías) e ASKLEPIOS (Instituto de Medicina Legal). Trátase de aplicacións desenvolvidas polo Ministerio de Justicia (a partir de agora MJU) e cedidas a esta Comunidade Autónoma a través de convenios de colaboración. Un segundo eixo de actuación, que xeito paulatino cada ano aumenta a súa participación no investimento e, sobre todo, cada ano orixina mais gasto corrente, o constitúen os sistemas de captación, administración e transmisión da información audiovisual. Finalmente, o terceiro gran eixo deriva da implantación en Galicia do programa *Rexistro civil en liña*.

**E esta descrición a mellor aproximación a situación das TIC na CA?** Seguramente con falar das carencias, da problemática e das queixas dos usuarios (e tamén, non nos esquezamos, das queixas dos operadores xurídicos que non utilizan as TIC ou que as infrautilizan) o relato resultaría mais interesante. Preferimos esta fría e neutra presentación porque queríamos dimensionar o conxunto de equipos e programas dos que imos a falar nas seguintes páxinas.

Agora que xa temos esa visión xeral, pasaremos a falar das funcionalidades dispoñibles, valorar os puntos fortes e febles dos sistemas e, sobre todo, a expoñer as necesidades, as liñas de actuación abertas e os proxectos previstos para os vindeiros exercicios. Se, ademais, somos quen de formular propostas de reforma normativa, describir programas de formación e concienciación dos usuarios, recomendar estratexias de actuación, de coordinación e de cooperación, cremos que cumpriríamos satisfactoriamente a misión encomendada. Sabemos que será difícil colmar as expectativas dos destinatarios deste traballo en todos aspectos anteditos e asumimos con humildade o reto, o facemos coa esperanza de contribuír coa nosa labor a mellora da Administración de xustiza en Galicia.

Antes, a modo de aperitivo, permítame reflexionar aquí sobre unha pregunta: **Por qué Galicia non deseñou e desenvolveu programas informáticos propios para xustiza?** Creemos que é importante adiantala porque probablemente xurde ou xurdiu na mente de moitos operadores xurídicos

galegos, eles preguntáanse por qué non seguimos nisto o que fixeron País Vasco, Cataluña, Valencia, Andalucía, Canarias ou Navarra e esta a realizar actualmente a comunidade madrileña?. Estamos convencidos de que foi por razóns de eficiencia. Abonda para chegar a dita conclusión con ir aos datos de investimento en TIC de xustiza que resultan das leis anuais de orzamentos da CA, con examinar as distintas RPT das consellerías que tiveron competencia en materia de xustiza e con considerar o esforzo e tempo que consumiría a dita alternativa. Dende logo no contexto de financiamento e cos recursos humanos dedicados durante a década anterior probablemente era a única viable. Incluso, considerando la evolución dos últimos anos e as perspectivas de futuro, se cadra, cos seus males e hipotecas, foi a solución idónea. A pregunta consecuente é: debemos seguir coa mesma solución ou debemos cambiar?

## 8. TIC de xustiza en España e en Galicia

Hai meses que a situación das TIC xudiciais a nivel xeral do Estado é obxecto dunha viva polémica. Con carácter xeral entre os colectivos da organización xudicial, e incluso entre os demais operadores xurídicos, domina unha visión crítica sobre a labor realizada polas Administracións competentes. Bo será que admitamos con humildade estas críticas. Bo será tamén que recoñezamos que países con menor investimento neste campo, como Portugal, avanzaron máis en varias liñas das novas tecnoloxías, probablemente porque no caso do noso veciño ibérico os investimentos non se dispersaron, non se duplicaron, estiveron todos concentrados en liñas de actuación únicas.

O problema aquí entre vascos, cataláns, andaluces, valencianos, canarios, navarros e o Estado español (incluso dentro do propio Estado entre o Poder Executivo e o Poder Xudicial) estivo na dispersión dos investimentos, na construción de ámbitos tecnolóxicos diferenciados e na superposición dos investimentos en instrumentos tecnolóxicos que teñen a mesma misión (Lex-Net versus Inter-Ius, Axenda electrónica MJU versus Axenda electrónica CXPX, e-mail *justicia.es* versus e *poderjudicial.es*, etc). Probablemente o paso de elefante que seguiu o MJU durante lustros teña algo que ver tamén con esta situación, e seguramente a situación do CXPX durante o pasado mandato tamén. Con todo, non pode esquecerse, primeiro, o cuantioso investimento que as ditas Administracións levan realizado e están a realizar en novas tecnoloxías para xustiza e, segundo, que o recorrido da informática na xustiza é moi curto, hai unha década o método de traballo dominante nas oficinas xudiciais eran as máquinas de escribir (os que miran con envexa a entidades bancarias e a propia Administración tributaria e a Seguridade Social deberían caer na conta que xa nos anos setenta estaban con procesos de informatización, na xustiza empezaron vinte anos mais tarde).



Aos ollos de todos está que a Administración de xustiza española é unha organización anacrónica, desfasada en relación cunha sociedade do coñecemento que cada vez demanda solucións máis rápidas e máis transparencia, accesibilidade e calidade e desfasada en relación coas organizacións de servizos máis avanzadas. E caerei no tópico de mencionar que é un mal endémico, non só da xustiza española e non só da era contemporánea (quen non asistiu a algunha conferencia na que se deslizou unha cita do Dixesto sobre o estado da xustiza na época imperial?), pero o que me interesa salienta é que o mais problemático deste atraso non son precisamente as novas tecnoloxías, porque o avance aquí, como veremos, é continuado e cada vez son máis os servizos dispoñibles e mellores as prestacións. Peor é o problema de que a xustiza española aínda non pasou polo cambio cultural e organizativo que foron acometendo as outras administracións públicas españolas dende a década dos oitenta a través dos “procesos de modernización”. Poñer o énfase na formación directiva de responsables e mandos intermedios, aplicar sistemas de medición do rendemento, implantar plans de mellora continua, sistemas de xestión de calidade, definir e publicar os obxectivos anuais e traballar para conseguilos, incorporar a enxeñaría de procesos e cambiar a estrutura organizativa e concienciar do cambio cultural dos cadros directivos e persoal foron, entre outros, pasos que as Administracións públicas de referencia foron dando antes de posuír esas TIC tan punteiras.

No caso da organización dos xulgados, tribunais e fiscalías eses pasos están por facer e sen dúbida ningunha constitúen non só un problema mais, senón un obstáculo moi importante para o avance da Administración de xustiza cara á incorporación á sociedade da información. En particular os procesos de implantación son máis difíciles, son máis lentos e son máis custosos en boa parte debido a esta circunstancia, tamén incide en que os procesos de formación e concienciación teñan aquí menor penetración.

O caso é que as TIC en xustiza avanza, e iso si cun custos e esforzos adicionais porque ante ausencia dunha aplicación única e uniforme foi preciso que durante anos as Administracións competentes, impulsadas polo Consello, traballasen para poñerse de acordo nuns valores comúns para as táboas de datos (contenían os conceptos xurídicos utilizados na tramitación procesual: materias, delitos, procedementos, órganos xudiciais, etc.) e os esquemas de tramitación, entre outras cuestións que era preciso homologar. Sen este consenso era imposible pensar nun sistema de comunicacións entre as distintas redes xudiciais territoriais. E certo que a primeira versión do **Test de Compatibilidade** das aplicacións informáticas de xestión xudicial foi aprobado polo CXPX en 1999. Tamén é certo que xurdiron importantes resistencias e foi preciso continuar o traballo da Comisión de Informática Xudicial, liderada polo propio Consello e na que están presentes todas as administracións competentes, para que o grado de consenso aumentase e, consecuentemente, o SW de xestión recollese gradualmente as súas prescricións.

De feito, durante anos a tentativa de unificar valores definitorios das fases e estados dos procesos atopou dificultades insuperables. Este era un aspecto básico, importante para o intercambio de datos e transcendental para a transparencia da organización xudicial. Así o recoñeceu o **Plan de Transparencia Xudicial** —instrumento, previsto na Lei 15/2003 do réxime retributivo da carreira xudicial e fiscal, que foi aprobado polo Consello de Ministros o 21 de outubro de 2005 (véxase en BOE 261 do 01/11/2005 páxinas 35729-35755)—, segundo o cal *deberán establecerse uns valores de dominio comúns ... sobre todo na definición dos fitos que puidesen ser utilizados como referentes á hora de obter estatísticas sobre a vida procesual dos asuntos*. E foi practicamente “antonte”, é dicir durante o ano 2008, cando o Consello Xeral do Poder Xudicial, xa coa nova terminoloxía e culminando o consenso acadado na Comisión de Informática Xudicial, aprobou oficialmente os **fitos do procedemento** (véxanse en anexo II).

Hai que salientar a importancia desta decisión para consagrar o obxectivo xeral de transparencia proclamado na Carta dos Dereitos dos Cidadáns ante a Xustiza. Os fitos poden ser a *estrela polar* para varias liñas de actuación en TIC de xustiza. Dende hoxe o mantemento correctivo e evolutivo do SW de xestión e o deseño de novos programas debe asumir estes valores como definitorios do *iter* informático de tramitación. A partir deles deben construírse tamén as ferramentas informáticas orientadas a poñer a disposición dos cidadáns, a través de Portais de Xustiza, SMS ou outras tecnoloxías, información continua en tempo real sobre o estado dos procedementos nos que son parte.

Como antes dicíamos a unificación de valores das táboas de datos e os *fitos do procedemento* son tamén requisitos *sine qua non* para a comunicación de datos, sen eles non habería posibilidade de constituír unha **rede xudicial española**. Pero xa os temos e tamén temos —aprobados no mesmo marco do Test de Compatibilidade— os *protocolos de intercomunicación* (formatos dos documentos e protocolos de comunicacións que deben permitir o intercambio de datos entre órganos de diferentes redes territoriais). Mágoa que estes acordos e a existencia do PNX como nexos de comunicacións entre as distintas redes territoriais non permita afirmar que exista polo de agora unha auténtica rede xudicial española pois, salvante as probas piloto realizadas entre xulgados vascos e andaluces, a día de hoxe o intercambio de datos e o auxilio xudicial telemático a través desta rede aínda non é unha realidade.

Con todo, hai que recoñecer que a conexión tecnolóxica de todas as redes xudiciais españolas xa está lista e, xa que logo, existen infraestruturas de telecomunicación que conectan entre si todos os órganos xudiciais. E a través deste nodo de comunicacións os xulgados e tribunais xa están a recibir moitos servizos, son tantos servizos xa que as problemáticas agora son diferentes. As novas urxencias son a interoperatividade de sistemas e utilización de claves

únicas ou sinatura electrónica para a autenticación dos usuarios. As novas necesidades son a proba evidente de que se está avanzando.

Como puxo de relevo o fatídico caso “Mari-Luz” hai aspectos dos servizos web que ata agora non estaban solucionados. O Plan de Transparencia Xudicial xa recoñecía a *gran importancia e interese* de determinados servizos prestados de xeito centralizado polo Ministerio de Justicia, como era o caso dos Rexistros Centrais de Penados e Rebeldes, de Rebeldes Civís, de Sentenzas de Responsabilidade Penal de Menores e de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica, pero algo faltaba por facer: era centralizar a información sobre suxeitos perigosos, en particular os agresores sexuais, sometidos a medidas cautelares. Finalmente, o proxecto de Real decreto polo que se regula o Sistema de Rexistros Administrativos de Apoio á Actividade Xudicial parece que dará satisfacción a dita necesidade a través da creación do Rexistro de Medidas Cautelares. O desenvolvemento do SW de xestión deste sistema de rexistros está avanzado e algún dos seus módulos (R.C. de Penados e Rebeldes en proceso de implantación, para febreiro anunciábase o inicio da implantación do módulo do R.C. de Medidas Cautelares.

Hai outros servizos web de importante interese, que, ademais, están apuntando a idea de unha “comunidade virtual”, referímonos as denominadas axendas de sinalamiento coordinado e intelixente, que fan posible que os sinalamentos de xuízos se realicen de xeito coordinado e rápido. Cómpre mencionar aquí a axenda administrada polo MJU para os xuízos rápidos, así como a axenda impulsada polo CXPX, orientada a integrar, ademais, a avogados e procuradores. Esta última axenda funciona nalgunha CA pero non integra actualmente nin á avogacía nin á procura, condicións nas que a súa implantación, en principio, non ofrece vantaxes.

Pero aínda non temos o vehículo de transporte telemático para o auxilio xudicial entre órganos de diferentes redes!. É certo, pero tamén o é que existen instrumentos como Inter-ius, susceptibles de integrar co SW de xestión procesual, que con pequenas adaptacións podería cumprir esta función. Mágoa que o Consello desenvolvese esa ferramenta cando xa existía Lex-net, que tamén podería cumprir esa misión. En fin, que o horizonte da rede xudicial española semella un obxectivo doado de conseguir, todo será que o novo Consello, con novo talento que está amosando e co énfase que está a poñer na modernización, e as Administracións competentes dean os pulsos definitivos.

Ante os foros competentes (Comisión de Informática Xudicial do CXPX, Conferencia Sectorial de Xustiza) a posición de Galicia debería ser apoiar e instar una decisión sobre o modulo de transporte do auxilio xudicial entre redes territoriais diferentes, e impulsar a súa implantación. Así como solicitar ao MJU e ao CXP respecto dos servizos web que ofrecen de xeito centralizado,

incluídos todos os servizos accesibles dende o PNX, primeiro, que sexan todos eles accesibles con autenticación mediante sinatura electrónica e, segundo, que se implanten solucións de integración co SW de xestión a través de *web services*. Respecto do SW do Sistema de Rexistros Administrativos de Apoio á Actividade Xudicial, o MJU anunciou (C.Técnica da Conferencia Sectorial) que esas solucións están previstas no plan de desenvolvemento do aplicativo.

Dito o anterior, é xa o momento de pasar á situación específica da Administración de xustiza galega, que non é nin a mellor nin seguramente a peor situación en termos comparativos con outras CCAA. En todo caso, a axeitada valoración da situación das TIC de xustiza na CA non sería realista senón contemplase o camiño seguido ata chegar onde hoxe estamos. A economía expositiva impídenos abordar esta visión retrospectiva pero somos conscientes que só a partir da reflexión sobre os procesos de informatización desenvolvidos, a situación na que operaron, os problemas que suscitaron e os cambios que ocasionaron, so así teremos unha auténtica comprensión das situación actual. Permítanme, polo menos, falarlles dos tres grandes procesos de informatización que pasamos: o proxecto **Inforius** (1985-1995), o proxecto **Libra** (1998-2005) e o proxecto **Minerva-Lex-Net** (2006-2010).

Algo melloramos neste tempo, o proxecto Inforius non pode considerarse unha verdadeira informatización, moi lento (dez anos) finalmente chegou a comprender 105 órganos, a concepción era exclusivamente local e os datos de rexistro non puideron ser aproveitados polos seu sucesor. A verdadeira informatización nunha rede comeza con Libra hai pouco mais dunha década, nun proceso que consumiu 8 anos. Aínda conservamos o 25 % dos órganos co aplicativo Libra Word instalado en 2005. O proxecto Minerva, que tivo precedentes na etapa anterior (informatización das audiencias provinciais e a Sala C-A TSX), segue un cronograma de implantación que conclúe en abril 2009 para o SW de xestión e, salvante atrancos excepcionais, en maio 2010 para o SW de transporte telemático.

Comezamos tarde o proceso de informatización dos Rexistros civís pero agora estamos á vangarda a nivel nacional, cos 45 Rexistros civís principais informatizados e o **proceso de dixitalización rematado** (todas os libros de inscricións de nacemento, matrimonio e defunción dende 1950, vid. anexo III)

Cando o presidente do Consello da Avogacía Galega afirma no seu relatorio que na nosa CA só existen **sistemas de gravación audiovisual** para os xuízos civís nos xulgados de primeira instancia está expresando unha idea que probablemente teñan, como el, moitos operadores xurídicos, pero esta idea non se corresponde coa realidade. Polo carácter supletorio das previsións da LAC e a evolución do noso sistema procesual cara a gravación dos xuízos e vistas en todos os procesos (o proxecto de lei de reforma procesual aprobado

polo Consello de Ministros o pasado 12/12/2008 inclúe a obrigatoriedade de gravación en todas as instancias e ordes xurisdicións) non foron poucos os xulgados do penal, do contencioso-administrativo e do social que pediron a instalacións destes sistemas, algúns os utilizan e outros non, pero en todo caso constitúe unha constante dos últimos anos o aumento de dotación **ata completar a totalidade das salas de audiencia ou de comparecencias**, obxectivo que acadaremos o vindeiro mes de febreiro.

Estas son as boas novas, tamén **hai problemas** e non son poucos, derivan basicamente dos 113 sistemas de sala subministrados no lustro 2000-2004. Están fora de garantía, orixinan demasiadas incidencias e en certo grado son obsoletos, en especial os 47 sistemas que datan do bienio 2000-2001. Cómpre elaborar un programa para suprimilos por sistemas de terceira xeración integrados na rede, tendo en conta que requiren un investimento medio, por sala, de 10.000 .

Neste momento os nosos procesos estratéxicos son, por unha banda, a implantación da sinatura electrónica e, por outra, a dixitalización de expedientes, ambos están indo da man do proceso de implantación de Lex-Net. Ademais, está a informatización dos xulgados de paz.

Diciamos antes que *incluso, considerando a evolución dos últimos anos e as perspectivas de futuro, se cadra, cos seus males e hipotecas, foi a solución idónea*. Estamos a referirnos aos convenios de cooperación tecnolóxica co MJU en virtude do cal a nosa ocupación principal foi implantar, administrar e explotar o SW desenvolvido polo Ministerio. Falemos pois deses males e hipotecas e falemos tamén dos aspectos positivos do SW implantado que, digo eu, algo de bo haberá que recoñecerlle.

Politicamente a peor hipoteca foi o monolingüismo. As razóns estarán seguramente un pouco no campo técnico e financeiro e un moito na postura monolítica que durante anos presidiu a xestión dos responsables do MJU fronte as linguas minoritarias. O novo talante supuxo un cambio desta política proba disto é o portal [www.mjusticia.es](http://www.mjusticia.es), que hai anos comezou cun interface multilingüaxe e que día a día mellora os seus contidos en galego. Tamén non nos cansaremos de insistir na transcendencia desta medida, na versión INFOREG 4, por fin multilingüaxe!. Ata agora non hai mais solucións acordadas coa pluralidade lingüística pero o MJU informa que o desenvolvemento de MINERVA WEB estase a realizar tamén nunha plataforma multilingüaxe. Na nosa CA estase a traballar nas coleccións de documentos galego e hai previsión de facelo tamén nas táboas de datos, para que en canto o SW estea dispoñible non haxa que esperar por estas labores.

Mentres tanto as coleccións de documentos en galego se distribúen nos servidores Minerva e xa temos mais mil modelos en galego, están a disposición

de aqueles que traballen na nosa lingua. Ademais o dereito dos cidadáns a recibir as notificacións en galego está garantido a través do tradutor automático da Secretaría Xeral de Política Lingüística, dispoñible en todos os postos da rede Xustiza (<http://www.xunta.es/tradutor/>): en cuestión de segundos un texto en castelán é traducido ao galego cunha fiabilidade digna de louvanza.

Nin moito menos estamos satisfeitos coa situación pero tampouco coincidimos cos que, malia recoñecer que se detecta un esforzo na tradución de modelos, valoran a situación como *practica imposibilidade de traballar na lingua propia da CA*. Actualmente a meirande parte dos trámites teñen xa un documento en galego —aquí inciden os problemas dunha colección documental excesiva que cómpre depurar— e para aqueles que carecen de modelo en galego pode utilizarse o tradutor automático. Claro efectivamente fai falla un esforzo adicional, pero hai unha evidente diferenza entre falar de imposibilidade a dicir que o traballo sexa mais custoso. Emporiso non deixamos de afirmar o noso convencemento de que a curto prazo os traballos para ampliar e mellorar as coleccións en galego deben continuar.

Para outros males da plataforma tecnolóxica non encontramos solución paliativa, p. exemp., somos quen de conducir a través da nosa rede a voz e a imaxe dixitalizadas con videoconferencia IP, somos quen de configurar e administrar os equipos a través dela, pero non somos quen de que os datos dun proceso ordinario viaxen dun xulgado de primeira instancia a unha audiencia provincial para evitar o dobre rexistro. Tampouco dun xulgado de instrución dunha vila a un xulgado do penal. E certa medida é lóxico coa arquitectura implantada (servidores en cada edificio con base de datos local). Outras CA con aplicacións de xestión procesual web e unha sola base de datos (p. exemp. Navarra) por suposto que teñen esta problemática solucionada. Pero non esquezamos que tamén hai territorios onde as bases de datos locais non son por cidade ou localidade como as nosas senón por órgano xudicial, polo menos nós somos capaces de transferir os datos, a través das oficinas de rexistro centralizadas, entre todos os xulgados da mesma cidade.

O MJU anuncia que esta necesidade, que antes intentaba atallarse a través dun módulo de integración, solucionárase finalmente a través do proxecto Lex-Net, esperemos que así sexa e que sexa pronto. E que tamén solucione, mellor a curto e medio prazo, a integración Fortuny-Lex-Net, e posteriormente Asklepios-Lex-Net.

Agora estamos diante da tesitura de renovar o convenio de cooperación tecnolóxica co Ministerio de Justicia e en palabras do representantes ministeriais fronte unha nova etapa que se proxecta orientar mediante consorcios que definirán e financiarán de xeito conxunto os proxectos de TIC. As nosas necesidades coinciden substancialmente coas CA de Asturias e Cantabria —á proximidade xeográfica únese o feito de partiren coa mesma

plataforma tecnolóxica— o que podería favorecer un proxecto común, pero está a cuestión da nosa singularidade lingüística.

Outro aspecto clave que temos pendente de solucionar é o posto informático do xuíz. Son *rara avis* os que redactan as súas resolucións empregando Libra ou Minerva, pero claro se traballan na súa casa non o poden facer porque non están accesibles os servidores. E como moitos traballan na casa están afeitos ou ben a traballar en Word ou con outro procesador de textos, aínda que hai quen se mantén na escritura manual. Son moi poucos os que fan o esforzo adicional de asistir aos cursos de formación sobre Minerva, e, en non poucas ocasións, o que aprenden mais pronto que tarde o esquecen por falta de uso.

Algúns, maxistrados e xuíces, piden acceso ao SW de xestión a través dunha extranet e pensou eu que deberían facerse o necesario para atender a petición, iso si artellando todas as precaucións e medidas de seguridade precisas. Penso tamén que non debemos ficar aquí, que debemos buscar solucións para “informatizar de verdade” aqueles xuíces que traballan cun procesador de textos. Non está mal dotar aos xuíces, como se fixo, con ordenadores portátiles, pero para apoialos na súa labor, para facerlle mais fáciles redactar sentenzas, deberíamos proporcionarlle ferramentas informáticas específicas. Se con isto conseguimos aumentar a súa produtividade a sociedade ten moito que gañar coa medida, non son eles a *pedra angular* dun xulgado?

E se as xuízas e xuíces non van a aplicación por qué non traemos o SW de xestión aos procesadores de textos que utilizan. Esta é a idea de concepto dun proxecto fomentado polo CXPX, que contempla o desenvolvemento dun aplicativo, chamado *asistente para resolucións xudiciais*. Fundamentalmente consiste na integración do procesador Word co SW de xestión, coa base de datos do CENDOJ e con outras bases de datos xurídicas. Búscanse Administracións candidatas para desenvolver un proxecto piloto, por qué non en Galicia?. De ser aquí, a tecnoloxía sería multilinguaxe a fin de garantir que o posto informático do xuíz sexa bilingüe.

Conveniar coa outra pata do Estado, o Consello Xeral do Poder Xudicial, pode ser aquí a solución. Un convenio de colaboración para implantar o asistente para resolucións xudiciais nunha experiencia piloto en Galicia podería ser unha agora ser unha boa axuda para afrontar a situación de atraso do Tribunal Superior. De concluír con éxito e ser asumible económica e tecnoloxicamente podería trasladarse de xeito progresivo a toda a planta xudicial.

Tamén a través de convenios específicos co CXPX poderíamos conseguir importantes avances: integración de servizos web cos aplicativos de xestión (en particular do FOGASA), axenda coordinada de sinalamentos e plataforma de mensaxeiría SMS.

Arestora as labores de desenvolvemento de SW da D.X. de Xustiza están orientadas a prestación de mais servizos web a través da intranet, a aplicativos de xestión dos futuros arquivos xudiciais territoriais e a automatizar un aspecto importante do traballo diario das oficinas que ata agora non estaba atendido, trátase dos os procesos de confección do correo postal.

Por último, como perspectiva de futuro, que requiriría unha dotación orzamentaria da que agora carecemos, sería conveniente propor aquí, como contribución autonómica ao sistema de control de persoas sometidas a medidas cautelares, a introdución dunha rede de 45 de lectores bio-métricos, un por cada sede de xulgados de instrución, xestionados por un aplicativo web integrado (interoperatividade) co SW de xestión e ao seu sistema de alertas.

## 9. Aplicacións informáticas de xestión: o seu valor e uso

Todo o SW de xestión, o xudicial e o non xudicial, é mellorable a Deus grazas, porque estamos nos inicios da sociedade do coñecemento e o SW de servizos evolucionará nos seguintes anos a pasos axigantados, como o leva feito nos últimos anos. Segundo que ámbito, segundo que sector e segundo que xestores haberá momentos de menor ou maior avance. Seguro que non avanzará nunca tan a présa como para satisfacer os desexos ou cubrir as expectativas dos usuarios, en especial das dos mais imaxinativos.

Sen prexuízo de recoñecerlle unha importante listaxe de defectos, déixenme dicir que o logro principal do proxecto Libra foi crear unha base de datos e un expediente dixital que, para aqueles órganos que traballaron na aplicación dende o principio, se conserva nalgún caso dende 1998. Os procesos de migración posteriores conservaron estes datos e expedientes informáticos. De xeito que hoxe, en instantes, sen movernos do noso posto de traballo, é posible consultar os acontecementos e incluso os documentos que se emitiron nun concreto expediente de hai unha década. E xa son importantes beneficios!. E son beneficios dos que carecen aquelas oficinas que non se implicaron, que resistiron coa política da “maquina de escribir” reconvertida a ordenografía no contexto dos paquetes de ofimática comercial, ou que acudiron ao voluntarismo para construírse solucións a medida imposibles de integrar, manter e evolucionar.

Claro está o expediente informático de Libra non era completo, só están nel os documentos xerados polo o órgano xudicial ademais, agás as sentenzas que moitos órganos se preocupan de pasar a estado definitivo (estado dic, non susceptible, en principio de alteracións) e outros non. A diferenza que



incorpora Minerva, son os módulos de dixitalización, que se están a distribuír de xeito progresivo, segundo avanza os procesos de preparación do entorno de Lex-Net. Esta funcionalidade permite incorporar ao expediente dixital imaxes dos escritos e documentos presentados en papel. E do binomio Minerva-Lex-Net aínda resultan maiores prestacións, que logo veremos.

Entrar con detalle na problemática que suscitan os distintos aplicativos do SW de xestión paréceme unha inútil perda de enerxía nun Libro como este: os ritmos con que se producen novas versións e con que avanzan os aplicativos fan que en boa parte as críticas de hai un ano estean superadas e que o que hoxe e motivo de grandes queixas dentro dun semestre estará, probablemente, solucionado.

Polo que se refire ao uso das TIC, como membros desta comisión redactora do Libro Branco da Xustiza tivemos ocasión de ler o primeiro borrador do relatorio sobre oficina xudicial, onde se afirmaba: *é seguro que aínda no suposto de que se instale o mellor sistema coñecido de xestión procesual, será recibido inicialmente con fortes críticas por parte dos encargados da súa aplicación, baseadas case sempre non no seu coñecemento profundo, senón en xustamente o contrario: o seu descoñecemento case total da ferramenta, o que non impedirá en ningún caso verquer as máis ácidas críticas sobre a súa utilidade, facilidade de manexo, fiabilidade e calidade.*

En efecto, probablemente o peor defecto da informática na xustiza non derive dunha mala arquitectura de servizos, que tamén, senón da infrautilización das ferramentas informáticas. Nisto tamén hai grados. Coincidimos co dito borrador en que *¿é o certo que o grao de uso das aplicacións informáticas de xestión procesual é moi desigual nos distintos órganos xudiciais da Comunidade Autónoma de Galicia, pois mentres nuns xulgados se usan pouco menos que como “máquina de escribir” noutros teñen un uso moito máis intenso.* Por iso o **Plan de Transparencia Xudicial** considera fenómeno común e defecto da organización xudicial española *¿a utilización non homoxénea e incompleta dos sistemas por parte dos usuarios, que habitualmente priman a rapidez no traballo fronte á solidez da información que se rexistra, o que dificulta a obtención de información de calidade e fiable dende o punto de vista da xestión do servizo, e por iso afirma é necesario,.... asegurar a xestión do cambio necesaria para inverter a tendencia actual de primar a rapidez no traballo fronte á solidez da información.*

Recentemente o Ministro de Justicia anunciaba con satisfacción a estrea oficial da aplicación MINERVA NOJ nos xulgados de Murcia, falaba do importante avance que representaba cara a implantación da nova oficina xudicial, dos sistemas de alerta e outras axudas a tramitación, da dixitalización, etc. Nos días seguintes os medios de comunicación daban conta das críticas ferozes de funcionarios, secretarios e xuíces contra o novo SW, a razón era a colección de documentos. Esta reacción é a habitual cada vez que se implanta un novo aplicativo de xestión procesual, e non debería sorprendernos. Si a mencionamos aquí é para salienta

a importancia que a **colección de modelos** (a redacción dos documentos) e os **esquemas de tramitación** teñen na valoración das aplicacións informáticas de xestión procesual. Para algúns xuíces é rexeitable que lle impoñan a redacción dos modelos de providencia, hai secretarios que atopan nelas múltiples e extraordinarios erros xurídicos, hai funcionarios que sempre botan de menos tal ou cal modelo. Esta é actitude que se reflicte nos medios e ata nos foros especializados, sorpréndenos escoitar cando algún operador xurídico reconece que con eles mellorou a uniformidade da documentación e tamén da tramitación, que con eles facilítase a xestión da oficina. Son aspectos nos que abundan os mitos e as verdades a medias, son aspectos tamén onde a constitución de **grupos de traballo** pode axudarnos a transformar a realidade actual.

Xunto co **problema de infrautilización** das posibilidades da aplicación —p. exemp, unha funcionalidade que é crítica como é a utilización da axenda de prazos procesuais e os sistemas de alertas para evitar problemas como o vencemento dos prazos da prisión preventiva non se utiliza con xeneralidade en todos os órganos procesuais e iso por mais que se fíxese especial insistencia nos cursos de formación—, está o **problema da mala utilización** —compartir claves e contrasinais, non situar as sentenzas asinadas en estado definitivo, etc.—. Ambos comportamentos tradúcese en incumprimento sistemático do Código de Conducta dos Equipos e Sistemas Informáticos da Administración de xustiza, aprobado polo CXPX a través da Instrución 2/2003.

As campañas de concienciación respecto do Código de Conducta de Usuarios limitáronse a entrega de folletos informativos ou a introdución de módulos nos cursos de formación e, que nos conste, unha instrución dos secretarios coordinadores provinciais. En palabras de Vázquez Zárate: *?a importancia e utilidade do uso sistemático das aplicacións informáticas de xestión procesual non foi claramente percibida nin comprendida polo colectivo de funcionarios xudiciais, entendido no seu sentido máis amplo e, como consecuencia, os esforzos dirixidos a esixir o seu emprego xeneralizado foron moi escasos*. Seguramente debe insistirse cos instrumentos anteriores. Ademais, unha ratificación do Consello elevando o rango do Código de Conduta á Regulamento, axudaría neste proceso de concienciación. E tamén, como non, axudaría de xeito substancial un pronunciamento claro da Sala de Goberno do Tribunal Superior de Galicia con recordatorios dirixidos aos presidentes de tribunais e xuíces.

Para os membros da carreira xudicial o Código de Conduta é importante porque está en xogo a protección dos datos dos cidadáns, emporiso, a efectos prácticos e a día de hoxe, os xuíces e maxistrados non ven as aplicacións informáticas de xestión procesual como algo que lles facilite o seu traballo. Se unha solución, como o antes mencionado *asistente para resolucións xudiciais*, consegue introducir Minerva na vida laboral dos xuíces e maxistrados, son optimista ao crer que a partir de aquí a preocupación dos secretarios e dos funcionarios por que todos

os datos estean na aplicación aumentará ou aumentará a preocupación deles para esixir que así sexa. Pensen nun xuíz redactando a súa sentenza, pensen nun asistente de redacción de resolucións xudiciais que de xeito automatizado introduce os datos dos demandantes e dos demandados (nome, apelidos, veciñanza, etc), pensen que os datos do segundo e terceiro demandado non se lle incorporan porque a oficina “por rapidez” non os rexistrou, cando detecte o erro qué lles dirá ese xuíz aos integrantes da súa oficina?

Entre as iniciativas que a CA podería adoptar para producir unha inflexión neste lento proceso de penetración das boas prácticas informáticas está a proposta de implantar un sistema de auditoría periódica, orientado a avaliar o grado de implantación do sw de xestión e do cumprimento do código de conduta en cada oficina.

## 10. Camiñando cara ao expediente xudicial electrónico

Abofé que son moitos os males que derivan do continuo ir e vir de expedientes e escritos entre avogados, procuradores, xulgados, tribunais e fiscalías. Qué dicir dos tres días que se perden en cada envío de correo dun xulgado a outro e ous outros tres días que se perden no retorno ao xulgado de procedencia. E qué dicir o tempo que perde un avogado cando acude a una oficina para ver un expediente ou saber do seu estado procesual. E qué dicir das veces o seu desprazamento resulta inútil porque o funcionario non está e os seus compañeiros non buscan ou non atopan o expediente. Ou das veces e que si o atopan pero como é moi voluminoso só pode informarlle da situación procesual o funcionario que está enfermo.

É posible dar solución a estes problemas? Si. Cómo? En, primeiro termo, incorporando sistemas de intercambio telemático de documentos procesuais e, en segundo termo, avanzado cara a materialización dun expediente informático no que se consiga a xestión integrada de toda a información procesual, tanto en formato texto, imaxe como audiovisual. Un expediente informático no que, ademais, debe preservar a integridade, seguridade e confidencialidade dos ficheiros que o compoñen a través da estandarización do uso da sinatura electrónica. Un expediente informático que pon as bases para facilitar a súa consulta vía web a fiscais, avogados e procuradores e, incluso, á información aos cidadáns. Estas son as características que definen o concepto do expediente electrónico xudicial.

Trátase dun proceso complexo e que só é posible abordar coa implicación de todos os operadores xurídicos, que require unha visión estratéxica non só da

organización xudicial senón da comunidade xurídica —que, por unha banda, nutrirá o expediente electrónico e, por outra, será a primeira receptora dos seus beneficios— e que terá que avanzar por varias liñas de actuación parellas e cubrindo etapas ata chegar a confluír nun resultado global.

Entre as liñas de actuación que determinarán o avance cara o expediente xudicial electrónico cómpre mencionar: 1ª) Os sistemas de intercambio telemático de documentos procesuais, 2ª) A dixitalización dos expedientes, 3ª) A interoperatividade das aplicacións, 4ª) A integración multimedia e 5ª) A implantación da sinatura electrónica.

## 10.1 Sistemas de transporte telemático de documentos xudiciais

O Plan de Transparencia Xudicial tamén considerou como outro instrumento decisivo a implantación xeneralizada de sistemas de intercambio de documentos. Segundo o Plan *trataríase de sistemas de correo securizado, que permitirían o intercambio de documentos entre os operadores xurídicos e os órganos xudiciais, de modo que a presentación de escritos e o traslado de copias dende os procuradores e avogados cara ás oficinas xudiciais e as notificacións dende estas cara aos operadores xurídicos se realice de forma automática, a través de certificados de sinatura dixital recoñecida. Como consecuencia, os sistemas veríanse revestidos dos principios de autenticación (o remitente é quen di ser), confidencialidade (só o remitente e o destinatario poden coñecer o contido dos documentos), integridade (o documento non pode ser alterado por ninguén) e non repudio (o remitente non pode negar o feito do envío nin o destinatario o feito da súa recepción). Estes sistemas garantirían ademais o selado de tempo, de tanta importancia no fluxo de documentos entre operadores xurídicos para a consecución dos prazos vixentes en materia procesual.*

Estas previsións axústase perfectamente á definición da misión, características e funcionalidades do denominado sistema Lex-Net, desenvolvido e xestionado polo MJU. Sistema que se está a implantar na nosa Administración de xustiza en virtude dun convenio de cooperación tecnolóxica entre o MJU e a Xunta de Galicia.

A integración de Lex-Net con Minerva, garante a automatización no proceso de emisión e carga de notificacións e tamén garante o rexistro automático dos escritos presentados polos operadores xurídicos. E todo isto dentro dun entorno seguro que ofrece aos distintos actores plena validez xurídica. Cada envío queda anotado e asinado electrónicamente, deixando constancia de quen e cándo emite o escrito e de quen e cándo o recibe, o que salvagarda o principio de seguridade xurídica no que se basean tanto a presentación de demandas, escritos e recursos como as notificacións xudiciais.

Na actualidade o sistema Lex-Net cotempla como usuarios, ademais das oficinas xudiciais, procuradores, avogados, graduados sociais e avogados do estado. Contéplanse como usuarios futuros Letrados da Seguridade Social, FOGASA, Letrados das CCAA e Forzas e Corpos de Seguridade. Pensamos que sen dúbida o MJU tamén considerará a inclusión dos fiscais, e incluso a posibilidade de incorporación dos fluxos de intercambio de comunicación coa Administración sanitaria e penitenciaria.

O sistema Lex-Net está preparado para ser integrado a través de web service coas aplicacións de despacho de avogados, procuradores e demais operadores xurídicos. A finalidade desta integración, o mesmo que ocorre coa integración co SW de xestión procesual, é facilitarlles as tarefas de presentación e traslado de escritos, así como de integrar os actos de comunicación nas súas carpetas dixitais. Ademais, proporciona vía telemática para o traslado de escritos entre procuradores e incluso para o traslado de escritos avogado-procurador e de notificacións procurador-avogado. Os efectos de Lex-Net sobre a procura e avogacía no aforro de tempo e custos de desprazamento e fotocopiado son inmediatos. A medio e longo prazo as expectativas aínda son maiores, a súa contribución á construción do expediente electrónico reverterá para avogados e procuradores en moitos beneficios (accesibilidade inmediata e permanente, descarga de copias de expedientes íntegros en segundos a un CD ou pen drive, virtualización dos seus despachos, etc).

O grado de madurez da tecnoloxía debería permitirnos sen maiores problemas este novo modelo de intercambio documental, mais rápido mais seguro e que minimiza o uso do papel, pero secretarios, avogados e procuradores somos “homes e mulleres de pluma e papel” e o cambio cultural non semella ser tan doado.

O defecto mais importante que observamos en Lex-Net é que non dea solución ao auxilio xudicial. Era comprensible a solución no momento inicial, entón carecía de sentido pois tratábase de experiencias pilotos en sedes ou cidades illadas. Co alcance que está coñecendo o proceso de implantación en Cataluña, nalgunhas cidades castellanas e valencianas, hoxe non ten sentido esa postura. Para Galicia se esta solución estivese artellada reforzaríanse os motivos do proceso de implantación, e segundo avanza o proceso de implantación por localidades a axilización do auxilio xudicial no entorno da CA e, tamén, o aforro en comunicacións postais sería razóns de peso para o impulso político do proxecto.

A súa integración con Fortuny, é un gran expectativa, só queda esperar que pronto sexa unha realidade, porque calquera solución que aproveite os datos de Minerva para nutrir Fortuny é una solución demandada con urxencia. Si, ademais de levar os datos, traslada os documentos, magnífico.

Sen dúbida para a Administración de xustiza galega o aspecto mais relevante o seu maior valor está na posibilidade da presentación telemática de escritos

(incluso a presentación de demandas e escritos iniciais) porque proporciona o vehículo de entrada dos escritos (en arquivos xml) e da documentación (en arquivos PDF-A) en formato dixitalizado cara as aplicacións informáticas de xestión procesual. E como Minerva está preparado para incorporalos, esta debería ser —polo menos nas ordes xurisdiccionais civil, contencioso-administrativo e social— a principal fonte para introducir no expediente xudicial, con formato dixital, os escritos e documentación de procedencia externa. Claro o valor de Lex-Net para a organización xudicial será sensiblemente menor se só serve para trasladar out-puts cara aos avogados e procuradores.

Respecto do auxilio xudicial non debemos esquecer tampouco as posibilidades que ofrece Inter-Ius, que e conecta entre si, xa a día de hoxe, todos os órganos xudiciais do Estado. Conviría pensar nas posibilidades de qué, con pequenas adaptación, poida converterse na alternativa de Lex-Net, se é que este non evoluciona a un ritmo axeitado, sobre todo como vehículo de transporte do auxilio xudicial.

## 10.2 Expediente xudicial dixital

E verdade que xa Libra incorporaba un expediente dixital, alguén falou de “historia clínica xudicial”, pero como antes dixemos era incompleto e estaba baseado en borradores. As novas versións de Minerva, tanto Minerva 1.26 como Minerva NOJ incorporan módulos de dixitalización, así conectando un escáner en rede é posible dixitalizar e incorporar ao expediente informático os documentos presentados en papel. En Galicia esta funcionalidade se está a distribuír seguindo o avance do proceso de preparación do entorno Lex-Net.

Xurde así unha importante expectativa, e tamén unha nova liña de investimentos, pois será preciso dotar aos 223 órganos xudiciais de equipos de dixitalización segundo vaia avanzando o proceso de implantación de Lex-Net. O esforzo financeiro estimado para esta liña de actuación sitúase nos 892.000 €, do que xa se leva executado en torno ao 30 % (bienio 2007-2008).

A implantación de Lex-Net permitirá tamén automatizar o proceso de cambio de estado (de borrador a definitivo) de todas as resolucións e cédulas que sexan notificadas vía telemática. As maiores expectativas do proceso de dixitalización na nosa CA están hoxe na implantación e execución da presentación de escritos e documentos vía Lex-Net, e canta maior amplitude de usuarios e funcionalidades adquiera este sistema a súa incidencia sobre o proceso de dixitalización aumentaría.

Hai que recoñecer, sen embargo, que a dixitalización de expedientes non soluciona por si sola o seu intercambio entre órganos xudiciais diferentes:

tribunal *a quo* e *ad quem* en caso de recurso, órgano que se inhibe e o que recibe o expediente, órgano instrutor e órgano enxuízador, etc. Esta é unha actuación que ten que vir por outro camiño, integración de aplicacións a través de solucións web con bases de datos centralizadas (ben un sistema de base de datos central única, ben unha réplica centralizada de bases de datos locais) enmarcada nas liñas de futuro ás que nos referimos anteriormente. Claro está que o intercambio terá mais valor se o que se remite é un expediente dixital e non só un intercambio de datos de rexistro.

### 10.3 Interoperatividade de aplicacións informáticas

A interoperatividade (en ocasións tamén chamada interoperabilidade) é a condición mediante a cal sistemas heteroxéneos poden intercambiar procesos ou datos. Así, por exemplo, no campo da Xustiza a existencia de servizos web proporcionados ben polo Ministerio de Xustiza (futuro Sistema de Rexistros Administrativos de Apoio á Actividade Xudicial, axenda electrónica de xuízos rápidos, etc.) ben polo Consello Xeral do Poder Xudicial a través do PNX (tanto servizos prestados directamente como os concertados con outras administracións públicas: AEAT, Catastro, DGT, TGSS, INSS, ISM, FOGASA, etc) a interoperatividade estará dirixida ao traspaso automatizado da información obtida nestes accesos Web cara á aplicación de xestión procesual. A finalidade é que a información quede incorpora ao expediente informático do aplicativo de xestión, aquí Minerva, onde quedará incorporada para que os usuarios poidan consultala no futuro cada vez que sexa precisa. Igualmente o SW de xestión procesual facilitaría os datos necesarios para cubrir os campos de información que require p. exemp. a aplicación de acceso ao Sistema de Rexistros Administrativos, ao Catastro ou ao FOGASA.

Entre as iniciativas máis destacadas para dotar de interoperatividade é necesario mencionar o anuncio do MJU de que o Sistema de Rexistros Administrativos de Apoio á Actividade Xudicial estará plenamente integrado con Minerva. Na nosa CA temos a experiencia **Xiana** un aplicativo de desenvolvemento propio utilizado para ampliar as posibilidades de Libra e Minerva, que integrado con estas proporciona actualmente funcionalidades de axenda e de rexistro de escritos mediante un sistema de códigos de barras. Esta liña de traballo baseada na lectura de códigos de barras está actualmente en suspenso, fundamentalmente, pola priorización do proxecto Lex-Net. Respecto do posto informático do xuíz ou maxistrado o proxecto **asistente para resolucións xudiciais** (vid supra) basease precisamente na interoperatividade co SW de xestión e coas bases de datos xurídicas. Pola súa parte o Consello Xeral do Poder Xudicial proporcionou ao Ministerio durante o outono pasado os datos precisos para a interoperatividade de moitos dos seus servizos web co SW de xestión procesual.

## 10.4 Integración multimedia

Chamamos integración multimedia ao proceso de incorporación dos arquivos audiovisuais ao expediente xestionado pola SW de xestión procesual, trátase de que este tipo de ficheiros queden rexistrados e figuren na historia informática do proceso como un acontecemento mais. En definitiva a cadea histórica do proceso estará formada por eles que serán os distintos ficheiros, Estes eles poden ser ficheiros tanto en formato de texto, coma en formato de imaxe como en formato audiovisual, isto é, eles con formato multimedia.

Estes ficheiros informáticos, postos en cadea, conterán tanto o material alegatorio e probatorio achegado ao proceso como a documentación dos sucesivos actos procesuais. Así un ficheiro de vídeo podería ser tanto unha proba achegada coa demanda coma a gravación audiovisual do xuízo.

Respecto destas últimas é conveniente dar conta aquí da liña de actuación para implantar **sistemas centralizados** de gravación, **xestión e distribución da información audiovisual**. Que suporá unha primeira fase de integración co SW de xestión procesual e permitirá a consulta dos vídeos de xuízo dende calquera posto de traballo autorizado. No entanto, esta primeira fase da integración non ten por obxectivo a incorporación dos arquivos multimedia ao expediente informático Minerva. Para esa incorporación están abertas dúas alternativas, ben directamente o desenvolvemento evolutivo de Minerva, ben, no seu defecto, utilizar a nosa aplicación complementaria Xiana. Con todo, será un resultado que se conseguirá a medio prazo.

Trabállase para que a xurisdición penal estea en condicións de incorporar aos expedientes informáticos as gravacións audiovisuais das declaracións de detidos, testemuñas e vítimas ante o xulgado de garda, os vídeos que achegen as forzas e corpos de seguridade e, incluso, as gravacións de vídeo almacenadas nun teléfono móbil (para iso os contratos de renovación do parque de CPU establecerán como condición técnica equipos dotados de bluetooth e lectores de tarxetas SD).

## 10.5 Implantación da sinatura electrónica

Como anticipamos o proceso de implantación da sinatura electrónica na Administración de xustiza galega está a desenvolverse na actualidade de xeito paralelo á implantación de Lex-Net. Antes de comezar este proceso foi preciso a tramitación dun contrato de subministro para adquirir 3.000 tarxetas criptográficas que constituirán o soporte físico do proceso de implantación da sinatura electrónica. Tamén foi preciso a adquisición de teclados con lectores de ditas tarxetas.

O convenio da Xunta de Galicia coa Fábrica Nacional da Moneda e Timbre- RCM constitúe a fonte que nos permite estar agora subministrando certificados de



sinatura electrónica da FNMT. Malia que obter un certificado destes é tan sinxelo como cubrir a solicitude a través de internet e presentarse ante unha oficina pública rexistradora (existe, p. exemp., unha en cada delegación provincial da Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza) e identificarse co DNI, e logo baixar o certificado dende internet ao seu Pc ou calquera sistema de almacenamento (tarxeta criptográfica, CD ou pen-drive), este esquema tan sinxelo deu ata agora probas de non funcionar no ámbito da Administración de xustiza. Por iso foi necesario, ademais, a tramitación e formación de persoal dependente da DXX como axentes delegados da FNMT para a tramitación dos certificados. Actualmente, con importantes dificultades, estase a realizar o proceso de tramitación de certificados e entrega das tarxetas para aqueles órganos xudiciais que entran na fase de preparación de entorno Lex-Net. Estas actuacións son innecesarias para aquelas persoas que dispoñen de e-DNI activado, tampouco as necesitan os colectivos que xa dispoñen de sinatura electrónica, caso dos xuíces e maxistrados, xa comprendidos polo proxecto *en-clave*.

E pasando ao capítulo das utilidades deste instrumento tecnolóxico, hai que informar que se está desenvolvendo en Galicia un proxecto que permitirá implantar nos vindeiros meses, en 15 salas de vistas, a tecnoloxía que permitirá a incorporación da sinatura electrónica ao arquivo audiovisual de xuízos e vistas. Novidade tecnolóxica, que non xurídica porque como está prevista polo vixente Regulamento orgánico do Corpo de Secretarios Xudiciais. Cuestión relacionada si, pero diferente, da polémica sobre a presenza destes funcionarios durante a celebración das vistas. Deixando a un lado o debate, o avance tecnolóxico supón un importante incremento da seguridade, da garantía de autenticidade e da protección dos datos contidos en ditos vídeos.

Pola súa banda, Lex-Net esixe como requisito indispensable a introdución da sinatura electrónica, tanto para os procesos de notificación de resolucións como para os de presentación de escritos e viceversa. Pero esta introdución da e-sinatura ten como obxecto exclusivamente deixar constancia de quen remitiu e de que recibiu un documento. É dicir, que notificar unha providencia por Lex-Net non equivale a que a providencia en si teña e-sinatura/s. Actualmente nos órganos que utilizan este sistema de intercambio as resolucións asínanse manualmente e cando xa hai sinaturas manuscritas é cando se notifica a través de Lex-Net.

Entón a verdadeira incorporación da e-sinatura ao expediente electrónico producirase no momento en que os documentos (providencias, autos, sentencias, dilixencias, decretos, exhortos, oficios, etc) sexan asinados electronicamente. Esta posibilidade está contemplada no proceso de desenvolvemento de Minerva, pero incluso é posible anticipar este proceso incorporando aos equipos de traballo da Administración de xustiza solucións SW que o permitan. En definitiva o que persegue esta liña de acción é que todos os ficheiros que constitúen o expediente estean autorizados con sinatura electrónica.

Sen mais detalles e para xa concluír con este apartado, invitamos a reflexionar en que todas esa liñas de acción para construír o expediente electrónico xudicial deberían conducir a un cambio de paradigma na oficina xudicial, a eliminación do papel o, a lo menos, a súa relegación a un rol secundario. Se entre toda a comunidade xurídica galega o conseguimos, os beneficios serán moitos (modernización da imaxe, comunicacións en tempo real, aforro no gasto postal, eliminación de traslados físicos de expedientes e persoas, ganancia en tempo para avogados, procuradores e funcionarios, etc) e, en especial, de obter un importante grado de implantación antes de 2011 será mais doado por en marcha unha Nova Oficina Xudicial, baseada na centralización de funcións nos servizos comúns de ordenación e de execución.

## 11. Servizos web aos cidadáns e profesionais: e-xustiza

Outro dos fins para o que debe servir o expediente electrónico xudicial é poñer o soporte a partir do cal poidan ofrecerse aos profesionais da xustiza e a cidadanía servizos web de verdadeira calidade e interese. Cun expediente electrónico implantado os obxectivos da transparencia —elaborar a estatística a través do SW de xestión e proporcionar acceso web aos expedientes á profesionais e cidadanía— facilítanse enormemente. E tamén facilita a creación de sedes xudiciais virtuais.

Quere iso dicir que a e-xustiza precisa que antes se completen todas as liñas e etapas previstas para o e-expediente?. Ao contrario, é posible xa —coas achegas financeiras precisas— construír un portal virtual da Administración de xustiza galega que ofrezca aos cidadáns información xeral e actualizada sobre o funcionamento dos xulgados e tribunais e sobre as características e requisitos xenéricos dos distintos procedementos, tamén sobre a estatística xudicial, a taxa de produtividade de cada xulgado e tribunal, a taxa de conxestión e incluso a taxa de eficiencia en función dos insumos empregados. Que incorpore os enlaces cos servizos web ou telemáticos dispoñibles (solicitud de certificacións do Rexistro civil para os cidadáns, Lex-Net para avogados, procuradores e graduados sociais), e que progresivamente incorpore novos servizos como é o caso das poxas xudiciais ou a publicación de edictos.

Outros camiños de comunicación coa cidadanía están dispoñibles como a comunicación a través de SMS, expectativa que se ofrece a través dun convenio co CXPX e que ben podería servir para informarlles do momento en que se producen os eventos definidos como *fitos do procedemento* (vid. Anexo II).

## 12. Informatización dos xulgados de paz

A competencia sobre os Rexistros civís e os seus medios é do Estado e as instalacións e medios instrumentais dos xulgados de paz corresponde aos concellos. Emporiso, ao abeiro da cláusula excepcional prevista no o artigo 51.3 da Lei 38/1988 de Demarcación e Planta Xudicial e en cumprimento das previsións do Pacto Local e consonte aos seus obxectivos programáticos de avance cara á sociedade da información, a Xunta de Galicia asinou coa entidade Red.es un convenio para informatización dos xulgados de paz, que se enmarca no Programa Rexistro Civil en Liña.

En desenvolvemento deste convenio, Red.es e a Consellería de Presidencia, Administracións Públicas e Xustiza están a realizar investimentos, ata un límite máximo total de 1.373.458 €, que financiarán para os 270 xulgados de paz galegos a dotación de equipamento, o establecemento dos elementos de infraestrutura e conectividade, a formación e soporte aos usuarios do aplicativo INFOREG e a xestión de altas e atención ao usuario durante o período de implantación. A dotación tecnolóxica inclúe —ademais de liñas ADSL, routers e instrumentos de telecomunicacións— PCs, equipos multifunción e fax corporativo sobre as liñas IP.

Coa aplicación INFOREG4 poderá facerse efectivo nestes xulgados o principio de inscrición en galego cando os padres os cónxuxes o solicitan ao declarar un nacemento dun fillo ou ao pedir a inscrición dun matrimonio e, en xeral, para a práctica de calquera inscrición ou anotación sobre o estado civil.

## 13. Soporte informático, formación e atención ao usuario

Todas as Administracións competentes dispoñen de persoal de soporte e formación “in situ” asignados de xeito permanente á Administración de xustiza, na maioría dos casos este persoal ten o seu posto de traballo nas sedes xudiciais. Ademais, a través dos Centros de Atención ao Usuario (CAU) ditas administracións prestan atención telefónica para a resolución de incidencias e consultas e reforzo da formación. É habitual ademais que as consellerías (País Vasco, Cataluña, Valencia, Canarias, etc) externalicen estas funcións no sector privado.

Tamén en Galicia estas funcións están externalizadas a través dun contrato administrativo de servizos. Sen dúbida este equipo foi quen de realizar unha intensa labor de formación e de atención ao usuario pero hai que recoñecer que —malia que nos últimos anos incrementouse este persoal e que o persoal funcionario colabora nalgunha das labores de soporte— esta dotación aínda está

afastada dos recursos que outras CCAA destinan a estas labores, representa unha *ratio* de usuarios por informático demasiado alta e, sobre todo, parte duns defectos estruturais que nos separan dun modelo de xestión de calidade.

As labores de soporte inclúen tarefas tales como a instalación e desinstalación de equipos, configuración de ordenadores persoais, impresoras e elementos activos de rede, revisión de equipos e instalacións, etc. Estas labores requiren un perfil de técnico especialista, que xustamente é a formación esixida para o persoal de soporte *in situ*. Este persoal tamén resolve dúbidas no uso das aplicacións informáticas, recolle e transmite as suxestións dos usuarios e asume a formación en casos de novo ingreso ou traslado e, en ocasións, nos procesos de implantación. Seguramente algunha destas persoas, pola súa dedicación e capacidade persoal, desenvolve de xeito altamente satisfactorio tanto os roles de persoal de soporte como o de formador, pero a priori a formación de usuarios nas aplicacións informáticas de xestión procesual require uns coñecementos non só informáticos senón tamén de xestión procesual, coñecementos dos que os técnicos especialistas en informática carecen.

Para suplir dita carencia os servizos de implantación de aplicacións externalizados adoitan incorporar licenciados en Dereito, que realizan as labores de formación. Dentro deste grupo hai persoas con experiencia que poden ofrecer unha contribución valiosa non só na formación de usuarios senón tamén no mantemento correctivo e evolutivo das aplicacións. Pero os contratos do sector privado non fomentan precisamente a estabilidade desta clase de persoal, e o recurso mais habitual son persoas sen experiencia no ámbito da xustiza, nestas condicións a súa cualificación como formador de aplicacións de xestión procesual é baixa porque non comprenden o contexto no que traballan.

Ante estas dificultades cómpre preguntarse se non sería mais adecuado atender as funcións de formación con persoal funcionario. E incluso xurde unha segunda pregunta, sería mais adecuado atendelos a través de persoal da Administración autonómica ou a través de persoal da Administración de xustiza?. A opción por persoal propio sería mais vantaxosa se achegase estabilidade no desempeño desta función que nos evitase a “perda do tempo e recursos investidos na capacitación do persoal formador”, e tamén sería de mais valor se opción elixida achegase os coñecementos de xestión procesual e de organización da Administración de xustiza precisos para favorecer unha formación de calidade. Malia que a Administración autonómica pode ofrecer funcionarios de escalas informáticas e categorías laborais relacionadas coas TIC, creemos que precisamente pola garantía de estabilidade<sup>1</sup> e polos

---

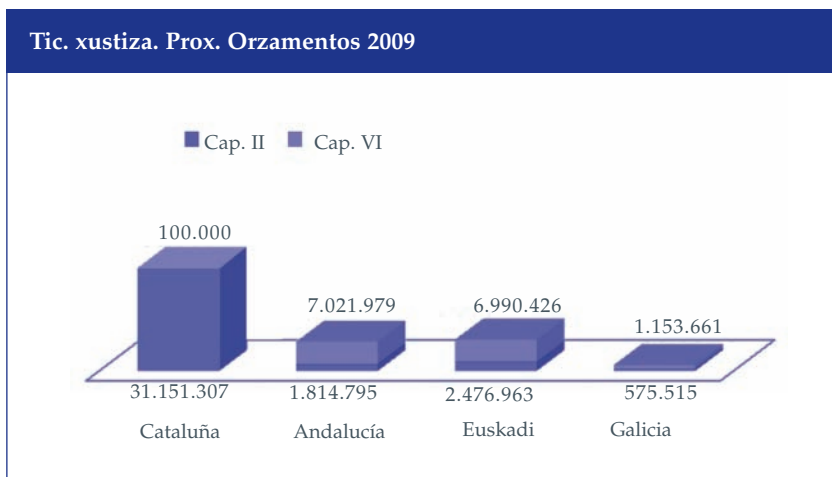
1 A opción por persoal da Administración autonómica presenta maior risco de perda de “persoal experimentado”, o cambio de consellería é unha expectativa sempre presente. A opción de monitores informáticos extraídos dos corpos de xestión e tramitación presenta aquí menores riscos, salvo excepcións, eles manterán durante a súa vida laboral os coñecementos dentro da Administración de xustiza.

coñecementos organizativos a opción mais axeitada é extraer este persoal da propia Administración de xustiza. Contamos para facer efectiva esta posibilidade cun réxime xurídico que permite establecer postos singularizados (Libro VI da LOPX, segundo a redacción dada pola LO 19/2003) aos que se atribúa de forma específica esta tarefa. Tamén permite este réxime xurídico esixir como requisitos de acceso a estes postos unha axeitada formación en TIC. E contamos, entre os funcionarios dos corpos de xestión e tramitación procesual e administrativa de Galicia, un importante número de candidatos que reúnen as características para seren magníficos formadores.

Por outra banda, sen renunciar a seguir contando coa participación do sector privado na realización de certas tarefas e servizos, consideramos imprescindible reforzar os cadros de persoal informático e crear unha estrutura de mandos intermedios, responsables de seccións e equipos, dos que agora se carece. A partir de aí o soporte informático debería camiñar por un proceso de mellora continua ao que sen dúbida contribuiría a incorporación de instrumentos de xestión de calidade como as cartas de servizos e as enquisas de satisfacción dos usuarios.

## 14. Inversións e gasto corrente en TIC

O financiamento destinado a TIC nesta CA é ben diferente dos recursos que outras destinan a estes medios. Como mostra véxase o seguinte cadro comparativo:



Tamén desde esta perspectiva dos proxectos de orzamentos de 2009 resulta que Euskadi, a que mais, destinará a TIC unha ratio por usuario de xustiza (xuíces, fiscais, secretarios e funcionarios) de 4.058,03 , Cataluña de 3.834,52 , Canarias de 1.067,26 , Valencia de 940,08 e Galicia de 587,17. Para igualar a ratio valenciana precisaríamos adicionar sobre o crédito inicial previsto a cantidade de 1.039.373,63 , para igualar a canaria 1.413.907,62, para igualar a catalana 9.563.374,35 e para igualar a vasca 10.221.728,67 .

A crise económica está deixando sentir os seus efectos sobre os investimentos destinados ás administracións públicas, de xeito que a evolución que recolle a seguinte gráfica é representativa dunha tendencia máis xeral.



## 15. Conclusións

A consideración de conxunto da situación dos medios ao servizo da administración de xustiza en Galicia evidencia a necesidade dun forte impulso da acción de Goberno para conducir un cambio significativo no funcionamento dos nosos xulgados, tribunais e fiscalías e a comunidade xurídica galega en xeral, que os aproxime ao nivel de servizos proporcionados polas administracións públicas máis avanzadas.

Esta acción de goberno debería orientarse prioritariamente a conseguir:

1. En materia de edificios o desenvolvemento dos proxectos de Cidade da Xustiza previstos para as cidades de A Coruña, Vigo e Ourense, o reforzamento e mellora da xestión seguida ata agora na execución de proxectos e, con

audiencia de todos os sectores da xustiza, aprobar un programa funcional de necesidades dos edificios xudiciais, que contemple todos os aspectos implicados.

2. En materia de subministracións, servizos e gastos unha reorientación da actuación administrativa para aumentar a calidade do servizo e optimizar a xestión do gasto en materias como as comunicacións (telefónicas, telemáticas e postais) e os transportes de persoas.
3. En materia de TIC un nivel de financiamento situado en torno a ratio media por usuario destinado polas outras CCAA con competencias en materia de xustiza.
4. O impulso ao desenvolvemento e implantación de aplicacións informáticas con tecnoloxía multilinguaxe que garantan a cooficialidade lingüística, así como a construción dunha solución tecnolóxica específica para informatizar o postos de traballo de maxistrados e xuíces.
5. A colaboración con outras Administracións competentes para priorizar as solucións de interoperatividade das aplicacións informáticas, tendentes a unha integración global dos sistemas dispoñibles nos xulgados, tribunais, fiscalías e demais servizos da Administración de xustiza.
6. A priorización dos proxectos de informatización dos xulgados de paz, no marco do Programa Rexistro civil en liña, e de modernización das sedes xudiciais a través da xestión centralizada da información audiovisual e os sistemas informáticos de información ao público.
7. A implantación de sistemas de transporte telemático de documentos procesuais entre xulgados e tribunais e coa comunidade xurídica en xeral e o desenvolvemento das liñas de dixitalización de expedientes, implantación da sinatura electrónica e integración multimedia, orientadas á construción dun expediente electrónico xudicial.
8. A creación dun sitio web da xustiza galega dende onde prestar servizos dixitais a profesionais e cidadanía.
9. O desenvolvemento de campañas de difusión e concienciación do conxunto dos operadores xurídicos (funcionarios, profesionais, etc.) sobre a utilidade e importancia do correcto emprego das aplicacións informáticas e a introdución dun sistema de auditoría periódica sobre o grado de utilización das aplicacións informáticas e de cumprimento do código de conduta de usuarios.
10. O reforzamento dos servizos de administración, soporte, e atención ao usuario das TIC xudiciais galegas e a creación dun cadro de *monitores informáticos* procedentes dos corpos ao servizo da Administración de xustiza.

## Anexo I. Distribución do gasto corrente





## Anexo II. Fitos do procedemento

### Órganos: xulgados

#### Asuntos: procesos en instancia (excluída a instrución penal)

- Rexistro
- Primeira resolución ditada polo órgano xudicial
- Auto de inhibición, acumulación ou resolución que determine que a tramitación debe seguir noutro órgano
- Declaración de autos conclusos pendentes de resolución definitiva
- Resolución final (sentenza, auto ou decreto)

### Órganos: xulgados de instrución/tribunais

#### Asuntos: causas penais en fase de instrución

- Conclusión do sumario
- Acordo de remisión da causa á audiencia provincial ou xulgado do penal
- Devolución da causa por defectos na instrución

### Órganos: tribunais

#### Asuntos: procesos en instancia/recursos

- Rexistro
- Primeira resolución ditada polo órgano xudicial
- Auto de inhibición, acumulación ou resolución q determine que a tramitación de seguir noutro órgano
- Pendente de sinalamento para votación e resolución
- Votación e resolución

### Órganos: xulgados/tribunais

#### Asuntos: recursos

- Resolución que acorda ter por preparado ou admitir a trámite o recurso
- Resolución que acorda remitir os autos á instancia superior
- Devolución dos autos á instancia inferior

### Órganos: xulgados/tribunais

#### Asuntos: procesos de execución

- Admisión a trámite da demanda/petición de execución provisional
- Arquivo provisional da execución provisional
- Arquivo definitivo da execución provisional
- Admisión a trámite da demanda/petición de execución definitiva
- Arquivo provisional da execución definitiva
- Arquivo definitivo

## Anexo III. Rexistros civís informatizados e dixitalizados

Nome do órgano rexistral	Provincia	Porcentaxe de tomos dixitalizados	Nº de tomos dixitalizados
Rexistro Civil de Arzúa	La Coruña	100,00	57
Rexistro Civil de Betanzos	La Coruña	100,00	63
Rexistro Civil de Corcubión	La Coruña	100,00	15
Rexistro Civil de Estrada (A)	Pontevedra	100,00	106
Rexistro Civil de Muros	La Coruña	100,00	67
Rexistro Civil de Ordes	La Coruña	100,00	58
Rexistro Civil de Ourense	Ourense	100,00	405
Rexistro Civil de Redondela	Pontevedra	100,00	98
Rexistro Civil de Santiago de Compostela	La Coruña	100,00	447
Rexistro Civil de Villalba	Lugo	100,00	90
Rexistro Civil de Caldas de Reis	Pontevedra	100,00	51
Rexistro Civil de Cambados	Pontevedra	100,00	78
Rexistro Civil de Carballo	La Coruña	100,00	115
Rexistro Civil de Ribeira	La Coruña	100,00	111
Rexistro Civil de A Coruña	La Coruña	100,00	821
Rexistro Civil de Bande	Ourense	100,00	22
Rexistro Civil de Becerreá	Lugo	100,00	36
Rexistro Civil de Carballiño (O)	Ourense	100,00	55
Rexistro Civil de Fonsagrada (A)	Lugo	100,00	49
Rexistro Civil de Lugo	Lugo	100,00	372
Rexistro Civil de Marín	Pontevedra	100,00	101
Rexistro Civil de Negreira	La Coruña	100,00	53
Rexistro Civil de Ponteeareas	Pontevedra	100,00	80
Rexistro Civil de Pontevedra	Pontevedra	100,00	349
Rexistro Civil de Verín	Ourense	100,00	56
Rexistro Civil de Vilagarcía de Arousa	Pontevedra	100,00	147
Rexistro Civil de Xinzo de Limia	Ourense	100,00	51
Rexistro Civil de Monforte de Lemos	Lugo	100,00	116
Rexistro Civil de Celanova	Ourense	100,00	48
Rexistro Civil de Chantada	Lugo	100,00	79
Rexistro Civil de Mondoñedo	Lugo	100,00	43
Rexistro Civil de Ortigueira	La Coruña	100,00	61
Rexistro Civil de Sarria	Lugo	100,00	68
Rexistro Civil de Tui	Pontevedra	100,00	89
Rexistro Civil de Barco de Valdeorras (O)	Ourense	100,00	61
Rexistro Civil de Cangas de Morrazo	Pontevedra	100,00	93
Rexistro Civil de Lalín	Pontevedra	100,00	97
Rexistro Civil de Noia	La Coruña	100,00	76
Rexistro Civil de Padrón	La Coruña	100,00	50
Rexistro Civil de Pobra de Trives (A)	Ourense	100,00	28
Rexistro Civil de Porriño	Pontevedra	100,00	70
Rexistro Civil de Ribadavia	Ourense	100,00	38
Rexistro Civil de Vigo	Pontevedra	100,00	1.052
Rexistro Civil de Viveiro	Lugo	100,00	69
Rexistro Civil de Ferrol	La Coruña	100,00	389

# Profesionales

## Abogados

**Ponente:**  
Xosé Antón López Graña

**Grupo de trabajo:**  
Rafael Jiménez

## Conclusiones

**Primera.** Dejando de lado la Historia y, por tanto, la importancia de los Abogados en Grecia, en Roma, en el Renacimiento y en la formación de los Estados Modernos e incluso en la espléndida de la Codificación; y tratando de ceñirnos a nuestro Derecho Positivo, recordamos aquí lo que decíamos en la introducción de nuestro escrito del 25 de noviembre -al que nos remitimos, como al de 3 de setiembre-, de 2008:

“Los Abogados, -que por primera vez son invitados a compartir un foro como éste, lo que agradecemos al Sr. Conselleiro-, aparecen definidos en el Artículo 542 de la LOPJ, al decir que: *“1.- Corresponde en exclusiva la denominación y función de Abogado al licenciado en Derecho que ejerza profesionalmente la dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, o el asesoramiento y consejo jurídico”*.

Distingue la LOPJ, como se ve, dos funciones:

Una privada, muchas veces estrictamente confidencial -la de asesoramiento y consejo jurídico-, que no por ello deja de tener trascendencia en un estado democrático social y de derecho, como el nuestro (art. 1.1 de la CE), por cuanto tiene de labor pedagógica, para que los ciudadanos puedan moverse en un entramado legal tan complejo como el que nos rige a diario; muy importante para no crearse problemas; básica, en la orientación para evitarlos y guía para solucionar los ya surgidos, no sólo con el consejo particular sino con la mediación y la transacción extrajudicial (medios tradicionalmente gratos a la Abogacía).

Y otra manifiestamente pública, -que es la que, en realidad interesa hoy- de defensa ante los Organismos Públicos, fundamentalmente en los Juzgados y Tribunales, ante los cuales, *“los Abogados son libres e independientes, se sujetarán al principio de buena fe, gozarán de los derechos inherentes a la dignidad de su función y serán amparados por aquellos en su libertad de expresión y defensa, nº 2 del citado art.,*

542”, estableciendo, al efecto, el art. 546.1 que: *“Es obligación de los poderes públicos garantizar la defensa y la asistencia de Abogado, en los términos establecidos en la Constitución y en las leyes”*. De ahí, la exigencia del art. 544.1: *“Los Abogados y Procuradores, antes de iniciar su ejercicio profesional, prestarán juramento o promesa de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.”*

“En el marco de dicho art. y del 36 de la CE, los Abogados gallegos estamos agrupados en siete Colegios y, éstos a su vez, están integrados en el Consello da Avogacía Galega, por Decreto 130/1993 del 3 de junio, que aprueba su creación y los Estatutos por los que se rige. Lo forman los siete Decanos, quienes, cada dos años, prorrogables por otros dos, eligen un Secretario-Tesorero, un Vicepresidente y un Presidente, cargo que ACTUALMENTE, tengo el alto honor de ostentar, y por ello, también la representación máxima de dicho Consello, de los Colegios que lo integran y de todos los colegiados, en esta relación con los poderes públicos.”

**Segunda.** El Estatuto General de la Abogacía, aprobado por el R.D. 658/2001, de 22 junio 2001, dice en su Exposición de Motivos:

*“La propia Constitución consagra en su artículo 24 el derecho de los ciudadanos a la defensa y asistencia letrada. Esta función, atribuida en exclusiva a la abogacía y desarrollada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, se inspira en una serie de principios ampliamente desarrollados y reforzados por el nuevo Estatuto”*.

*“Se refuerza el principio de buena fe que preside en todo caso las relaciones entre el cliente y el abogado, garantizando la adecuada defensa de los intereses del justiciable ante los Tribunales.”*

*“Del mismo modo, la garantía consagrada en el nuevo Estatuto de los principios de libertad e independencia de los profesionales de la abogacía puestos siempre al servicio del defendido, permiten la más idónea defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.”*

Y, en su articulado, desarrolla dichos Principios, entre otros, en los siguientes preceptos:

*“Artículo 1.1. La Abogacía es una profesión libre e independiente que presta un servicio a la sociedad en interés público y que se ejerce en régimen de libre y leal competencia, por medio del consejo y la defensa de derechos e intereses públicos o privados, mediante la aplicación de la ciencia y la técnica jurídicas, en orden a la concordia, a la efectividad de los derechos y libertades fundamentales y a la Justicia.”*

*“Artículo 2.1. Los Colegios de Abogados son corporaciones de derecho público amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado, con personalidad jurídica propia y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines.”*

*“Artículo 3.1. Son fines esenciales de los Colegios de Abogados, en sus respectivos ámbitos, la ordenación del ejercicio de la profesión; ...la formación profesional permanente de los abogados; el control deontológico y la aplicación del régimen disciplinario en garantía de la sociedad; la defensa del Estado social y democrático de derecho proclamado en la Constitución y la promoción y defensa de los Derechos Humanos, y la colaboración en el funcionamiento, promoción y mejora de la Administración de Justicia.”*

*“Artículo 8.1. La intervención profesional del abogado en toda clase de procesos y ante cualquier jurisdicción será preceptiva cuando así lo disponga la ley.”*

*“Artículo 9.1. Son Abogados quienes, incorporados a un Colegio español de Abogados en calidad de ejercientes y cumplidos los requisitos necesarios para ello, se dedican de forma profesional al asesoramiento, concordia y defensa de los intereses jurídicos ajenos, públicos o privados.*

2. *Corresponde en exclusiva la denominación y función de Abogado a quienes lo sean de acuerdo con la precedente definición, y en los términos previstos por el artículo 436 (hoy, 542) de la Ley Orgánica del Poder Judicial.”*

**Tercera.** En el escrito del 3 de setiembre de 2008, decíamos:

*“2ª . Según la CE, los ciudadanos, son los verdaderos titulares de la Justicia, uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento; valor que, como integrante de la Soberanía nacional, reside en el pueblo español (art. 1º.1 y 2); del cual emana (art. 117), siendo sus administradores -sin duda, como mandatarios de dicho titular-, los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial; cuyo órgano único de gobierno el CGPJ (art. 122), presidido por el titular del T.S. y con veinte vocales, de ellos, doce Jueces y Magistrados y ocho que pueden no serlo.”*

Y, en el de 25 de noviembre del mismo año, añadíamos a lo copiado antes:

#### **A) “Condiciones legales de ejercicio” (de la Abogacía)**

El art. 17.3 de la CE, *“garantiza la asistencia de abogados al detenido en las diligencias policiales y judiciales, en los términos que la ley establezca”*. Y el 24.2, dice que *“todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado.”*

Por su parte, la LEY DE ENJUICIAMIENTO CRIMINAL dispone en su art. 520.2: *“Toda persona detenida o presa será informada, de modo que le sea comprensible, y de forma inmediata, de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten y especialmente de los siguientes:*

*c) Derecho a designar Abogado y a solicitar su presencia para que asista a las diligencias policiales y judiciales de declaración e intervengan en todo reconocimiento de identidad de que sea objeto. Si el detenido preso no designara Abogado, se procederá a la designación de oficio.”*

El art. 652 ordena que, después de los escritos de las acusaciones “se comunicará la causa a los procesados y a las terceras personas civilmente responsables, para que... por su orden, manifiesten,... también por conclusiones numeradas y correlativas a las de la acusación si están o no conformes con cada una...” “Se les habilitará al efecto de Abogado y Procurador, si no los tuviesen.”

El artículo 786.1: La celebración del juicio oral requiere preceptivamente la asistencia del acusado y del abogado defensor.

Por su parte la LEC en su artículo 31: “Intervención de Abogado”, establece que 1: “Los litigantes serán dirigidos por Abogados habilitados para ejercer su profesión en el tribunal que conozca del asunto. No podrá proveerse a ninguna solicitud que no lleve la firma de Abogado.”

Y, según el art. 23 de LJ 19/1998 de 13 de julio, exceptuando a los funcionarios públicos, “las partes... serán asistidas, en todo caso, por Abogado.”

Resumiendo:

**LA INTERVENCIÓN DEL ABOGADO, ES IMPERATIVAMENTE EXIGIDA, EN LA PRÁCTICA TOTALIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS, SEA CUALQUIERA LA JURISDICCIÓN ANTE LA QUE SE TRAMITEN.**

Por eso, parece modesta la Exposición de Motivos de la Ley de Acceso a nuestra profesión (publicada en el BOE del 31 de octubre de 2006), cuando dice que “la regulación del régimen de acceso a la profesión de Abogado en España es una exigencia derivada de los artículos 17.3 y 24 de la Constitución: *estos profesionales son colaboradores fundamentales en la impartición de justicia, y la calidad del servicio que prestan redundan directamente en la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución garantiza a la ciudadanía.*”

Y, nos parece poco que nos llamen “colaboradores” -aunque se nos califique de “fundamentales”- porque, de lo expuesto hasta aquí, se desprende que nuestros legisladores... se han cuidado de reconocer el papel esencial de los Abogados, hasta el punto de que, sin su presencia, en el orden penal, no pueden exigirse siquiera las primeras declaraciones ante la Policía o la Guardia Civil y, en manera alguna celebrar el juicio, sin su intervención. En el orden civil, no pueden admitirse a trámite las Demandas; ni en el Contencioso-administrativo, los recursos.

**Cuarta.** “El artículo 117 de la CE” (del mismo escrito)

Comienza diciendo que “La justicia emana del pueblo”, concreción del art. 1.2, según el cual “la soberanía reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado”. El pueblo español, es el conjunto de los ciudadanos españoles; o sea que, todos y cada uno de éstos, son, en principio, los titulares de la justicia.

El artículo continúa diciendo que (la Justicia) “*se administra en nombre del Rey*”, por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial. Esta sucesión de delegaciones del pueblo en el Rey y de éste en los Jueces y Magistrados que, además son “*independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley*”, parece desligar el resto del artículo de la frase inicial, despojando al pueblo de aquella primigenia titularidad para trasladársela al poder judicial y a sus integrantes. Por eso, es más fácil contemplar la situación al revés: el poder judicial, convoca las oposiciones a jueces y el resultado de éstas, se publica en el BOE, momento a partir del cual los que han obtenido plaza, se integran en el Poder convocante, sin intervención alguna de los ciudadanos.

“Los Abogados, por el contrario, hablamos por los ciudadanos, somos su voz, ellos mismos. No tenemos potestas, delegada por la Nación en el Rey y por éste en la Judicatura, pero sí la autoritas que se ha reservado el delgado primero: el pueblo, los ciudadanos españoles, que son nuestros clientes. No participamos del Poder ni de sus órganos; pero la maquinaria judicial, a magnífica que sea -como nos han explicado las Ponencias anteriores y como las deseamos todos-, sin nuestra intervención, o no se pone en marcha o se paraliza. De nada sirven los mejores Magistrados, Jueces, Fiscales, Secretarios y Oficiales, sin los Abogados”.

**Quinta** “*Para alcanzar una justicia más ágil y eficaz, -dice la Exposición de Motivos del citado Reglamento General de la Abogacía-, resulta fundamental modernizar la regulación de la profesión de Abogado como colaborador necesario de la función jurisdiccional*”. Por eso, los ciudadanos -y por ellos, la Abogacía, independiente y libre- son acreedores a un RESPETO PROCESAL, con mayúsculas que, frecuentemente, no se les reconoce, ni se les guarda.

Y, ocurre así, porque ni en la LOPJ, -el colmo, aparece regulado en sus artículos 555 y 556, conforme a los cuales el Juzgador es la propia parte-; ni en las Leyes de procedimiento y en las actuaciones judiciales, -basta recordar que los plazos se imponen a los Letrados, de forma fatal, mientras los ignoran los juzgadores, con la mayor naturalidad y plena aquiescencia de los Tribunales,... que tampoco hacen de ellos el menor caso-; ni en la puntualidad ni en los solemnes actos de las vistas -recuérdese el voluntario olvido del art. 185.4 de la LEC-; ni en el trato directo -todos llamamos “SS<sup>a</sup>” al Juez, y éste ni siquiera se dirige al Abogado, como “Señora” o “Señor”-; ni en las Oficinas Judiciales, se suele respetar al Abogado, como merece su función.

En el curso de las siete reuniones de esta Comisión, hemos tenido otras tantas ocasiones de comprobar que a la Abogacía, se ha referido exclusivamente esta Ponencia; y la adenda, de uno de los señores expertos, (y aún éste, en cuanto trató de la Justicia Gratuita, lo hizo para asegurar que había que “*formarnos*”, “*vigilarnos*” y *comprobar cómo desempeñábamos nuestra función*), proponiendo otras formas de gestión de la Justicia Gratuita, distintas de las que la Ley encomienda a nuestros Ilustres Colegios (y todas en detrimento y desdoro de la Abogacía). Esa

falta de atención mínima, -de no tratar cada estamento de defender “lo suyo”- lo sería de respeto y consideración, puesto que hemos demostrado sobradamente que, conforme a nuestro Derecho, sin los Abogados, sobrarían todos los cargos que administran o colaboran en la Administración de Justicia. (Claro, que si el Acta de la reunión en la que el Letrado que suscribe expuso el Borrador de esta Ponencia, fuese menos parca, se podría comprobar cómo se han opuesto a ella los señores Magistrados, Jueces y Fiscales, llegando a pedir que se retirara, haciendo patente, una vez más, la frecuente desconsideración, denunciada).

En cambio, hemos de subrayar que todos los Abogados han procurado, siempre, actualizarse. Antiguamente con las Colecciones Legislativas, ahora con las Bases de Datos y procedimientos electrónicos; y, al tiempo, con los Tratados y las Monografías, adecuadas. Y que los Colegios y el Consello da Avogacía de Galicia -al igual que los de otras Provincias y Autonomías-, organizan todos los años, cursos y conferencias, sobre las Leyes y los problemas más importantes, de modo que facilitan la “formación continuada” de los Letrados.

#### **Sexta.** Libertad de expresión

El Abogado ha de defender a sus patrocinados, con libertad, tanto oralmente como por escrito. Sin temor, mientras no insulte.

Así lo ha establecido la jurisprudencia del TC al decir, por ejemplo en su Sentencia de **26-09-2005 Art. 232.3** *“que el ejercicio de la libertad de expresión en el seno del proceso judicial por los Letrados de las partes, en el desempeño de sus funciones de asistencia técnica, posee una singular cualificación, al estar ligado estrechamente a la efectividad de los derechos de defensa del art. 24 CE (STC 113/2000, de 5 de mayo [RTC 2000/113], F.4)”. También se indica que “consiste en una libertad de expresión reforzada cuya específica relevancia constitucional deviene de su inmediata conexión con la efectividad de otro derecho fundamental, el derecho a la defensa de la parte (art. 24.2 CE) y al adecuado funcionamiento de los órganos jurisdiccionales en el cumplimiento del propio y fundamental papel que la Constitución les atribuye (art.117 CE)” y, por ello, se señala que “se trata de una manifestación especialmente inmune a las restricciones que en otro contexto habrían de operar (STC 205/1994, de 11 de julio [RTC 1994/205], F.5)”.*

Y en la STC 1º-02-05.AR.22, se aclara que: *“el bien tutelado en el art. 449.1 LOPJ no es el honor o la dignidad de la persona titular de un órgano judicial, sino el respeto debido al Poder Judicial en tanto que institución y, por tanto, al margen de las personas que eventualmente desempeñan la magistratura” (STC 117/2003, de 16 de junio [RTC 2003/117].”* Y, continúa diciendo:

*“... según reiteradamente hemos afirmado, excluidos el insulto y la descalificación, la libre expresión de un Abogado en el ejercicio de la defensa de su patrocinado ha de ser amparada por este Tribunal ... (STC 157/1996, de 15 de octubre [RTC 1996/157],*



F.5; 226/2001, de 26 de noviembre [RTC 2001/226], F.3; ATC 76/1999, de 16 de marzo [RTC 1996/76 AUTO])” (STC 117/2003, de 16 de junio [RTC 2003/117],F.4)”.

**Séptima.** Los Abogados gallegos, son normalmente bilingües como sus clientes. Según prefieran éstos, hablan gallego o castellano. Por eso, no han creado problemas por razón del Idioma. En cambio, sí varios de ellos los han sufrido porque algunos Jueces desconocen, dicen desconocer o, en cualquier caso, se niegan a aceptar la cooficialidad de la lengua gallega. Naturalmente, los señores que están en esas condiciones, deberían haberlo pensado antes de pedir o aceptar su destino en Galicia; pero estando aquí deberán esforzarse en aprender dicha lengua, al menos en un grado medio que les permita comprender nuestros escritos y las declaraciones de los testigos y de las partes. Porque, lo que no puede exigírseles a éstas, es que paguen un intérprete para traducir lo que dicen, en su propia Tierra.

#### **Octava.** La justicia gratuita

La Exposición de Motivos de la Ley 1/96, que rige esta materia, dice:

*“Suprimidas por la Ley 25/1986 las tasas judiciales, el núcleo de los costes económicos derivados del acceso a la tutela judicial viene determinado por la intervención en el mismo, por imperativo legal, en la mayor parte de las ocasiones, de profesionales especializados en la defensa y representación de los derechos e intereses legítimos”. Es decir, a los Abogados y Procuradores.*

Como consecuencia, encarga a dichos profesionales de gestionarla. Así:

*Artículo 22. Los Consejos Generales de la Abogacía Española y de los Colegios de Procuradores de los Tribunales de España y sus respectivos Colegios regularán y organizarán, a través de sus Juntas de Gobierno, los servicios de asistencia letrada y de defensa y representación gratuitas, garantizando, en todo caso, su prestación continuada y atendiendo a criterios de funcionalidad y de eficiencia en la aplicación de los fondos públicos puestos a su disposición.*

*Los Colegios de Abogados implantarán servicios de asesoramiento a los peticionarios de asistencia jurídica gratuita, con la finalidad de orientar y encauzar sus pretensiones. Dicho asesoramiento tendrá en todo caso, carácter gratuito para los solicitantes.*

*Los Colegios de Abogados facilitarán a los solicitantes de asistencia jurídica gratuita la información necesaria en relación al cumplimiento de los requisitos para su concesión, así como el auxilio en la redacción de las solicitudes correspondientes.*

*Artículo 23. Los profesionales inscritos en los servicios de justicia gratuita, a que se refiere esta Ley, desarrollarán su actividad con libertad e independencia de criterio, con sujeción a las normas deontológicas y a las normas que disciplinan el funcionamiento de los servicios colegiales de justicia gratuita.*

Los Colegios, cumplen puntualmente su función administrativa con gran esfuerzo y a pesar de que, cada uno, ha tenido que contratar a dos o más empleados para atender la labor burocrática de la tramitación de los expedientes. Pero, además, cuidan de que la Deontología, presida el buen hacer de los colegiados.

Y los Abogados, -que antes de que la Constitución otorgase a las personas sin medios económicos para litigar, el beneficio de hacerlo sin costes o *“de pobreza legal”*, se encargaban de redactar las complejas demandas mal llamadas incidentales, de sus clientes-, desempeñan su función exactamente igual que en los asuntos que no son de turno; de modo que, no hay razón alguna para *“procurar su formación específica”, “inspeccionarlos”* o *“hacerles seguimiento”* de clase alguna. Aparte de no ser necesario, los Colegios, se preocupan de todo ello, con carácter general, porque como hemos dicho antes, *“son fines esenciales de los Colegios de Abogados, en sus respectivos ámbitos, la ordenación del ejercicio de la profesión; ... .. la formación profesional permanente de los Abogados; el control deontológico y la aplicación del régimen disciplinario en garantía de la sociedad.”*

El moderno Reglamento de nuestra Comunidad, ha venido a facilitar, en alguna medida, la tramitación de los expedientes de Justicia Gratuita; y ha reintegrado a los beneficiarios la facultad de elegir al Abogado de su predilección. Pero, el esfuerzo colegial, sigue siendo igual de grande.

Por los Abogados, reiteramos lo decíamos en nuestro escrito del 3 de setiembre:

*“... no estará de más apuntar que, reconociendo la LAJG 1/96, de 10 de enero, como beneficiarios a quienes, de ingresos anuales, “por tódolos conceptos e por unidade familiar, non superen o dobre do salario mínimo interprofesional vixente no momento de efectua-la solicitude”, habrá que pensar que dicho límite deberá alcanzarlo, como mínimo, cualquiera de los Abogados inscritos en el Turno de Oficio.”*

Y los Colegios, deberán recibir una compensación económica acorde con su esfuerzo; que se aproxime a la que reciben del Gobierno Central, los Colegios de las Comunidades a las que no ha sido transferida función alguna de la Administración de Justicia.

Resumiendo: en nombre del Consello, de los siete Colegios y de todos los Abogados de Galicia, en el desarrollo de nuestras actividades profesionales de asesoramiento y defensa, reivindicamos un respeto análogo -y nunca inferior, al de los máximos administradores de Justicia. Y que, cuando se cree el Consejo Superior Gallego, tengamos en él una representación acorde con esa consideración y respeto.

# Profesionales

## Procuradores

Ponente:  
Javier Carlos Sánchez

1. Naturaleza jurídica de las funciones de los procuradores. Evolución
2. La compatibilidad del ejercicio de las funciones de colaboración con la Administración de Justicia y de representación procesal del Procurador
3. Ejes esenciales sobre los que se apoya la ordenación de la profesión
  - 3.1 Formación. Cualificación
  - 3.2 Deontología Profesional
  - 3.3 Territorialidad
  - 3.4 Régimen de Incompatibilidades
  - 3.5 Sistema Retributivo. Repercusión en los denominados costes indirectos de la Justicia
4. Dimensión Privada de la representación procesal
5. Algunas cuestiones relativas al ejercicio de funciones de colaboración con la Administración de Justicia por parte de los Procuradores
  - 5.1 La acreditación de la práctica de los actos de comunicación judicial por los Procuradores
  - 5.2 Los Procuradores y la Ejecución

## 1. Naturaleza jurídica de las funciones de los Procuradores. Evolución

La Exposición de Motivos<sup>1</sup> de la Ley Orgánica 1/1985 de uno de julio del Poder Judicial se refiere a los Procuradores, igualmente a los Abogados, estableciendo que “Consagra también la Ley la función de los Abogados y Procuradores, a los que reserva la dirección, defensa y representación de las partes, pues a ellos corresponde garantizar la asistencia jurídica al ciudadano en el proceso, de forma obligatoria cuando así lo exija y, en todo caso, como derecho a la defensa y asistencia letrada expresamente reconocido en la Constitución”.

La regulación de la LOPJ anterior a la reforma operada por la Ley Orgánica 19/2003 de veintitrés de diciembre, pone de manifiesto la doble función de los Procuradores, como afirma Díaz Riaza<sup>2</sup>, corresponde a Prieto Castro<sup>3</sup> el mérito de haber destacado el carácter público y privado de su función que se manifiesta por una parte, representando a las partes en el proceso y por la otra como colaboradores de la Administración de Justicia. La faceta privada del ejercicio de su función se reflejaba en el derogado artículo 438 apartado 1º de la L.O.P.J., al establecer que, “corresponde exclusivamente a los Procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la Ley autorice otra cosa”, la faceta “pública” se manifestaba en la citada Ley Orgánica<sup>4</sup>, cuando se refería a los Procuradores como cooperadores de la Administración de Justicia, al igual que Ministerio Fiscal, Abogados y Policía Judicial.

Sin embargo, la derogada regulación de la LOPJ, al igual que la parcialmente derogada L.E.C. de 1881, carecía de aspectos concretos de colaboración que contribuyeran de forma eficaz al auxilio de nuestros órganos jurisdiccionales en el ejercicio de su función, tratándose, dicha función, de forma genérica y concretándose la misma en la siguiente afirmación; “Sirviendo a los intereses de los Ciudadanos que demandan tutela judicial, a quienes representan, sirven también al interés público de la justicia”.

La ampliación de facultades a los Procuradores de los Tribunales tiene su origen en “El Libro Blanco de la Justicia”, donde el Consejo General del Poder Judicial se pronunciaba a favor de dicha ampliación<sup>5</sup>. Esta tendencia ampliatoria tiene su reflejo en la propia Ley de Enjuiciamiento Civil donde en su Exposición de Motivos<sup>6</sup> se pone de manifiesto la acentuación de sus responsabilidades y se subraya la justificación de sus funciones.

También, El Consejo General del Poder Judicial a través de “las Propuestas para la reforma de la Justicia”<sup>7</sup>, recomendaba idéntica ampliación<sup>8</sup> y una vez

más, en pleno celebrado el día veinticuatro de julio del año 2002, con ocasión de la aprobación del informe al Proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales<sup>9</sup> reconoce, en el apartado IV del mismo, bajo el epígrafe, “La Representación procesal y el Derecho a la Tutela Judicial efectiva”<sup>10</sup> la doble faceta ,pública y privada, de la representación procesal y en su apartado denominado “Consideraciones Particulares” dice, “dicha previsión se alinea en la tendencia a la ampliación de las funciones del Procurador, fundamentalmente en uno (la ejecución) de los dos aspectos (actos de comunicación y ejecución) a favor de lo cual se había expresado el Consejo General del Poder Judicial en el Libro Blanco de la Justicia....”

Este proceso continúa con el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España<sup>11</sup> el cual, según su Exposición de Motivos, responde de manera efectiva a la necesidad de actualizar la normativa propia de este colectivo profesional que se venía regulando por el Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales, aprobado por Real Decreto 2046/1982, de treinta de julio. Así, una vez aprobado el EGP es, donde, conforme al diseño de ampliación de facultades propuesto en el Libro Blanco de la Justicia, se contemplan en su artículo 1º apartados 1 y 2, en toda su extensión, la dimensión privada y pública de la función del Procurador de los Tribunales.

La Ley Orgánica 19/2003<sup>12</sup> de veintitrés de diciembre de modificación de la Ley Orgánica 1/1985 de uno de julio del Poder Judicial, contempla en el apartado 2º del artículo 543<sup>13</sup>, por vez primera, la concreción de funciones públicas en la actividad profesional del Procurador, pudiendo realizar en el proceso los actos de comunicación con las partes que la ley les autorice. Estas funciones adquieren carta de naturaleza a través de la Disposición Adicional duodécima, apartado tercero, de la Ley Orgánica 19/2003, que añade a la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil, una nueva Disposición Adicional, la Quinta, bajo el epígrafe “Medidas de agilización de determinados procedimientos civiles” y que , en su punto 4º posibilita la práctica por los Procuradores de notificaciones, citaciones, emplazamientos y requerimientos por cualquiera de los medios admitidos con carácter general en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por último destacar que en sesión de Consejo de Ministros de fecha doce de diciembre de 2008 resultó aprobado el Proyecto de Ley de reforma procesal para la Implantación de la Oficina Judicial , hoy en tramite parlamentario, modificación que en lo que respecta afecta a lo dispuesto en el artículo 26 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, prevé una regulación mas acomodada, acorde y coherente que la prevista en la Disposición Adicional 5ª de la LEC y que supone un fiel reflejo de las funciones públicas recogidas en el apartado 2º del Artículo 1º del R.D. 1281/2002 de 5 de diciembre por el que se aprueba el EGP, posibilitando además de los actos de comunicación a las partes en el proceso

“aquellos otros actos de cooperación con la Administración de Justicia que la ley les autorice”. Asimismo el citado proyecto de reforma, prevé en el artículo 152 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, entre otras, que en todos los procedimientos judiciales los actos de comunicación podrán realizarse por el procurador de la parte que así lo solicite, a su costa.

El conjunto de estas nuevas atribuciones suponen, por una parte, un nuevo diseño de la profesión tal y como ahora está concebido e introduce en España fórmulas utilizadas en el Derecho Europeo que provocan una mayor agilidad, claridad y eficacia del proceso, con un ámbito de actuación en materia de actos de comunicación, para los Procuradores, similares a los Solicitadores Portugueses, Huissier de Justice<sup>14</sup> franceses, belgas y otros países .

En lo que respecta a La regulación normativa, la “función privada o de representación procesal” se contempla en los artículos 543.1 de la LOPJ y Artículo 1.1.º del Estatuto General de Procuradores<sup>15</sup>. La “función pública o de colaboración con la Administración de Justicia” se refleja en los artículos 543.2 de la LOPJ y el Artículo 1.2.º del Estatuto General de Procuradores<sup>16</sup>.

También los Colegios de Procuradores<sup>17</sup> viene desarrollando tareas propias de colaboración en el curso del proceso judicial a través de los servicios obligatorios de asistencia jurídica gratuita y turno de oficio<sup>18</sup>, del Servicio de recepción de notificaciones y traslados de copias de los Colegios de Procuradores<sup>19</sup>, de la realización o venta de bienes embargados o venta de bienes por entidad especializada<sup>20</sup> y de los Servicios de Depósitos de bienes muebles embargados<sup>21</sup>.

## **2. La compatibilidad del ejercicio de las las funciones de colaboración con la Administración de Justicia y de representación procesal del Procurador<sup>22</sup>**

En la línea de lo expuesto anteriormente, en el EGP, se plasma la naturaleza jurídica privada y pública que se viene predicando de las funciones de los Procuradores, naturaleza jurídica más acorde con las reformas legislativas que van a sucederse y que permiten que el Procurador puede asumir competencias que van más allá de la mera representación. Así pues, el art. 323 del citado Estatuto General sitúa al mismo nivel la idea de representación y de

cooperación con la Administración de Justicia; y en el ámbito de esta función se prevé la posibilidad de que las leyes les encomienden diversas actuaciones, insertándose, de esta forma, en el engranaje de la Administración para realizar funciones propias de un cooperador. Así, cuando el legislador atribuye las competencias en materia de actos de comunicación judicial, está pensando en el Procurador como un profesional que colabora en la Administración de Justicia, y no tanto como mero representante de la parte. En esta última función es donde pueden encontrarse los principales inconvenientes a la concesión de estas competencias a los Procuradores. Inicialmente puede resultar contrario a los principios procesales la concesión a una de las partes de la atribución para llevar a cabo un acto de comunicación. Ahora bien, la solución nos la proporciona la naturaleza jurídica de la función del Procurador, el cual completa su papel de representante procesal con la función colaboradora con el tribunal que puede desempeñar dentro del proceso.

En definitiva, la representación procesal es de carácter poliédrico que desempeña una función que va más allá de la representación del interés privado de la parte. El Procurador se encarga de que el proceso se desarrolle según los principios que le rigen, y para ello está sometido al imperio de la ley, al igual que el resto de operadores jurídicos. De ahí la posibilidad de practicar los actos de comunicación en aras de esa labor de cooperación reconocida en el Estatuto General, coadyuvando a la mejor realización de la función judicial. Esta actividad se enmarca en la idea más general reconocida en el art. 118 de la CE, según el cual existe la obligación de prestar la colaboración requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto. Asimismo el art. 17 de la LOPJ reitera el deber de colaboración de todas las personas.

Ahora bien, si al Procurador les son de aplicación estas disposiciones dirigidas a todos los Ciudadanos, además está sometido con mayor intensidad a ese deber de colaboración en virtud del papel que desempeña dentro del proceso y de la naturaleza de su profesión. La atribución al mismo de las actividades propias de la comunicación procesal se justifica por la necesidad de que las partes colaboren o cooperen en la actuación judicial. Ahora el Procurador se encarga con mayor énfasis de realizar una función no estrictamente jurisdiccional, e independiente de la representación procesal que ostenta. Ya no se trata sólo de actuar ante los tribunales en atención a criterios que eviten la mala fe procesal, sino que debe imponerse un elemento positivo que coadyuve en la Administración de Justicia. Así pues, el Procurador tiene un deber general de colaboración, y uno particular de cooperación con los tribunales, lo que implica la posibilidad de adecuarse a unas normas deontológicas y someterse a responsabilidad disciplinaria.

### 3. Ejes esenciales sobre los que se apoya la ordenación de la profesión

#### 3.1 Formación. Cualificación

El pasado 30 de octubre de 2007 se aprobó la Ley 34/2006 de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador, (BOE número 260 de 31 de octubre de 2007), fijándose, en su disposición final tercera, la entrada en vigor para el 31 de octubre de 2011. Sin duda alguna este hecho culmina un largo y esforzado empeño de los procuradores que mejorará significativamente la calidad de su ejercicio profesional y por tanto beneficiará a la Administración de Justicia. La regulación de régimen de acceso a la Procura y Abogacía en España es una exigencia que afecta directamente a la tutela judicial efectiva que nuestra Constitución garantiza a la ciudadanía. Si no se garantiza la capacidad técnica de Procuradores y Abogados, se pone en peligro el derecho a la asistencia jurídica, especialmente al derecho de defensa. Con las reformas procesales de los últimos años los Procuradores han adquirido mucha mayor relevancia en el proceso, la representación técnico-procesal del ciudadano engarzada en el art.24 de la Constitución justifica que los profesionales de esa representación tengan también un control de calidad, como el que garantiza esta Ley, en beneficio de los ciudadanos.

#### 3.2 Deontología Profesional<sup>24</sup>

Entendida como el conjunto de deberes que conforman un código de actuación por encima y además de los estrictamente previstos en la Ley. Cumplen una función social a fin de que los ciudadanos tengan plena confianza en el profesional, por cuanto perciban la exigencia de estrictas normas de conducta por autocontrol colegial, normas especialmente adaptadas a la evolución social, a las especiales sensibilidades de cada momento e incluso, de cada lugar.

Los Colegios deben ejercer un control y supervisión del ejercicio de la profesión por parte de sus colegiados a fin de garantizar el servicio a los ciudadanos y la calidad de su actividad. Ello sin olvidar la misión fundacional de defender los intereses corporativos pues el colegio nace por los profesionales para proteger su interés profesional, pero porque al hacerlo presta un servicio a la sociedad, se erige y tutela por la Administración Pública.

En lo que respecta a los Procuradores sobre libertad y la independencia se cimientan sus normas deontológicas inspirándose éstas en el deber de buena fe profesional. Estas normas se recogen en el EGP<sup>25</sup>, los Estatutos de los Consejos de Colegios de Comunidad Autónoma y los Estatutos de cada Colegio, no obstante necesaria su sistematización a través de un código deontológico propio, poniéndose a disposición de la sociedad y de los profesionales de la procura.



### 3.3 Territorialidad

La territorialidad del ejercicio de la profesión de Procurador de los Tribunales<sup>26</sup>, tiene su fundamento en el principio de intermediación judicial y de asistencia continuada a los juzgados y tribunales. Aquel principio reclama una limitación del ámbito geográfico o territorial de la actividad del profesional, para garantizar de forma adecuada y eficaz la defensa y protección de los intereses del poderdante mediante la acción presencial y directa del Procurador ante los órganos jurisdiccionales en los que actúa en su nombre. En este sentido, la territorialidad es una respuesta a las necesidades de los clientes representados y de su naturaleza de colaborador con los Jueces y Tribunales ante los que actúa.

La territorialidad, por una parte, garantiza el contacto personal y directo con los representados o apoderados, como mejor vía para la localización de la parte, ya que se consigue tener proximidad con el órgano judicial que está conociendo del asunto. Con el fin de salvaguardar el derecho de defensa y que el particular pueda comunicarse con eficacia ante el juez, el Procurador asume la tarea de acercar el proceso a su representado. En el desempeño de sus cometidos es necesario que éste acuda asiduamente a la oficina judicial por si el órgano judicial emite algún tipo de notificación que sea determinante para la marcha del proceso. Estos actos de impulso procesal y material deben ser conocidos inmediatamente por las partes con el fin de averiguar el estado del procedimiento, y, en su caso, realizar cualesquiera actos alegatorios o de defensa que correspondan en ese momento. Por lo que deviene en un elemento más dentro del derecho de defensa. Por ello, se precisa una disponibilidad física del Procurador que le permita estar en permanente contacto con el juzgado o tribunal.

Esta misma característica se convierte en una necesidad no sólo de la parte, que deja en manos de un profesional el cuidado de su proceso, sino también del órgano jurisdiccional que mantiene un contacto permanente con los Procuradores, y a los que destina un espacio físico, Servicio de recepción de Notificaciones y Traslados de copias de escritos y documentos, donde se controla el acceso, se custodian los autos, y se conoce la persona que pregunta por la marcha de un asunto, se entrega la documentación, etc. Por ello mismo, la proximidad y asiduidad de la relación del Procurador con los órganos jurisdiccionales, reclaman un contacto diario para la realización de los actos de impulso procesal y material de los procedimientos jurisdiccionales, en su doble función de representante y también de colaborador con la administración de justicia.

### 3.4 Régimen de Incompatibilidades

Existen dos órdenes diferentes de razones que justifican la incompatibilidad para el ejercicio simultáneo de la Procura con las profesiones previstas en el art. 24.1 apartados b) y c) del vigente EGP. El primero de ellos es común a las profesiones

de Graduado Social, Gestor Administrativo y Graduado Social. El segundo, en cambio, es privativo o exclusivo de la prohibición de ejercicio de la Abogacía.

Antes debemos aclarar, sin embargo, que pese al tenor literal del art. 24.1 del EGP, son sólo tres y no cuatro, las profesiones incompatibilizadas con la Procura. Además del ejercicio de la Abogacía, apartado b, lo son solamente las de Gestor Administrativo y Graduado Social, apartado c, toda vez que la de “Agente de Negocios” es una denominación en desuso en nuestro ordenamiento, superada por la de “Gestor Administrativo”, tratándose de una profesión única a la que indebidamente se refiere con una doble denominación, la histórica y la vigente. El equívoco se arrastra desde el anterior Estatuto General de los Procuradores de los Tribunales de España, aprobado por Real Decreto 2064/1982, de 30 de julio, cuyo art. 8.3 sancionaba la incompatibilidad de la profesión de Procurador “con el ejercicio de la profesión de Agente de Negocios o Gestor Administrativo...”

El fundamento común a la triple incompatibilidad radica en la imposibilidad de conciliar las exigencias de intermediación y asiduidad a los órganos jurisdiccionales sobre las que se asienta el ejercicio de la Procura, que en atención a este principio está limitada territorialmente, con el ejercicio de misiones de representación, en el caso de los Gestores y los Graduados o defensa, en los Abogados, cuyos respectivos Estatutos o normas reguladoras no demandan aquella exigencia. El reconocimiento de la compatibilidad para el ejercicio conjunto impediría el correcto desarrollo de su actividad profesional como Procurador sustentada en aquel principio de intermediación y asiduidad.

En este sentido téngase en cuenta la común naturaleza de las funciones de representación de parte que el Procurador comparte con Graduados Sociales y Gestores Administrativos. Con los primeros, aunque sea en ámbitos jurisdiccionales y procesos especializados por razón de su preparación: el art. 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial les habilita para asumir la representación técnica en los procedimientos laborales y de seguridad social, previsión que reitera el art. 18 de la Ley de Procedimiento Laboral. Por su parte, los Gestores Administrativos actúan ante los órganos de las Administraciones públicas en calidad de representantes al amparo de dispuesto en el artículo 32.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de forma habitual, retribuida y profesional, según la definición del art. 2 del Estatuto orgánico de los Gestores Administrativos, en la redacción ofrecida por el Real Decreto 2532/1998, de 27 de noviembre.

Este fundamento se halla, por lo demás, implícito en el art. 24.2 del EGP<sup>27</sup>, de donde en el apartado primero se presume que el ejercicio simultáneo con las profesiones incompatibilizadas es inviable con el cumplimiento de aquel principio.

La incompatibilidad con el ejercicio profesional de la Abogacía se sustenta específicamente, además, en la diferente naturaleza y posición jurídica de ambos profesionales en el proceso.

El Abogado, según nuestro ordenamiento -la legislación procesal, la normativa reguladora de la profesión, e inclusive la corporativa- es el profesional del Derecho al que se le reserva la función de dirección y defensa de las partes en toda clase de procesos, judiciales o extrajudiciales, y el asesoramiento o consejo jurídico<sup>28</sup>. El Procurador, en cambio, es aquel profesional del derecho que, por una parte, asume la representación técnica de las partes en toda clase de procesos, y por otra, es un cooperador de la Administración de Justicia, con la que coadyuva para la correcta sustanciación de los procesos y la eficaz ejecución de las sentencias y demás resoluciones judiciales<sup>29</sup>. Esta segunda vertiente profesional de la actuación del Procurador -la cooperación con la Administración de Justicia- se torna en un elemento determinante a la hora de fundamentar la incompatibilidad con el ejercicio conjunto de la Abogacía. Aunque ambas profesionales comparten funciones prestacionales a las partes de un proceso, los intereses que defienden o representan cada una de ellas difieren ostensiblemente. En relación a su cliente, el letrado defiende sus intereses, asumiendo una posición “de parte” en el proceso. Por ello, y en su tarea, siempre siguiendo los cauces procesales previstos en las normas, empleará cualesquiera medios, argumentos, actos procesales, recursos, etc. que estén a su alcance para obtener del juez un pronunciamiento favorable, siempre con la mirada puesta en los intereses de su defendido, con la finalidad de obtener una sentencia estimatoria de sus pretensiones.

La situación del Procurador en el proceso es bien diferente: el lugar que ocupa dentro del deber/derecho de postulación se aleja de los objetivos propios del letrado. Sobre el mismo recae un aspecto más cercano al carácter público del proceso y la jurisdicción. En el marco de la representación técnica de quienes sean parte, el interés que persigue el procurador de los tribunales no está tan centrado en su representado. Esta representación simplemente afecta a una necesidad de carácter objetivo señalado en las leyes procesales, ya que obedece al desconocimiento del ciudadano del funcionamiento de los órganos judiciales; por ello, la petición al juez de una pretensión, de un recurso, de la práctica de una prueba, debe efectuarse a través del Procurador, el cual no es si no un instrumento de la parte para con el órgano judicial; aunque esta facultad no le habilita para realizar actuaciones de carácter procesal sin previa voluntad de la parte, ya que las actuaciones de carácter material están en manos del Letrado.

La función del Procurador en el proceso está más próxima al órgano judicial que a la parte, ya que en su actuación rige la necesidad de obrar con abstracción de la causa, colaborando con el juzgado o tribunal en la realización de los actos procesales que le están encomendados. Lo que se hace manifiesto en las

manifestaciones de su actuación como colaborador de la Administración de Justicia, por ejemplo, en la realización de actos de comunicación a las partes. Por ello, ante un posible conflicto de intereses, en el cual puede encontrarse con un mandato contrario a la buena fe procesal por su mandante, el procurador tiene el deber de realizar su actuación ante los tribunales conforme a las exigencias procesales, ya que prima su papel de colaborador y cooperador con la Administración de Justicia, respecto del interés de defensa de la parte. Su campo de actuación jurídica es pues notablemente distinto al del Abogado. Aunque ambos intervienen en el proceso para la resolución de la controversia surgida entre partes, cada uno ostenta un interés profesional, así como un ámbito jurídico diferente: mientras que el Abogado emplea el ordenamiento jurídico como argumentación para obtener una satisfacción de los intereses del cliente, el Procurador sólo se desenvuelve con la herramienta procesal, la cual deja poco margen a la argumentación en aras de la mejor resolución del conflicto para la parte.

De ahí pues que la imparcialidad e independencia del Procurador se quebrarían irremisiblemente si fuera posible el ejercicio conjunto de ambas actividades profesionales, Abogacía y Procura.

Por último, debemos destacar que las iniciativas legislativas en curso acentúan las funciones de colaborador o auxiliar de la administración de justicia del Procurador, que exigen aquella imparcialidad e independencia frente al Abogado. En este sentido, el “Proyecto de Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial” apuesta por la potenciación y desarrollo de las facultades de los Procuradores para poder realizar los actos de comunicación con las partes del proceso ya reconocida en el art. 543 de la LOPJ, pero pendiente de desarrollo de las leyes procesales que lo contemplen, cuya práctica permitirá aliviar la carga de trabajo de los Servicios Comunes de Notificaciones y embargos y mejorar sus resultados<sup>30</sup> y será esencial para evitar dilaciones indebidas en especial en la fase de ejecución y en aquellos procesos en los que la localización de las partes y su pronta notificación son esenciales para el éxito del proceso<sup>31</sup>.

Además de esta facultad principal y esencial, las reformas procesales van encaminadas a facilitar la tramitación de los procedimientos y a facultar a los Procuradores y Colegios de Procuradores, a quienes también se les reconoce expresamente funciones propias, para una mayor colaboración con el órgano judicial, en especial en todos aquellos procesos de ejecución. Así pues, y en síntesis, se les reconoce las facultades de: (a) realizar los actos de comunicación con las partes del proceso, lo que conllevaría la notificación en la ejecución de embargos, requerimientos de pago, traslados de valoraciones, requerimiento de títulos, notificación de subasta, de tasaciones de costas y liquidación de intereses, autos de adjudicación, etc.; (b) intervenir en la localización, gestión y depósito de los bienes embargados ; c) intervenir en el cumplimiento de

oficios de retención de saldos en entidades bancarias y en empresas para que se produzcan de forma inmediata por ventanilla; d) designar cuentas para la consignación de retenciones periódicas; e) solicitar la expedición de certificación de cargas de las fincas ejecutadas; f) recabar de los acreedores anteriores de las fincas ejecutadas la situación actual de las cargas precedentes; g) actuar como entidad especializada en Subastas , etc.

Es inimaginable, por una parte, que el Abogado pueda simultanear las funciones de defensa y asesoramiento con las de representación técnica y colaboración con la Administración de Justicia que al Procurador atribuye la vigente legislación procesal y la que se halla en camino, además de resultar inconcebible la práctica de las tareas colaboradoras con la asunción de la defensa de parte, en atención a los principios de independencia e imparcialidad.

### **3.5 Sistema Retributivo. Su repercusión en los denominados costes indirectos de la Justicia**

Como es conocido, la Procura es una profesión arancelada<sup>32</sup>. En la actualidad, aquella habilitación está desarrollada por el Real Decreto 1373/2003, de 7 de noviembre, por el que se aprueba el arancel de derechos de los procuradores de los tribunales, a la sazón vigente, que fuera a su vez modificado por Real Decreto 1/2006, de 13 de enero, para adaptar el sistema de percepciones de los Procuradores a las modificaciones introducidas por la Ley Concursal del año 2003. El arancel de Procuradores cumple una función social que podrá comprobarse en los llamados costes indirectos de la Justicia .Entendiendo por “costes totales”, en sentido estricto, los costes derivados de la intervención de profesionales en un juicio –entre los que se encontrarían los gastos de Abogado, Procurador, Peritos, y otros profesionales liberales -, el Consejo General de Procuradores dispone de algunos datos económicos estimativos del coste de la participación profesional de los Procuradores de los Tribunales en relación con la totalidad del proceso y con los profesionales de la Abogacía.

La fuente que los soporta es de elaboración propia, habiéndose extraído del documento “Los costes indirectos de la Justicia: los profesionales de la Administración de Justicia”<sup>33</sup>. Se trata de un análisis comparativo y datos porcentuales de una muestra representativa y aleatoria de procesos judiciales, desglosando los gastos del letrado, y el procurador, intervinientes en el proceso.

A partir de aquellos datos, se extractaba la siguiente conclusión, que no obstante, el tiempo transcurrido, puede considerarse vigente: “la repercusión de los costes de la intervención del Procurador en el proceso respecto a los costes directos relacionado con otras profesiones liberales, representa como media un valor porcentual de un 8,08%, cuando la comparamos

exclusivamente con las tarifas del abogado, y reduciéndose en torno al 5% cuando se toma como referencia el conjunto de costes derivados de la participación de otros profesionales como es el caso de peritos, notarios, etc”.

Además de las retribuciones sujetas a arancel, que se corresponden con las intervenciones profesionales seguidas en toda clase de asuntos judiciales, los Procuradores perciben, en efecto, derechos “por los demás trabajos y gestiones que practiquen en función de lo dispuesto en los artículos 1709 -contrato de mandato- y 1544 del Código Civil -contrato de arrendamiento de servicios-. Estas percepciones extra-arancelarias se refieren a asuntos de la más variada índole, tales como: comparecencias a requerimientos notariales, gestiones ante Registros Públicos, asistencias a reuniones y juntas diversas -de propietarios, generales de sociedades-, gestiones profesionales extraprocesales ante oficinas públicas o particulares, consultas profesionales, redacción de documentos, etc.

Los honorarios percibidos por estos conceptos no quedan sujetos al arancel de derechos, rigiéndose por un principio de libertad de pactos. El Procurador conviene con su contraparte el precio o la remuneración por su intervención. No obstante lo anterior, las intervenciones profesionales extra-arancelarias tienen un papel residual por relación a las actuaciones profesionales aranceladas.

## 4. Dimensión Privada de la representación procesal

La Administración de Justicia constituye un servicio público del Estado y en aras del mismo velando por los intereses de los Ciudadanos, tanto en cuanto al éxito de sus pretensiones como a mantener un principio de igualdad entre las partes, por la complejidad de los diferentes procesos se hace necesaria la intervención de profesionales actuantes en el proceso, técnicos en derecho, bien representando a las partes, bien asesorándoles. Esta actuación conocida en nuestra doctrina procesal como “postulación procesal” engloba dos instituciones de rancio abolengo en nuestra tradición jurídica; la que representa a la parte en el Proceso denominada PROCURADURIA y la que le asesora ABOGACIA.

El fundamento y la existencia de ambas Instituciones se justifican en la complejidad que presentan las leyes y los diferentes procesos, por el desconocimiento por parte de los ciudadanos tanto de las leyes como de los diferentes trámites procesales que aconsejan la intervención de técnicos en Derecho capacitados para suplir la actividad de las partes, evitando los múltiples traslados a los órganos judiciales y salvaguardando los principios básicos de igualdad en el proceso y de indefensión, dejando la personación por sí para los trámites de poca complejidad jurídica.

Por consiguiente, el principio general, salvo las excepciones reguladas en las leyes procesales, es la intervención obligatoria del Abogado y del Procurador en el proceso. Esa intervención no sólo supone una garantía del justiciable elevada a la categoría de derechos fundamentales por la Constitución (Art.º 24.2), sino que implica también una facilitación del propio proceso, dada su condición de órganos colaboradores de la Administración de Justicia.

Sin entrar al análisis detallado de la intervención , preceptiva o facultativa , del Procurador en los distintos procesos judiciales de cualquier orden jurisdiccional diremos que , como regla general, en nuestro ordenamiento jurídico procesal , las partes intervienen en el proceso representadas mediante Procurador, salvo que la Ley permita acudir al proceso sin aquella representación o con otra distinta, *regla especial*". En nuestro ordenamiento, además de lo previsto en los Tratados y Convenios Internacionales, existen diferentes leyes que regulan los distintos procesos, civiles, penales, contencioso-administrativos, constitucionales, laborales y militares, pero una de ellas, La Ley de Enjuiciamiento Civil<sup>34</sup>, actuará como legislación procesal común o supletoria, a falta de disposiciones en las leyes que regulan los distintos procesos .

## 5. Algunas cuestiones relativas al ejercicio de funciones de colaboración con la Administración de Justicia por parte de los Procuradores

### 5.1 La acreditación de la práctica de los actos de comunicación judicial por los Procuradores

Dispone la Disposición Adicional 5ª de la Ley de Enjuiciamiento Civil al igual que el Proyecto de reforma de la Legislación procesal, Artículo 161 LEC , que cuando el receptor del acto de comunicación judicial se niegue a recibir la copia de la resolución o cédula , la diligencia acreditativa de la entrega o no se hallare en el lugar donde deba practicarse el acto , el Procurador seguirá las reglas previstas en el artículo 161 de la LEC, en lo que resulte aplicable, acreditándolo mediante el auxilio de dos testigos o de cualquier otro medio idóneo.

La acreditación de tales circunstancias nos conduce irremediamente a la conclusión de que tal medio probatorio no constituye en modo alguno una medida eficaz que permita agilizar convenientemente la práctica de los actos de comunicación , tampoco permite competir en igualdad de armas a los Procuradores con los servicios de comunicaciones de la Administración de Justicia . Estas afirmaciones nos llevan a reflexionar procurando la búsqueda una alternativa verdaderamente eficaz.

Imaginemos el Procurador que se disponga a realizar un acto de comunicación judicial (p.ej. un emplazamiento). En principio desconoce si el receptor del acto de comunicación se encontrará o no en su domicilio, de encontrarse en el, no podemos prever si aceptará o se negará a recibir la resolución o cédula y a firmar la diligencia acreditativa de la entrega. Esta circunstancia sitúa al Procurador actuante en un auténtico dilema obligándole a optar entre concurrir por sí mismo a la realización del acto de comunicación o hacerlo directamente con el auxilio de dos testigos.

Si opta por acudir por sí mismo y el destinatario no se encuentra en su domicilio o, encontrándose, se niega a recibir el acto de comunicación o a firmar la diligencia acreditativa de la entrega, el Procurador debe intentar la localización de dos testigos idóneos. En principio esta búsqueda resulta compleja pues no todas las personas están dispuestas a prestar ese tipo de colaboración, y no parece previsible que el Procurador invoque en la vía pública el deber ciudadano de colaborar con los Tribunales previsto en el artículo 118 de nuestra Constitución. Obtenido el auxilio testifical cuando se regrese al domicilio del destinatario del acto quizá éste no atienda la llamada o simplemente se haya ausentado.

Por el contrario si el Procurador opta por auxiliarse previamente de dos testigos idóneos, podrán resultar necesarios o no, y en ese caso se les ocasionará un trastorno y, también, un coste innecesario para la parte. Además ha de tenerse en cuenta la selección previa de los testigos que deberán cumplir las exigencias de idoneidad previstas en nuestra ley procesal en previsión de un eventual incidente de nulidad de los previstos en el artículo 166.1 de la LEC para la práctica de los actos de comunicación, toda vez que pudieran ser tachados si se encuentra en los supuestos previstos en el artículo 377 de la LEC<sup>35</sup>.

Al mismo tiempo debemos de evitar a los testigos que han colaborado la carga adicional de tener que desplazarse a las sedes judiciales e igualmente, que el incidente de nulidad puede ser utilizado como maniobra dilatoria y obstaculizadora de la buena marcha del proceso.

Por otro lado tampoco parece razonable imponer al Procurador que lo haya realizado la carga de la prueba mediante la acreditación de la validez del acto de comunicación judicial.

Esta reflexión pretende, por un lado, adoptar medidas que permitan eliminar los obstáculos para la buena marcha del proceso y lograr así una justicia más ágil y eficaz, para lo que, en nuestra condición de colaboradores o cooperadores de los órganos jurisdiccionales, precisamos la posibilidad de realización de los actos de comunicación con el carácter de presunción "iuris tantum" y sin la necesidad de concurrencia de dos testigos o la utilización de cualquier otro medio idóneo. A todo ello respondía la enmienda número 521 al Proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la implantación de la Oficina Judicial presentada por el Grupo Parlamentario de CIU en el periodo legislativo 2004-2008.



## 5.2 Los Procuradores y la Ejecución<sup>36</sup>

Los Procuradores, desde sus órganos corporativos, se erigen en representantes de los ciudadanos, proponiendo y demandando reformas en nuestras Leyes Procesales que nos proporcione una Administración de Justicia de calidad, más ágil y eficaz.

Uno de los aspectos del proceso que genera más inquietud e incide de forma notable en la lentitud de nuestra Administración de Justicia es la "ejecución". No obstante, la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil en su afán de concentración y de predominio de la oralidad sobre la escritura ha venido a solucionar parte de este problema. Pero, al incrementarse las vistas orales, este hecho ocasiona que el tiempo del Juez para dictar sentencias disminuya y más para ejecutarlas, aunque no sólo el tiempo limitado de los Tribunales para desarrollar las tareas encomendadas es lo que retrasa la agilidad de los procedimientos sino que, como veremos más adelante, la ausencia en nuestro ordenamiento de una institución similar a la de los *huissiers de justice europeos*, profesionales cualificados encargados de la ejecución, no desahogan el trabajo diario de los Juzgados. La función jurisdiccional, como señala la Constitución Española<sup>37</sup> no se agota en el juzgar sino también en ejecutar lo juzgado, resulta inadmisibles que si La L.E.C. promueve y remueve los obstáculos para que se produzca la ejecución provisional de sentencias definitivas y no firmes, se prolongue, más allá de lo razonable, el tiempo de ejecución de las sentencias.

Algunos autores<sup>38</sup>, han puesto de manifiesto el esfuerzo del legislador en reformar la ejecución en la Ley 1/2000 y el importante avance que ello ha supuesto, sin embargo se hace preciso la búsqueda de nuevos mecanismos que mejoren la ejecución en nuestro país.

Haciendo un estudio de los distintos ordenamientos europeos podemos decir que, si bien es cierto que la uniformidad del Derecho procesal es algo que resulta un tópico inalcanzable, por el momento debemos tender claramente a la armonización.<sup>39</sup>

La cuestión debemos centrarla en materia de ejecución. Justificada la necesidad de reformar esta materia, con el fin de lograr la plena eficacia del derecho a un proceso equitativo y que este se desarrolle en un plazo razonable, es necesario llegar a la profesionalización de la ejecución. Para ello es preciso la atribución de la misma a especialistas de esta materia en todos y cada uno de los países miembros de la Unión Europea allí donde no los haya. Uno de estos países, donde se carece de estos profesionales como tales, es España.

En nuestro ordenamiento jurídico procesal se encuentran los Procuradores que ya poseen un importante protagonismo en los actos de notificación, por lo cual, la pregunta que nos hacemos será porque no ampliarles sus facultades, especializándoles, asimismo en la ejecución.

En este sentido Magro Servet<sup>40</sup> al menos se plantea la posibilidad de poder incluir en España un sistema similar al francés en la línea de ejecución procesal de una figura parecida al huissier de justice. Así, este mismo autor señala la necesidad de articular un sistema de ejecución ágil y efectivo con el fin de uniformizar el derecho europeo y establece como conclusión que “debe estudiarse en nuestro país la figura del Huissier de justice al modo y manera de otros países de nuestro entorno que lo incluyen en su sistema para agilizar la ejecución civil y la corolaria cooperación judicial internacional sin la que no tienen sentido los esfuerzos que se vayan realizando en esta materia”.

Algún autor ya ha apuntado la creación en España de la figura del Procurador-Ejecutor<sup>41</sup> que sería asumida por los Procuradores. Incluso, no sólo en materia de ejecución, también en el ámbito de las funciones desarrolladas por los Huissiers en materia de notificaciones, más allá de lo establecido en nuestro ordenamiento actual, algún autor<sup>42</sup> defiende la atribución de estas funciones a los Procuradores como ocurre en el ámbito del Derecho Comparado.

El fundamento de la actuación de los Procuradores, se basa en su triple carácter de colaboradores con las partes, con la Administración de Justicia y con los Abogados. Precisamente en esa faceta de colaboradores con la Administración de Justicia es de la que tenemos que partir para poder interrelacionar su labor con la que desempeñan aquellos que forma parte de la Oficina Judicial. No vemos incompatible la labor que pueden realizar los Secretarios Judiciales y los Procuradores en relación con la ejecución procesal. Serían dos aspectos diferenciados de la misma función, Los Secretarios desde el propio órgano jurisdiccional y los Procuradores fuera de la sede judicial.

La dirección del Secretario Judicial en el proceso de ejecución no impide la atribución de funciones al Procurador de Los Tribunales sobre todo en cuestiones más concretas como son: la práctica de las notificaciones y de los requerimientos, una mayor intervención en la práctica de los embargos, en el nombramiento de los peritos, en las subastas judiciales y en la practica de las diligencias de lanzamiento y ejecución de resoluciones firmes<sup>43</sup>.

El artículo 117.3 de la Constitución Española establece claramente que los jueces ha de juzgar y ejecutar lo Juzgado, atribuyéndoles esa facultad con carácter exclusivo y excluyente. Hemos de tener en cuenta que sólo el derecho del justiciable quedará cumplido no sólo con el acceso a los Tribunales de Justicia sino con la absoluta satisfacción de sus pretensiones cuando exista resolución jurisdiccional o título extrajudicial favorable a la misma. Esto sólo se obtiene, como de forma categórica establece el artículo 570 de la LEC, con la completa satisfacción del acreedor ejecutante. Las funciones del órgano jurisdiccional en el proceso de ejecución son claras, pero la pregunta que surge es quien realiza los “actos materiales de ejecución” que llevan a esa “completa satisfacción del acreedor”. La sobrecarga de trabajo de los órganos jurisdiccionales es un hecho que se puede constatar, y la investigación, sobre el terreno, del patrimonio del ejecutado es algo que el órgano

jurisdiccional, aunque quisiera, no puede realizar. Por ello es posible esa delegación de actividades materiales de ejecución al Procurador especializado en ejecución, a desarrollar fuera de la sede judicial y bajo el estricto control jurisdiccional en estrecha colaboración con la Secretaría del Juzgado.

La nueva Ley de Acceso para las profesiones de Abogado y Procurador, apostando firmemente por la calidad y cualificación profesional, equiparando nuestro sistema al resto de la mayoría de los países comunitarios.

El sistema de selección junto con el estricto control deontológico y disciplinario, amén de las responsabilidades civiles, penales y corporativas a las que se encuentran sometidos los Procuradores de Los Tribunales les habilita para una futura delegación de facultades de ejecución en el proceso civil. La experiencia europea nos reafirma en esa opinión, la tarea que desempeñan los *Huissiers de justice* en la gran mayoría de los países miembros de la Unión Europea está caracterizada por su eficacia. Trasladar a nuestro ordenamiento jurídico esta institución de corte procesal no va a suponer más que ventajas. Es preciso señalar que no es preciso crear una figura jurídica nueva sino que partiendo de los recursos humanos que tenemos se puede encomendar esa tarea a Los Procuradores de Los Tribunales.

## Anexo I

Colegios de Procuradores en la Comunidad Autónoma de Galicia y Partidos Judiciales adscritos a su demarcación territorial con indicación del número de Procuradores ejercientes en 2008.

A Coruña	Lugo	Orense	Pontevedra	Santiago de Compostela	Vigo
A Coruña	Mondoñedo	Ourense	Caldas de Reis	Corcubión	Tui
Ferrol	Chantada	Ribadavia	Cambados	Muros	Ponteareas
Betanzos	Lugo	Xinzo de Limia	Cangas	Noia	Redondela
Carballo	Vilalba	Pobra de Trives (A)	Estrada (A)	Ribeira	Porriño (O)
Ortigueira	Monforte de Lemos	Verín	Lalín	Santiago	Vigo
	Viveiro	Barco de Valdeorras (O)	Marín	Arzúa	
	Sarria	Carballiño (O)	Pontevedra	Negreira	
	Fonsagrada (A)	Bande	Vilagarcía de Arousa	Padrón	
	Becerreá	Celanova		Ordes	

Colegio	Partido Judicial	Hombres	Mujeres	Total
A Coruña	A Coruña	51	73	124
	Ferrol	14	18	32
	Betanzos	8	8	16
	Carballo	5	5	10
	Ortigueira		4	4
	Total	78	108	186
Lugo	Mondoñedo	6	3	9
	Chantada	5	3	8
	Lugo	16	31	47
	Vilalba	4	3	7
	Monforte de Lemos	2	6	8
	Viveiro	1	3	4
	Sarria		6	6
	Fonsagrada (A)	1	1	2
	Becerreá		2	2
Total	35	58	93	
Ourense	Ourense	14	32	46
	Ribadavia	4	1	5
	Xinzo de Limia	2	4	6
	Pobra de Trives (A)		2	2
	Verín	2	2	4
	Barco de Valdeorras (O)	3	2	5
	Carballiño (O)	5	1	6
	Bande	1	2	3
	Celanova	1	1	2
Total	32	47	79	
Pontevedra	Caldas de Reis	6	5	11
	Cambados	5	7	12
	Cangas	6	5	11
	Estrada (A)	3	3	6
	Lalín	3	4	7
	Marín	5	7	12
	Pontevedra	16	20	36
	Vilagarcía de Arousa	8	12	20
	Total	52	63	115

Colegio	Partido Judicial	Hombres	Mujeres	Total
Santiago de Compostela	Corcubión	14	13	27
	Muros			
	Noia			
	Ribeira	27	40	67
	Santiago			
	Arzúa			
	Negreira			
	Padrón			
	Ordes	41	53	94
Total				
Vigo	Tui	4	4	8
	Ponteareas	4	5	9
	Redondela	4	4	8
	Porriño (O)	4	6	10
	Vigo	36	64	100
	Total	52	83	135

#### Detalle de evolución procuradores ejercientes 1988-2008

	1988			1998			2008		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
A Coruña	70	15	85	74	85	159	78	108	186
Lugo	66	12	78	44	37	81	35	58	96
Ourense	35	10	45	36	34	70	32	47	80
Pontevedra	32	10	42	34	38	72	52	63	92
Santiago de Compostela	50	9	59	51	28	79	41	53	95
Vigo	51	29	80	45	61	106	52	83	125
Totales	304	85	389	284	283	567	290	412	674

## Anexo II

Designaciones efectuadas en materia de Asistencia Jurídica Gratuita por los Colegios de Procuradores de Galicia.

<b>Colegios de procuradores de Galicia</b>							
Jurisdicciones	A Coruña	Lugo	Ourense	Pontevedra	Santiago	Vigo	Total
Penal	4.494	232	2.515	3.630	2.099	3.112	16.082
Civil	1.255	139	562	778	935	1.270	4.939
Contencioso - Administrativo	70		75		19	18	182
Social	1						1
Militar	1						1
Recursos casación e amparo	3			4			7
<b>Total asuntos</b>	<b>5.824</b>	<b>371</b>	<b>3.152</b>	<b>4.412</b>	<b>3.053</b>	<b>4.400</b>	<b>21.212</b>

## Anexo III

Actos de comunicación efectuados por los Servicios de recepción de Notificaciones y de traslados de copias efectuados por los Colegios de Procuradores de Galicia durante el ejercicio 2008.

	<b>Notificaciones</b>
A Coruña	445.876
Lugo	71.604
Ourense	172.640
Pontevedra	232.440
Santiago de Compostela	138.015
Vigo	171.135
<b>Total</b>	<b>1.231.710</b>

	<b>Traslados</b>
A Coruña	42.812
Lugo	22.568
Ourense	21.164
Pontevedra	39.572
Santiago de Compostela	18.867
Vigo	23.395
<b>Total</b>	<b>168.377</b>

## Notas

- 1 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Exposición de Motivos. Apartado VIII.
- 2 La Procuraduría. Universidad Pontificia Comillas. Madrid 1997.
- 3 En “Función Pública...” Ct. Págs. 853 y 854, se refiere a esta doble faceta diciendo que “cuando muchos del mundo, que hoy incluso tienen puesto en la Organización Internacional de Naciones, aún carecían de derecho en absoluto o de un derecho coherente y de un sistema de justicia, el procurador español desarrollaba ya su doble misión de colaboración a la obra de la administración de justicia y de representación de los particulares”. También Prieto Castro, Derecho de Tribunales, Aranzadi, Pamplona, 1986, pág. 561, incidiendo en la cuestión manifestó que “El Procurador causídico es la persona que, por reunir las condiciones señaladas en su Estatuto, puede encargarse mediante apoderamiento, de representar a una parte o interesado en asuntos de tipo jurídico, para la defensa de los derechos e intereses de dicha parte o dominus. Pero esta representación es de dos clases, la faceta oficial y la meramente profesional”
- 4 El Libro V de la L.O.P.J. bajo el epígrafe “Del Ministerio Fiscal y demás personas e Instituciones que cooperan con la Administración de Justicia y los que la auxilian”, dentro del cual se encuadraba su Título II, bajo el epígrafe “De los Abogados y procuradores”, artículos 436 a 442, inclusive.
- 5 Libro Blanco de la Justicia. Consejo General del Poder Judicial. Madrid, 1997. Página 35. Diciendo que: “entendemos que en nuestro país debería considerarse la conveniencia de tender a un sistema en el que, manteniendo la figura del Procurador como representante de los Ciudadanos ante los Tribunales, pudiera el mismo asumir otros cometidos de colaboración con los órganos jurisdiccionales y con los abogados directores de la defensa de las partes en el procedimiento, concretamente en el marco de los actos de comunicación en las fases procesales de prueba y ejecución y en los sistemas de ventas forzadas de bienes embargados, en los términos y con las limitaciones que se establecen en otras partes de este estudio”. Cabe señalar que posteriormente a lo largo del Libro Blanco y sus anexos no se procede a desarrollar esta idea como se había anticipado.
- 6 Exposición de Motivos Ley 1/2000. Apartados VII y IX.
- 7 C.G.P.J. “Propuestas para la reforma de la Justicia”, elaboradas sobre las bases del Libro Blanco de la Justicia y las sugerencias formuladas por las Salas de Gobierno de Los Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo. Madrid 2000.
- 8 La redacción del párrafo 1º del artículo 438 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, con el siguiente texto ; “corresponde exclusivamente a los Procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la ley autorice otra cosa. De acuerdo con las leyes podrá asumir también la colaboración con los órganos jurisdiccionales y con los Abogados en los actos de comunicación, práctica de prueba, ejecución de sentencias y realización de bienes embargados”.
- 9 Punto veinte. Pacto para la Reforma de la Justicia. Madrid, 28 de mayo de 2001.
- 10 “La nueva Ley de Enjuiciamiento Civil otorga a los Procuradores un papel relevante en la buena marcha de la Administración de Justicia ya que, por su condición de representantes de las partes y de profesionales con conocimientos técnicos del proceso, resultan pieza importante a la hora de dar cumplimiento a las exigencias de la norma. **La representación procesal ofrece un aspecto bifronte, público y privado.** El aspecto público de la representación procesal puede apreciarse, entre otras manifestaciones, en el apoderamiento apud acta (artículos 281.3 LOPJ y 24 L.E.Cv.), en las obligaciones que asume el Procurador respecto del Tribunal (artículo 26), en la representación pasiva (artículo 28 L.E.Cv.) ,en la cesación del Procurador que exige la intervención del órgano jurisdiccional para tenerla por efectiva (artículo 20 L.E.Cv) en el modo de proveer a garantizar la igualdad de las partes y el derecho de defensa (artículos 441 LOPJ, 33 L.E.Civ., y 6.3 Ley 1/1996 A.J.G). Sobre algunas de las facetas indicadas se ha pronunciado el TC ( Ss. TC 42/1982, de 5 de julio; 71/1990, de 5 de abril), poniendo de relieve, en primer lugar el deber del órgano jurisdiccional de velar porque el justiciable goce de la conveniente asistencia técnica en el proceso no sólo para el mejor servicio de los derechos e intereses del defendido , sino para la propia actuación del Tribunal, y, en segundo ,que el artículo 24.1 CE exige promover la defensa mediante la contradicción y la igualdad de armas que puede quebrar cuando una de las partes utiliza los servicios de un profesional y la otra no. Específicamente, el TC (S.110/1993, de 25 de marzo), con relación a la actuación conjunta

de Abogados y Procuradores, afirma "... como necesarios cooperadores de la Administración de Justicia (así se califican expresamente en el Libro V de la LOPJ), sin cuya colaboración no sólo se resentiría gravemente el normal funcionamiento del proceso, sino que resultaría de imposible cumplimiento las garantías de efectividad y defensa que impone La Constitución a la tutela judicial". A la función pública del Procurador también se refiere el Libro Blanco de la Justicia, donde se deja constancia de que las fuentes jurídicas consultadas, especialmente Jueces y Magistrados, se mostraron partidarias del carácter preceptivo de la intervención del Procurador, teniendo en cuenta que " en aquellos procedimientos en que no se exige dicha intervención se originan importantes disfunciones y dilaciones en la tramitación de las actuaciones", decantándose, el Libro Blanco de La Justicia, a pesar de la orientación contraria del Derecho Comparado, por el mantenimiento de la Procura como profesión diferenciada (págs. 34 y 35). La dimensión privada de la función del Procurador se manifiesta a través del apoderamiento. El apoderamiento supone el otorgamiento al Procurador de la representación procesal Este aspecto privado sirve para poner de relieve los deberes que contrae el Procurador respecto de su poderdante (artículo 26 L.E.Cv), así como los derechos que tiene frente a su representado y el modo de hacerlos efectivo (artículos 29 y 34 L.E.Cv.) y la libre elección del profesional por el litigante fuera de los casos de designación de oficio ( artículo 33 L.E.Cv.).

- 11 R.D. 1281/2002, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto General de los Procuradores de Los Tribunales de España. B.O.E. número 305 de 21/12/2002 previsto en el punto 20 del "Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia".
- 12 B.O.E. número 309, de 26 de diciembre de 2003.
- 13 Titulo II, "De los Abogados y Procuradores" del Libro VII "Del Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia"
- 14 Combinando alguna de las definiciones de las existentes sobre el Huiusier de Justice podemos , sin profundizar en su contenido , determinar su concepto ,naturaleza jurídica y funciones. Se trata , a su vez , de un Profesional liberal y Oficial público ministerial que ostenta la doble condición de auxiliar de la Administración de Justicia como agente de la ejecución y mandatario del acreedor. Como Auxiliar de la Administración de Justicia se encargan de notificar los actos del procedimiento, de proceder a la ejecución forzosa de los títulos ejecutivos y , asimismo , a las operaciones de embargo ,todo ello por delegación del órgano jurisdiccional . Como mandatarios del acreedor son los encargados del cobro del crédito. Su carácter de mandatarios no se amplía a facultades de representación y asistencia en la audiencia prevista en el proceso de ejecución. La cuestión debemos centrarla en materia de ejecución. Justificada la necesidad de reformar esta materia , con el fin de lograr la plena eficacia del derecho a un proceso equitativo y que este se desarrolle en un plazo razonable, es necesario llegar a la profesionalización de la ejecución . Para ello es preciso la atribución de la misma a especialistas de esta materia en todos y cada uno de los países miembros de la Unión Europea allí donde no los haya. Uno de estos países, donde se carece de estos profesionales como tales, es España.
- 15 **Aspecto Privado de la Función:** Artículo 543.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.1.- Corresponde exclusivamente a los procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la ley autorice otra cosa. Artículo 1.1.Estatuto General de Procuradores. Función de la Procura.1.- La Procura, como ejercicio territorial de la profesión de Procurador de los Tribunales, es una profesión libre, independiente y colegiada que tiene como principal misión la representación técnica de quienes sean parte en cualquier clase de procedimiento.
- 16 **Aspecto Público de la Función:** Artículo 543.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 2. Podrán realizar los actos de comunicación a las partes del proceso que la ley les autorice.Artículo 1.2.Estatuto General de Procuradores. Función de la Procura.2.- Es también misión de la Procura desempeñar cuantas funciones y competencias le atribuyan las leyes procesales en orden a la mejor administración de justicia, a la correcta sustanciación de los procesos y a la eficaz ejecución de las sentencias y demás resoluciones que dicten los juzgados y tribunales. Estas competencias podrán ser asumidas de forma directa o por delegación del órgano jurisdiccional, de conformidad con la legislación aplicable.
- 17 **Se acompaña como Anexo Número Uno de este documento datos estadísticos poblacionales de la Procura en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.**



- 18 Previsto en los artículos 42 a 46 del Estatuto General de Procuradores . A través del primero para quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar con arreglo a la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita . El segundo para quienes disponiendo de recursos suficientes precisan la designación colegial de Procurador que le represente en un procedimiento judicial. **Se acompaña como Anexo Número Dos de este documento datos estadísticos relativos al número de designaciones efectuadas en materia de Asistencia Jurídica Gratuita por los Colegios de Procuradores de Galicia.**
- 19 Artículo 272 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 28.3º de la Ley de Enjuiciamiento Civil a través de la recepción de notificaciones destinadas a los Procuradores de las partes en el distintos procesos y a través de los traslados previos de copias de escritos y documentos tanto en su forma manual como telemática. Hay que señalar que de los 67 colegios de Procuradores existentes en España realizan a través de sus servicios de recepción de notificaciones un total de 30.423.172 actos de comunicación judicial que frente a los 3.834.582 actos de comunicación judicial que realizan los 122 servicios comunes procesales de actos de comunicación judicial existen en el territorio del Estado español y dependientes de la Administración de Justicia respecto de aquellos personas que no se encuentran personadas en un procedimiento judicial o no actúa representadas por Procurador, por no resultar preceptiva su intervención , pone de manifiesto la importante labor que están desarrollando los Servicios de recepción de notificaciones de los Colegios de Procuradores y el consiguiente beneficio que supone para la Administración de Justicia y para los ciudadanos la intervención del Procurador en el proceso. Con la creación de los Servicios de Notificaciones creados por los Colegios de Procuradores, se eliminan definitivamente las dilaciones indebidas surgidas en estos casos , se dota al sistema de plena seguridad jurídica , garantizando la notificación simultánea a las partes, con efectos altamente positivos para el tribunal y los propios litigantes, tanto en cuanto al control del cómputo de los plazos, así como, el impulso automático del proceso, realizado conjuntamente por el tribunal y los propios litigantes. Además se reduce el gasto en esta materia toda vez que los referidos servicios son costeados directamente por los propios Colegios de Procuradores. **Se acompaña como Anexo número Tres de este Documento estadística de Actos de comunicación efectuados por los Servicios de recepción de Notificaciones y de traslados de copias efectuados por Los Colegios de Procuradores de Galicia durante el ejercicio 2008.**
- 20 A través de este servicio se posibilita que los bienes embargados ,muebles o inmuebles, y con autorización previa del Juzgado o Tribunal se subasten por medio de entidad especializada, Los Colegios de Procuradores , siempre que no resulte incompatible con los fines de la ejecución y con la adecuada protección de los intereses de las partes, ejecutante y ejecutado ,en el proceso. La enajenación se acomodará a las reglas y usos de la casa o entidad que subasta o enajene, siempre que no sean incompatibles con el fin de la ejecución. El proyecto de reforma de la Ley de reformas procesales para la implantación de la Oficina Judicial , Artº 641 LEC, prevé que los Colegios de Procuradores podrán ser designados como entidad especializada en la subasta de bienes. Este servicio , se dirige a las partes intervinientes en el proceso, ejecutante , ejecutado y terceros interesados en el mismo, introduce los mecanismos adecuados de estudio y comercialización del bien embargado tendentes a lograr su venta al verdadero precio de mercado , con el fin de evitar mayores perjuicios al patrimonio del deudor y las ventas a bajo precio, circunstancias, estas últimas, que contribuirán a lograr una Administración de Justicia de mayor eficacia en la ejecución de lo resuelto.
- 21 A través de este servicio ,previsto en la LEC, I para los Colegios de Procuradores ,siempre y cuando dispongan de un servicio adecuado para ello y organizado para asumir las responsabilidades del depositario. Este servicio pretende destinado al depósito de bienes muebles embargados y a disposición del Juzgado o Tribunal lograr una mayor efectividad en el embargo y posterior subasta de bienes muebles ,que redundará ,indudablemente, en una mayor eficacia de la ejecución de las sentencias y otras resoluciones judiciales ,al lograrse con ello ampliar el abanico de bienes sobre los que trabar embargo efectivo, paliando así la escasa o casi nula efectividad que en la práctica y hasta la actualidad tenía el embargo sobre los bienes muebles. Con su implantación se pondrán adoptar las medidas oportunas para garantizar que el bien no sufra desperfectos, que el Juzgado pueda examinarlo y tenerlo a su disposición en todo momento, que los interesados puedan visitarlo ,que los adquirentes del mismo lo recibirán en buenas condiciones y que su posible venta se lleve a cabo conforme a su precio real de mercado, evitando la venta a bajo precio. El proyecto de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil prevé en su artículo 626 que de recaer el nombramiento de depositario en el Colegio de Procuradores este quedará facultado para proceder a la localización, gestión y depósito de los bienes expidiéndose a tal efecto la credencial necesaria.

- 22 “El Procurador en el ámbito de los Juicios Rápidos Civiles”. Revista Jurídica la Ley, número 6316, 12 septiembre 2005. María Jesús Ariza Colmenarejo. Profesora Titular de Derecho Procesal de la Universidad Autónoma de Madrid.
- 23 Artículo 3. *Definición de Procurador*. Son los Procuradores de los Tribunales quienes, válidamente incorporados a un Colegio: 1.- Se encargan de la representación de sus poderdantes ante los Juzgados y Tribunales de cualquier orden jurisdiccional. 2.- Se encargan del fiel cumplimiento de aquellas funciones o de la prestación de aquellos servicios que, como cooperadores de la Administración de Justicia, les encomienden las leyes.
- 24 El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 25 de mayo del año 2001 establece como una de las prioridades Punto una “Carta de Derechos de los Ciudadanos” ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada, establecerá los derechos de los usuarios de la Justicia (punto 13). El documento fue aprobado por unanimidad por el Congreso de los Diputados el pasado 16 de abril de 2002 y cuenta con el compromiso del Consejo General del Poder Judicial, de la Fiscalía General del Estado y de los Consejos Generales de la Abogacía y de Procuradores. Así mismo la LEY 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador de los Tribunales (BOE número 260 de 31 de octubre de 2006) exige a través de la evaluación, que culmina el proceso de capacitación profesional, acreditar, de modo objetivo, formación práctica suficiente para el ejercicio de la profesión de abogado o de la profesión de procurador, así como el conocimiento de las respectivas normas deontológicas y profesionales.
- 25 El vigente art. 2 EGP al regular la reglas generales del ejercicio profesional prelación normativa general del ejercicio profesional del procurador establece que los procuradores como cooperadores de la Administración de Justicia se encuentran sometidos, además de a La Ley a las normas estatutarias, a los “usos que integran la deontología de la profesión y a los regímenes disciplinarios jurisdiccional y corporativo”. El art. 4 EGP dispone la sujeción de la libertad e independencia de la actividad de los procuradores “a las normas deontológicas que disciplinan el ejercicio de la profesión”.
- 26 Arts. 1 y 13 del EGP.
- 27 “En los supuestos de ejercicio simultáneo con otras profesiones o actividades compatibles se respetará el principio de intermediación y asistencia a juzgados y tribunales en horas de audiencia”
- 28 Art. 542 de la LOPJ, art. 1.2 de la Ley 34/2006, de 30 de octubre, sobre el acceso a las profesiones de Abogado y Procurador y art. 1 del Estatuto General de la Abogacía.
- 29 Art. 543 LOPJ, art. 1.3 Ley 34/2006 y art. 1 del EGP.
- 30 Las estadísticas sitúan en torno al 60% el número de diligencias negativas de notificación y requerimiento efectuados por este servicio que tienen que volver a realizarse.
- 31 Desahucios, procedimientos de familia, ejecuciones dinerarias, hipotecarias, etc..
- 32 Art. 242 LEC: “Se regularán con sujeción a los aranceles los derechos que correspondan a los procuradores”
- 33 Ponencia en el Curso “Los Costes de la Justicia”, Fundación Universidad Rey Juan Carlos, 26-29 julio de 2005. Juan Carlos Estevez Fernández Novoa. Presidente Consejo General de Procuradores.
- 34 Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil. Artículo 4º. “En defecto de disposiciones en las leyes que regulan los procesos penales, contencioso-administrativos, laborales y militares, serán de aplicación, a todos ellos, los preceptos de la presente Ley.
- 35 Cónyuge o parientes, dependientes, al servicio, ligados por cualquier relación de sociedad o intereses, amigo íntimo, en todos los supuestos tanto de la parte representada, su Abogado o Procurador.
- 36 Monografía editada por el Consejo General de Los Procuradores de Los Tribunales de España, bajo el título, “Armonización Europea en materia de Ejecución Procesal. Especial consideración de la introducción del Huissier de Justicia en nuestro ordenamiento”, del que es Autora, Sara Díez Ríaza, Profesora Propia Adjunta de Derecho Procesal de la Universidad Pontificia Comillas de Madrid”, Madrid 2002.
- 37 Constitución Española. Artículo 117.3º.

- 38 CASTILLEJO MANZANARES. En "La ejecución forzosa en la Ley 1/2000 . Los Títulos Ejecutivos, Revista La Ley, núm.5466, 23 de enero de 2002, página 1. "Son muchas las novedades que, en términos generales, se han producido, así se ha unificado la regulación dispersa en otros textos legales, se regula junto con la ejecución, en el mismo Libro III, las medidas cautelares, se facilita la ejecución provisional, sin necesidad de prestar caución por el ejecutante, se establece la obligación del ejecutado de designar bienes para la ejecución con imposición de multas coercitivas sino hace esa manifestación de patrimonio, se amplían los mecanismos , puestos a disposición del órgano jurisdiccional, de investigación del patrimonio del ejecutado, se admiten otros medios de realización de bienes distintos a la subasta y ,por último, se unifica, en un solo procedimiento, la ejecución de sentencias y otros títulos asimilados.
- 39 En Europa existen dos sistemas, claramente diferenciados, en torno a la ejecución. Sistema romano-latino ,que toma como base el Código Civil de Napoleón de 1804 y el Código Procesal Civil de Napoleón de 1806. Se caracteriza este sistema por encomendar a un profesional liberal la actividad material derivada de la ejecución de sentencias civiles. Es sistema se encuentra implantado en Francia, Bélgica, Luxemburgo, Los Países Bajos, Escocia, en el Cantón de Ginebra de Suiza, así como en bastantes países del Este como Polonia, La República Checa, Estonia, Lituania, Hungría y Eslovaquia. Sistema anglo-germánico, se obliga al deudor a colaborar espontáneamente tanto con el acreedor como con el agente de ejecución incluso bajo pena de sanción. Así , el deudor está obligado a hacer una declaración de patrimonio y existen sanciones penales en el caso de que existan deficiencias en dicha declaración o éstas sean inexactas, así, en Alemania, Inglaterra y Dinamarca.
- 40 En "Hacia un proceso monitorio común europeo", La Ley, num. 5517, de 5 de abril de 2002, págs 1 ss.
- 41 Puyol Montero, J. " el Procurador ante la ejecución procesal: algunos criterios prácticos. Actualidad Civil, núm. 4-22, 28 de enero de 1996, pág. 101.
- 42 Así, Correa del Casso, J.P., " Sugerencias para una futura reforma de los artículos 812 a 818 LEC, reguladores del proceso monitorio", en la Ley, núm. 5581, 5 de julio de 2002, pág 3.
- 43 Conclusiones Jornadas Avila , Procuradores- Huissiers de Justice, febrero 2002.



# Profesionales

## Otros profesionales

Ponente:  
Javier Mosquera Docampo

## Objeto y contenido de la ponencia

Como ya tuve ocasión de señalar en el esquema que presenté en su día, dada la generalidad con la que se enuncia esta ponencia, conviene, en mi opinión, delimitar su objeto, ¿de qué profesionales debemos hablar?.

Muchos son los profesionales que están ligados, más o menos directamente, con la Administración de Justicia. Es más, muchos de ellos (arquitectos, psicólogos, médicos, asistentes sociales, economistas, etc.) acaparan, cada vez más, un papel relevante en la correcta administración de justicia, pues, como también ya adelantaba en el esquema, el sistema legal ha de ajustarse, como cualquier otro procedimiento de solución de intereses y expectativas sociales, a parámetros objetivos de racionalidad, de legitimidad material, de efectividad, intentando que el saber científico e interdisciplinario inspire sus decisiones. Nuestra sociedad reclama un sistema legal que explique y justifique racionalmente sus decisiones, un sistema que no utilice el saber científico a posteriori, sino que lo exija en garantía de acierto, de igualdad y de seguridad.

Nuestro sistema legal, fundamentalmente a través de la producción de recientes leyes ( ley del menor, ley de la igualdad contra la violencia de género, ley del divorcio...) destaca y exige la presencia de determinados profesionales quienes, con sus conocimientos especializados, colaboran en la aplicación del derecho para alcanzar decisiones justas. Conforme se han promulgado estas leyes, han aumentado las necesidades de ayuda y colaboración de una gran variedad de profesionales con los jueces, tribunales y la justicia en general.

Algunos de estos profesionales, cierto es, ya están inmersos, ex lege, en la propia Administración de Justicia, en su personal laboral (caso de los denominados equipos técnicos: psicólogos, trabajadores sociales, educadores, algunos peritos judiciales, algunos traductores-intérpretes, personal auxiliar de autopsias...); pero existe otros cuya presencia en los procedimientos

judiciales es inevitable (y deseable), hasta el punto de que también de su intervención va a depender una tutela judicial efectiva.

Son a estos últimos profesionales a los que se refiere esta ponencia; por ello, salvo mejor criterio de esta Comisión, trataré, como “otros profesionales”, los siguientes: graduados sociales (o diplomados en relaciones laborales), peritos judiciales y los intérpretes-traductores judiciales, elevando, al final del análisis de cada uno de estos profesionales, una serie de propuestas que someto a consideración de esta Comisión.

## Los graduados sociales<sup>1</sup>

### Introducción

La profesión de graduado social nació por el Real Decreto Ley de 17 de agosto de 1925. Con el tiempo ha llegado a ser una profesión notoriamente ligada al derecho del trabajo.

Sus competencias pueden resumirse del siguiente modo:

- Vía administrativa: representación y dirección técnica ante la Inspección de Trabajo (inspecciones, recursos, etc.).
- INSS: solicitud y tramitación de pensiones (incapacidad, invalidez, jubilación, viudedad, orfandad), clasificación profesional.
- Tesorería: procedimientos de afiliación, cotización, etc.
- IMSERSO y servicios sociales: solicitud y tramitaciones de ayudas sociales, calificación de minusvalías.
- Extranjería: solicitud de permisos de trabajo y residencia, agrupación familiar, contingentes, etc.
- Prevención de riesgos: asesoramiento y gestión en prevención de riesgos.
- Auditor laboral: estudios y dictámenes.
- Perito laboral y de Seguridad Social, ante los Tribunales de Justicia.
- Vía judicial: representación técnica ante los Tribunales de lo Social (1ª Instancia), en todo tipo de procedimientos laborales y de seguridad social.
- Mediadores: conciliaciones en conflictos colectivos, convenios, etc.
- Servicios a empresarios: asesoramiento a pymes en materia laboral, etc.
- Servicios a trabajadores: asesoramiento y representación técnica ante la administración y juzgados.

De todas estas actuaciones, interesan aquí las que tengan relación de un modo directo con la Administración de Justicia.

## A. Su relevancia y participación en la Administración de Justicia

### 1. ¿Es el graduado social una profesión jurídica?

Creo que no corresponde aquí realizar un relato sobre el devenir histórico de la profesión de graduado social, pero quizás sea conveniente indicar, al menos, las características que actualmente se predicán de esta profesión:

- a. Es una profesión liberal, sin perjuicio de que se ejerza también por cuenta ajena al servicio de una empresa o de la Administración, bajo relación laboral o funcionarial.
- b. Es una profesión intelectual: predomina el trabajo mental en la solución de problemas en el ámbito socio-laboral.
- c. Es una profesión titulada, para su ejercicio se requiere el título de Diplomado en Relaciones Laborales.
- d. Es colegiada.
- e. Autonomía: entendida sobre todo como facultad para ejercer la profesión conforme a las exigencias de su *lex artis*, sometida a su propio estatuto y a sus normas deontológicas (autorregulación).
- f. Jurídica: es esta la característica más controvertida, y, por ser la que más interesa analizar ahora, merece una especial consideración.

Seguramente la respuesta a esta cuestión será diferente si la realiza un abogado (probablemente, sobre todo si es laboralista) o procurador o la realiza un graduado social, siendo de sobra conocidas las disputas que sobre la misma, mantienen estos profesionales.

Resumiendo, la tesis negativa arguye que su campo de actuación está limitado a una rama del derecho (derecho del trabajo), que su formación no es exclusivamente jurídica y que su **rol procesal no es obligatorio**, por lo que no puede considerarse una profesión jurídica.

La tesis positiva, evidentemente mantenida enfáticamente por los propios graduados sociales, sostiene que hoy en día no se entendería la existencia del pleito laboral sin la presencia de los graduados sociales, su formación especializada así lo corrobora, de tal modo que negar esta característica *“solo se puede entender desde una óptica de soberbia profesional de abogados y procuradores con evidente menosprecio de la profesión de graduado social, sin que exista ningún tipo de justificación”*<sup>2</sup>

Desde una posición neutra, entiendo que la polémica se deriva de la posición que ocupan en el procedimiento laboral los graduados sociales y el solapamiento de sus cometidos con los de abogados y procuradores, lo que, como se dice en el Libro Blanco de la Justicia, ha originado numerosas fricciones,

especialmente alimentadas por la escasa y confusa regulación legal de sus cometidos profesionales.

No cabe duda de que se trata de una profesión especializada, hasta el punto de que los estudios de graduado social, hoy relaciones laborales, suponen un título académico especializado, el de mayor carga lectiva en materia laboral, empleo, relaciones laborales y de derecho del trabajo<sup>3</sup>, de ahí que pueda afirmarse, a priori, que el graduado social es el laboralista por autonomía.

Pero la polémica no se ciñe a cuestiones más o menos teóricas que, en el fondo, no dañan; la discusión trasciende a lo práctico que es en donde, precisamente, y por causas obvias, el acuerdo entre abogados y procuradores, por un lado, y graduados sociales por otro, parece no tener puntos de encuentro<sup>4</sup> (otra cosa será lo que el legislador haya determinado, cuestión que se tratará más adelante).

¿Puede un graduado intervenir en un pleito laboral?, ¿puede representar e incluso dirigir a un particular en un procedimiento laboral, o estas son facultades propias y exclusivas de abogados y procuradores?. Estas, resumiendo, son las preguntas que centran la cuestión y de cuyas respuestas penderá si podemos tildar de jurídica la profesión de graduado social, y, lo que es más trascendente, si puede intervenir en un pleito laboral, y, de intervenir, ¿con qué intensidad?.

En el informe realizado por los Servicios Jurídicos del Consejo General de la Abogacía de fecha 11 de febrero de 2005, sobre la función de representación técnica reconocida a los Graduados Sociales, se niega a éstos las facultades de postulación y defensa, llegando a señalar *“En primera instancia el graduado social debería realizar los actos propios del representante procesal. Por ello le **estará vedada** la realización de actos propios de la defensa procesal, impropios de la figura de la representación.”*.

Efectivamente, las funciones representativas de los graduados sociales no han estado exentas de discrepancias, incluso en la propia jurisprudencia; como ejemplo de tal discrepancia se pueden citar dos resoluciones, una es la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 1992, otra la sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 3 de octubre de 1991.<sup>5</sup>

Polémicas profesionales aparte, la solución a la controversia –si es que la tiene actualmente- obliga a acudir al derecho positivo, a lo que nos pueda decir la ley al respecto (lo que no evitará, como casi siempre ocurre en el “turbulento océano del derecho”, que la polémica se traslade al campo de la interpretación de la ley).



En este sentido, el vigente artículo 545.3 de la LOPJ, que intenta poner fin, de un modo sibilino, si se me permite, a la controversia, modificando al anterior, señala:

*“En los procedimientos laborales y de Seguridad Social la **representación técnica** podrá ser ostentada por un graduado social colegiado, al que serán de aplicación las obligaciones inherentes a su función, de acuerdo con lo dispuesto en su ordenamiento jurídico profesional, en este título y especialmente en los artículos 187, 542.3 y 546 de esta ley”.*

En relación a la regulación anterior, la modificación más importante del precepto es la de calificar a la representación de **técnica**; ello supuso para algunos especialistas el reconocimiento definitivo de la especialización profesional que el graduado desempeña en todo el proceso laboral y de Seguridad Social. Para el Consejo General de Colegios Oficiales de Graduados Sociales de España, la representación técnica que confiere el citado artículo es la facultad que ostentan los graduados sociales colegiados, en los procedimientos laborales y de Seguridad Social, **representando y dirigiendo** técnicamente el proceso laboral, ratificando la demanda y contestando a la misma, proponiendo, practicando y resumiendo la prueba y, en definitiva, ejercitando plenamente ante los Juzgados y Tribunales que conocen de la materia laboral y de Seguridad Social los derechos y obligaciones de quien les ha confiado su defensa (posición mantenida por juristas como D. Juan Francisco García Sánchez, magistrado, D. Mariano Sanpedro Corral, magistrado, D. Ramón Entrena Cuesta, etc.).

En mi opinión, y de ahí que tildase de sibilina la modificación legislativa, la expresión representación técnica no es clarificadora (¿fue esa la intención del legislador?), ni, por supuesto, contenta ni a abogados, ni a procuradores ni a graduados sociales, lo que provocó abundante literatura jurídica al respecto, que, me parece, ajena al objeto de esta ponencia.

De la previsión legal puede parecer coherente la posición de los graduados sociales en el sentido de negar la equiparación, pretendida desde la abogacía, entre la figura de la representación técnica del graduado social en el pleito laboral y la figura pasiva del procurador de los tribunales en el pleito civil, pretendiéndose con ello la sumisión de éste al abogado, al que se propone dar los cometidos exclusivos de la postulación y defensa procesal en el pleito laboral<sup>6</sup>. Sólo cuando la ley lo disponga de forma expresa será preceptiva la intervención del abogado, pues, no debe obviarse, que la defensa y la postulación, esto es, el derecho a oponerse y el derecho a pedir, son derechos propios de las partes y no de sus posibles auxiliares técnicos en la materia judicial de que se trate<sup>7</sup>.

En conclusión, tanto se utilizase la expresión “representación y asesoramiento técnico”, como la abreviada “representación técnica”, fuera de posiciones corporativistas, se trata de indicar, y esa parece ser la intención del legislador, que la **profesión de graduado social no se limita a actuar en nombre y**

representación de la parte en un proceso laboral o de Seguridad Social, sino también brindarle sus conocimientos en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social para, en ese ámbito procesal, ayudarle a que sus pretensiones se vean satisfechas. Por otro lado, la utilización por el legislador de la expresión “representación técnica”, puede deberse a la existencia de la reserva constitucional de la defensa y asistencia a los letrados, y que haya adjetivado a esta representación como técnica no supone sino reconocer la realidad de las cosas: los graduados sociales asumen una función de representación cualificada, no sólo como mandatarios, sino como asesores técnicos, y no únicamente en el plano técnico-jurídico, pero también en éste.

## 2. Su actuación ante la Administración de Justicia: en el orden social y en el orden mercantil.

Sea cual fuere la intensidad de su actuación permitida, lo cierto es que ésta es incuestionable y así resulta del expreso reconocimiento legal.

- a. **Es en el orden social en donde su actuación jurídica se despliega en toda su intensidad.** Expresamente recogida en el citado artículo 545.3 LOPJ, está ratificada en el artículo 18. 1 LPL:

*“Las partes podrán comparecer por sí mismas o conferir su representación a un procurador, graduado social colegiado o a cualquier persona que se encuentre en el pleno ejercicio de sus derechos civiles. La representación se podrá conferir mediante poder otorgado por comparecencia ante secretario judicial o por escritura pública.”*

y en el artículo 21.2 de dicho texto legal:

*“Si el demandante pretendiese comparecer en el juicio asistido de abogado o representado por procurador o graduado social, lo hará constar en la demanda.”*

Mantienen los interesados que este reconocimiento legal expreso en el orden social supone reconocer la especialización que en esta materia tienen los graduados sociales. La formación especializada que este profesional tiene en materias que constituyen la esencia del pleito laboral – los estudios de Diplomado Universitario en relaciones Laborales son los que habilitan para el ejercicio de la profesión de graduado social – justifica tal presencia. Sin embargo, y se trata de una reivindicación histórica de los graduados sociales, no puede intervenir en la segunda instancia; permitiéndolo o no gustará a unos (ellos) y, probablemente, disgustará a otros (abogados).

Sin entrar en posiciones extremas<sup>8</sup>, la cuestión debería debatirse a la luz del, más que principio, verdadero postulado constitucional de la tutela judicial efectiva, que podría verse mermado en estos supuestos en los que al trabajador en primera instancia lo “defiende” un graduado social y en segunda instancia lo defiende a fortiori un abogado (conviene tener en cuenta, además, el corto plazo existente, cinco días, para la impugnación del recurso).

b. Su posible intervención ante la **jurisdicción mercantil** (Ley Concursal).

Muchas de las reformas legislativas de los últimos años se han marcado como objetivos el mantenimiento del empleo, la potenciación de la presencia de las empresas en el mercado de bienes y servicios y el cuidado de la competitividad, todo ello mediante el mantenimiento y el refuerzo del nivel de empleo, en esta misma línea se enmarca la nueva Ley Concursal.

En el procedimiento concursal se van a ventilar cuestiones que pueden afectar de manera directa a la armonización de las relaciones entre la mano de obra y la situación económica del empresario concursado, para dar solución a los problemas, en el sentido de atenuar en lo posible los efectos negativos sobre los trabajadores y también sobre el concursado y otros empresarios afectados por el procedimiento. Este efecto reflejo sobre otros empresarios no puede olvidarse tampoco, ya que el concurso de un empresario casi siempre repercute o puede repercutir negativamente sobre los intereses de otros empresarios que se hayan relacionado con el concursado, y sobre sus trabajadores.<sup>9</sup>

Efectivamente, las consecuencias de la declaración concursal generalmente afectan a cuestiones de índole laboral y/o de la Seguridad Social: se pueden adoptar medidas en orden a la extinción de los contratos laborales, suelen estar presentes cuestiones referentes a un incumplimiento de obligaciones tributarias, de pago de cuotas a la Seguridad Social, pago de salarios y demás retribuciones derivadas de las relaciones de trabajo; en fin, en un proceso concursal, en esa especie de macroproceso, se debaten problemas de índole laboral, lo que plantea el problema de la intervención en el mismo de los graduados sociales. A su juicio<sup>10</sup> la intervención del graduado social no sólo debe existir, sino que la califican de vital y propia de ellos (añaden como el Juez puede adoptar medidas de trascendencia como las siguientes: la extinción de los contratos de trabajo, la suspensión de las relaciones laborales, la modificación colectiva de los contratos en que sea empleador el concursado o la suspensión temporal de los efectos económicos o patrimoniales del convenio colectivo).

No cabe duda, en mi opinión, que la vigente Ley Concursal abre indudables puertas a la intervención procesal de los graduados sociales, saber responder al cuándo y al cómo de esta intervención no es de fácil respuesta. ¿Puede el Juez nombrarlo como uno de los auxiliares delegados previstos en la Ley?, ¿pueden ser designados como expertos independientes para la administración judicial?; en mi opinión la respuesta debe ser afirmativa, aunque limitando esta intervención a las cuestiones de índole laboral y de la Seguridad Social.

De lo que no cabe duda es que la intervención en estos procedimientos no sólo es aconsejable sino que está amparada en la propia Ley 22/2003, así, por ejemplo, en el derecho de asistencia (a la junta de acreedores) prevista en el artículo 118 de la Ley, se permite a los acreedores con derecho de asistencia “el hacerse representar por medio de apoderado”, y este apoderado, evidentemente, puede serlo un graduado social.

Pero, el respaldo definitivo legal a esta intervención lo instituye la Ley 22/2003 en su artículo 184, referido a la representación y defensa procesales, especialmente en sus números 2 y 6, al señalar:

*“2. El deudor actuará siempre representado por procurador y asistido por letrado sin perjuicio de lo establecido en el apartado 6 de este artículo.*

*6. Lo dispuesto en este artículo se entiende sin perjuicio de lo establecido para la representación y defensa de los trabajadores en la Ley de Procedimiento Laboral, incluidas las facultades atribuidas a los graduados sociales y a los sindicatos, y de las Administraciones públicas en la normativa procesal específica.”.*

Este reconocimiento explícito no despeja las dudas que pueden plantearse, ¿hasta donde llega o debe llegar su intervención?; la Ley nos remite a la legislación laboral en donde, como queda señalado en esta ponencia, el debate no es, precisamente, pacífico (tema del alcance de la “representación técnica” de los graduados sociales).

c. Otras intervenciones.

Pueden citarse las siguientes:

- Pueden ser árbitros, pues de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley de 5 de diciembre de 1988, las personas naturales que se hallen, desde su aceptación, en el pleno ejercicio de sus derechos civiles, y solamente cuando la cuestión litigiosa haya de decidirse con arreglo a Derecho, los árbitros habrán de ser abogados en ejercicio, lo que supone que los graduados sociales pueden ser designados árbitros cuando se trate de resolver cuestiones a través del arbitraje de equidad.
- Pueden ser peritos.

## B. ¿Conveniencia de establecer un turno de oficio –Justicia gratuita– de los graduados sociales?

Dadas las competencias que en el orden social y de la Seguridad Social tienen los graduados sociales, de “representación técnica”, sería conveniente plantearse si, al igual que para los abogados, debe establecerse un turno de asistencia jurídica gratuita para estos profesionales de manera similar al de los abogados, aunque limitada al campo del derecho del trabajo.

Así, ¿por qué un trabajador con derecho a la asistencia jurídica gratuita no puede solicitar la intervención de un graduado social en vez de la de un abogado?. Parece que no debe impedírsele tal derecho, sobre todo si admitimos que el graduado social es un especialista en la materia. Evidentemente, la regulación de este turno de oficio debe realizarse de manera semejante al turno de oficio de abogados y procuradores, con idénticas garantías y requisitos, únicamente para las reiteradas cuestiones de índole laboral y de Seguridad Social.

## C. Propuestas

*“Trabajo y Seguridad Social son derechos a tener muy en cuenta, y por tanto los graduados sociales, por su especialización en estos campos del derecho, se han de tener en cuenta igual, o más, que los demás operadores jurídicos: abogados y procuradores, para la mejora del rendimiento y efectividad de la administración de justicia”* (José Conesa Ballester, Vicepresidente del Ilustre Colegio de Graduados Sociales de Barcelona).

Elevo a esta Comisión, en relación a estos profesionales, las siguientes propuestas:

- 1ª Conveniencia de la oportunidad de llevar a cabo reformas legislativas que solucionen (y clarifiquen) la controversia sobre el contenido, ámbito de actuación y representación ante la Administración de Justicia, de estos profesionales<sup>11</sup>, distinguiendo la actuación de los tres profesionales que coexisten en el derecho: abogado, procurador y graduado social.
- 2ª Precisada en su intensidad aquella intervención, debería cuestionarse si la formación específica de los graduados sociales es o no suficiente. (Exigencia de una licenciatura, de un grado superior?).
- 3ª La organización colegial de los graduados sociales debería establecer unas normas comunes de actuación de estos profesionales como directores técnicos del pleito laboral.
- 4ª Conveniencia, en aras de una justicia efectiva, de establecer un turno de asistencia jurídica gratuita para los graduados sociales colegiados en pro de los particulares con derecho a la justicia gratuita, para las materias de índole laboral y de Seguridad Social.
- 5ª Posibilidad de ampliar a la segunda instancia procesal-laboral la intervención procesal de los graduados sociales. ¿Supone una merma del principio de tutela judicial efectiva impedirle tal actuación?.<sup>12</sup>

## Los Peritos Judiciales<sup>13</sup>

Siendo uno de los principales objetivos de un Libro Blanco analizar el estado de las cosas (visión estática), es decir, cómo se encuentra la administración de justicia (gallega), a resultas del cual deben marcarse o proponerse soluciones para solventar las deficiencias que puedan existir (visión dinámica), considero que, en relación a la intervención de los peritos judiciales en los diversos procedimientos, esta ponencia debe centrarse más que en profundizar en la regulación jurídica vigente, de sobra conocida y analizada por expertos y acreditados juristas, centrarse en el análisis de las posibles deficiencias del vigente sistema, sobre las que esta Comisión puede pronunciarse y proponer soluciones.

Con esta finalidad y desde esta perspectiva intentaré describir los principales problemas y su incidencia que, en la administración de justicia, resultan de la regulación normativa existente en materia de peritos judiciales.

## A. La trascendencia de su intervención en los procedimientos judiciales

Hoy en día, el perito judicial viene a constituirse en un “instrumento” del juez, ya que es llamado por éste cuando, para emitir su fallo, debe tomar en consideración hechos o circunstancias cuya valoración exija de conocimientos científicos, técnicos o prácticos de los que el juzgador carece.

Pero la realidad demuestra que su intervención va más allá de ese carácter instrumental; lo cierto, y así debe reconocerse, es que, en la práctica, y no pocas veces, los jueces suelen reproducir los informes periciales en sus sentencias al abordar el tema de controversia, en la seguridad que el experto ilumina a la magistratura en su leal saber y entender. De este modo, puede afirmarse (*soto voce*) que, muchas veces, es el perito quien decide el pleito, el juez se limita, en estos casos, a “judicializar” y a dar al dictamen pericial la eficacia que tiene toda sentencia en virtud de la autoridad de quien dimana.

La figura del perito deviene así en una pieza imprescindible en la actividad diaria de los distintos órganos judiciales, ya que la ausencia de los mismos haría quebrar el funcionamiento de los juzgados.

Es cierto, y de todos conocido, que los jueces han de valorar los dictámenes periciales libremente y con arreglo a las reglas de la sana crítica (Art. 348 LEC); pero a pesar de no ser obligatorio atenerse a los dictámenes periciales, existe una clara tendencia de los tribunales a asumir la certeza de los mismos, por la influencia de la complejidad técnica de las cuestiones tratadas, y por el desconocimiento por parte del juzgador de las diversas materias específicas donde se requiere el dictamen pericial, esto lleva a la evidente conclusión de **la enorme importancia** que tienen los peritos en la administración de justicia.

Si aceptamos tal afirmación, avalada por la caprichosa realidad, ha de convenirse que la actual situación, regulación normativa existente sobre los llamados peritos judiciales, no es, precisamente, la más satisfactoria. Si muchas veces, la tutela judicial efectiva va a depender de un informe pericial, parece oportuno reconocer la insuficiencia de la regulación normativa actual, que debiera no sólo ser más intensa, sino también más exigente, en aras de la seguridad jurídica.

Siendo el perito judicial un operador jurídico igual de importante que cualquier otro, abogados o procuradores, éste “no tiene un espacio propio” ya que tanto el Ministerio de Justicia y las distintas Administraciones competentes en materia de Justicia no les han tenido en cuenta a la hora de un reconocimiento que regule su actuación como un colectivo profesional libre e independiente<sup>14</sup>.

Planteada así la cuestión, precisamente por el relevante papel que desempeñan los peritos en la maquinaria de la Justicia, a mi juicio, resulta preocupante la escasa importancia que nuestra legislación dedica a esta cuestión. Sólo dos artículos encontramos, con esta finalidad, en nuestra LEC.

El artículo 335 LEC se refiere a que, cuando para valorar hechos o circunstancias relevantes en el asunto o adquirir certeza sobre ellos, sean necesarios conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos, podrá aportarse o practicarse dictamen de peritos.

A su vez el artículo 340 LEC establece las condiciones de los peritos: poseer el título oficial que corresponda a la materia objeto del dictamen y a la naturaleza de éste. Si se tratase de materias que no están comprendidas en títulos profesionales oficiales, habrán de ser nombrados entre personas entendidas en aquellas materias.

Las primeras están reguladas por sus titulaciones y, a posteriori, por sus respectivos Colegios Oficiales, que ejercen el control, y garantizan, por lo menos, los conocimientos técnico-teóricos de sus colegiados. Las segundas ya ofrecen más dudas e inseguridades jurídicas.

Ahora bien, a partir de ahí, deben plantearse varias cuestiones, cuyo contenido común trata de responder, en definitiva, a una sola pregunta; ¿es suficiente la exigencia de pertenecer a un Colegio Profesional?, ¿con ello se garantiza, en esta cuestión, la correcta administración de justicia?. La respuesta a estas preguntas, creo, diagnosticarán la fiabilidad del sistema; respuesta que, entiendo, debe considerarse en un Libro Blanco de la Justicia, entre otras potísimas razones, porque también en este caso está en juego, nada más y nada menos, que la tutela judicial efectiva.

La cuestión se agrava más en los supuestos en los que no existen titulados colegiados, los que la LEC define como “personas entendidas en aquellas materias”; si tenemos en cuenta que éstos pueden decidir un pleito, ninguna garantía exige la ley, a priori, sobre la certeza de los conocimientos de tales peritos, ¿quién controla y garantiza los conocimientos técnicos de estos peritos?. Pensemos, como ejemplo, en el caso de un perito calígrafo, en la muy frecuente y trascendente prueba de cotejo de letras; no existe en la actualidad

ninguna carrera universitaria (o no) en la que se impartan los conocimientos técnicos específicos que se necesitan para poder ejercer esta especialidad, por lo que, si aplicamos la ley taxativamente, en principio, cualquier persona puede ser nombrada perito calígrafa, pues la ley no exige ninguna capacitación técnica específica, ni tampoco puede decirse que exista control alguno por parte de los Juzgados, Consellerías, o por las partes en al acto del juicio, produciéndose así una total inseguridad jurídica al justiciable - inseguridad que no se salva por el hecho de que la LEC exija un mínimo de cinco personas ( Art. 341.2 LEC).

Pero, seamos realistas y, si se me permite, valientes, tampoco los peritos titulados y colegiados ofrecen seguridad jurídica. Decir que por el hecho de que una persona está titulada y colegiada es suficiente para que sea un perito **judicial**, es una afirmación arriesgada, y la realidad nos lo demuestra. Frecuentemente, quienes se apuntan en la lista de peritos para ser designados, son profesionales sin experiencia alguna. Por otra parte no debemos obviar que se trata de peritos judiciales, es decir, han de actuar en un procedimiento judicial, sin que se les exija ningún conocimiento jurídico-procesal.

Que el sistema normativo vigente no es el más adecuado para un correcto funcionamiento de la administración de justicia parece incuestionable, y se ve agravada por los, porque no decirlo, cada vez más frecuentes casos de corrupciones periciales, que, posiblemente, sean inevitables de una manera total, pero el sistema actual ayuda poco, reconociendo que para el legislador no es una materia fácil de regular, puesto que la prueba pericial abarca tal contenido, que una ley, y menos de carácter procesal, quizás, no pueda prever en toda su extensión.

## **B. ¿Propicia (o impide) la actual normativa la existencia de corrupción pericial?**

*“La corrupción pericial es un fenómeno muy oculto, poco investigado y bastante complejo, porque tiene una casuística y una tipología que sólo puede ser comprendida por expertos muy próximos al procedimiento judicial en el que haya intervenido un perito corrupto. Los afectados, por lo general, quieren olvidar lo antes posible lo que ya no tiene remedio, y los profesionales no quieren complicarse en enfrentamientos en los que hay poco que ganar, y mucho que perder. Sin embargo, la corrupción pericial existe, y no parece que vaya a dejar de existir. Su historia está condicionada por las leyes de enjuiciamiento y también por decisiones políticas que afectan al nombramiento, competencias y remuneración de expertos que participan en procedimientos judiciales”<sup>15</sup>.*



Se convendrá que no se puede afirmar que exista una corrupción pericial generalizada, ahora bien, que existan casos de esta corrupción, sí, que cada vez haya más sentencias condenatorias de peritos judiciales, así lo demuestra, y que la normativa no “ayuda” a evitar estos casos, también.

Expertos en esta Comisión hay que puedan corroborar (o no) este lamentable hecho.

Por su crudeza, creo que debemos considerar la certeza de las siguientes afirmaciones aparecidas en una revista de tirada nacional, puesto que si las admitimos, aunque sólo fuese en parte, servirían para diagnosticar la “enfermedad” y, con ello, tratar de proponer remedios (finalidad, en definitiva, de un Libro Blanco):

*“La normativa para regular estos profesionales es prácticamente inexistente. En la práctica son nombrados entre quienes proponen colegios y colectivos profesionales. También hay otros peritos que se presentan como judiciales sin ser nombrados como tales, utilizando en sus informes parafernalia que parece conferir a sus dictámenes y conclusiones apariencia y carácter oficial.*

*Además, para mayor abundamiento, la sempiterna picaresca española hace que algunos peritos “de parte” se apelliden interesadamente judiciales, forenses, investigadores y un sinfín de supuestas especialidades criminológicas, reconstructores de accidentes, etc... que confunden sobre su supuesto carácter oficial y judicial...*

*Los colectivos más descarados sólo alcanzan a sonrojar a muchos abogados, jueces y fiscales cuando tratan de procesar judicialmente sus teóricas experteces (sic) con informes que no resisten mínimo análisis y suelen estar vendidos al cliente que lo propone en el procedimiento judicial”<sup>16</sup>.*

Lo cierto es que la realidad nos demuestra, sino corrupciones, sí corruptelas del sistema; así, de todos es sabido que los peritos ex parte procuran escoger uno de su confianza para que actúe más como defensor parcial que como auxiliar imparcial del juez; también la mayoría de los distintos profesionales que integran las actuales listas obrantes en los diferentes juzgados están compuestas por una actividad que no es la pericia forense, a lo que deben añadirse los “problemas” derivados del corporativismo y que, en la mayoría de los casos, los que integran las listas no pasan ningún filtro de selección, basta el interés personal del profesional de formar parte de tales listas.

Considero que, admitamos o no, en todo o en parte, tales afirmaciones, no debemos poner una venda en los ojos, hemos de admitir que la regulación normativa es insuficiente. Si se está cuestionando que un abogado por el mero hecho de colegiarse ya pueda intervenir en el foro, qué decir de un perito cuando está en juego (también), nada más y nada menos, que la tutela judicial efectiva.

## C. Propuestas

### 1. Sobre la conveniencia de regular una profesión ad hoc de perito judicial.

#### Su formación.

El perito que interviene en un procedimiento judicial debe ser un perito cualificado, en el sentido de que no sólo debe conocer la materia sobre la que informa, sino que, además, debe tener unos conocimientos jurídico-procesales mínimos.

En este sentido parece unánime esta reivindicación. Ya en el primer Congreso Nacional de Profesionales de la Pericia Judicial, celebrada en Valencia los días 22 y 23 de octubre de 2004 se expresó el sentir de los participantes (todos ellos peritos) en relación a la necesidad de reclamar una formación inicial igual para todos los profesionales de la pericia Judicial, destacándose, en particular, la **importancia fundamental de la formación práctica y la necesaria homogeneidad en la evaluación de tal capacitación** para equipararse a los profesionales de la Unión Europea, instando la regulación de la materia por parte de los poderes públicos.

En este sentido, de modo muy significativo, en el Pacto de Estado sobre la Justicia del año 2001 se refirió también a esta cuestión, previendo *“fórmulas homologadas con los países miembros de la Unión Europea para garantizar la preparación para el ejercicio de la profesión”*.

Entiendo que debiéramos plantearnos la necesidad de la existencia de un título profesional (¿universitario?) de perito judicial, acreditado por el Ministerio de Justicia y por el de Educación, el cual otorgaría una cualificación profesional idónea, consecuencia de una formación académica específica. De esta surgiría una profesión totalmente liberal e independiente que contribuiría decisivamente al fortalecimiento y funcionamiento de la Administración de Justicia.

### 2. Sobre la conveniencia de exigir una experiencia profesional mínima.

Tal como se regula actualmente el sistema de listas en nuestra LEC, ninguna experiencia práctica se le exige a sus voluntarios integrantes. Ya en 1989 en una de las Ponencias sobre *“La función pericial de los arquitectos al servicio de la Administración de Justicia”* organizado por el CGPJ se llegó a la conclusión de la imperiosa necesidad de establecerse criterios de aptitud, idoneidad y perfeccionamiento de los peritos, así como la necesidad de acreditación de un tiempo mínimo de ejercicio profesional que garantice su idoneidad.

Esta falta de experiencia provoca en numerosas ocasiones resultados no deseables que van en detrimento de la efectividad de la justicia; así, y de los operadores jurídicos miembros de esta Comisión es conocido, no pocas veces, en el tema de las responsabilidades por ruina de las edificaciones, el perito inexperto, recién licenciado y que aún no ha tenido ocasión de integrarse en el mundo laboral, efectúa valoraciones muy alejadas de la realidad, contradiciendo, incluso, valoraciones de la parte demandada, provocando en el demandante, a quien se le ha dado la razón en el juicio, la petición (extra legal)

de que sea tal perito el que “por ese precio haga él la obra de reparación”. El juez “cree” más a ese insaculado perito, lo que en la práctica supone para el ganador en el juicio una verdadera victoria moral, pero no de justicia material.

### **3. Sobre la conveniencia de establecer mecanismos de control en la selección de peritos.**

El sistema parece que demanda tales mecanismos de control. No debe dejarse únicamente en manos de los Colegios Profesionales la decisión de los que deben integrar las listas de selección; aquí también el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia deben tener algo que decir.

Actualmente no son pocas las quejas de jueces y abogados al comprobar que las listas de peritos remitidas por los Colegios y Asociaciones son insuficientes, no se detalla la especialidad ni la experiencia de los colegiados o asociados inscritos en las listas.

Podría considerarse la oportunidad de crear en Galicia un listado de peritos controlado directamente por la Consellería competente, con lo que también se controlaría su calidad e idoneidad.

### **4. Sobre la conveniencia de la funcionarización de los peritos judiciales.**

Sin entrar a considerar el coste ( y, por tanto, su posibilidad real) que ello supondría para las respectivas Administraciones Públicas, podría plantearse la oportunidad de que los peritos judiciales se integrasen como funcionarios públicos, o como personal laboral, dentro de la Oficina Judicial. Ciertamente ello supondría un plus de imparcialidad y fiabilidad; sin embargo sobre ello no hay un consenso; dependiendo de los profesionales que se manifiestan al respecto muestran una opinión distinta.<sup>17</sup>

### **5. Sobre la conveniencia de establecer sistemas centralizados de designación de peritos judiciales.**

A la Dirección Xeral de Xustiza llegan quejas de profesionales peritos afirmando que en algunos órganos judiciales casi siempre son elegidos los mismos (los denominados peritos de confianza de un juzgado determinado). La veracidad de tal afirmación pueden ratificarla los operadores jurídicos miembros de esta Comisión. Si fuese verdad podría plantearse como una posible solución un sistema centralizado de designación que daría oportunidad a todos los miembros de la lista a participar de las peritaciones y a la existencia de un control exhaustivo.

### **6. Sobre la conveniencia de establecer sistemas de selección rigurosos sometidos a los principios de igualdad, independencia, mérito, capacidad y suficiencia profesional.**

Por último, poner en conocimiento de esta Comisión, probablemente ya sea conocido por todos, alguna de las conclusiones a las que se llegó en el reciente

Congreso Europeo de Peritaje Judicial celebrado recientemente en Barcelona y que pudieran ser objeto de debate aquí:

- Justicia Gratuita: solicitan los peritos intervenir en la regulación de la misma para asumir sus responsabilidades y aportar sus opiniones.
- Reclaman un acuerdo con la Administración de Justicia que les permita fijar una retribución justa y una agilización de los cobros.
- Solicitan la elaboración de un marco jurídico que permita la mejor integración de este colectivo con el resto de los que tienen presencia en la Justicia (Administración Autonómica, Jueces, Abogados, Procuradores, Secretarios Judiciales y funcionarios de los Juzgados).
- Se impulse la formación continua del perito judicial.
- Se impulse una relación más fluida y eficaz entre la oficina judicial y el perito, de manera que se eviten esperas injustificadas, suspensiones previstas y comparecencias inútiles.
- Impulsar una normativa que dé seguridad jurídica en aquellas especialidades periciales que no tengan respaldo colegial.

## Los intérpretes y traductores judiciales<sup>18</sup>

*“Más quiero ser entendido que defendido” ( Lope de Vega).*

“La asistencia de intérprete se configura como expresión del derecho a un proceso justo, porque es el medio adecuado para hacer factible el diálogo de la parte, en este caso los acusados principales protagonistas del proceso en cuanto sujetos del mismo, con las otras partes y con el juez, derecho que ha de entenderse recogido en el artículo 24.1 CE que proscribe la indefensión en cualquier caso (STC 74/1987, de 25 de mayo) o formando parte del derecho a la defensa del artículo 24.2 CE, porque está al servicio de la comprensión de lo que se dice en el juicio y permite a las partes intervenir en la prueba, alegar, debatir y contradecir de manera efectiva. Este es la razón por la que el Tribunal enjuiciador viene obligado a facilitar la traducción de lo que declara el acusado en una lengua distinta a la oficial, ya sea propia de una comunidad autónoma o extranjera, para dotar de eficacia directa a los derechos fundamentales, lo que proclama el artículo 53.1 CE, sin necesidad de ninguna ley que lo autorice expresamente” (ST. Pleno Sala de lo penal de la Audiencia Nacional, Recurso de apelación nº 2/08).

Que los intérpretes también son una pieza clave en la correcta administración de la Justicia es algo evidente y, por ende, no necesitado ni de demostración ni de prolija exposición en esta ponencia. Al igual que los peritos judiciales, la necesaria presencia de intérpretes en un proceso, sobre todo penal, deviene insoslayable, pues también aquí está en juego la tutela judicial efectiva y la

proscripción de toda indefensión. Casos recientes como el famoso juicio del 11-M son el mejor ejemplo para advenir la importancia de estos colaboradores de la Administración de Justicia, su papel en el juicio ha de tildarse de trascendental, “traduciendo, interpretando y cotejando versiones, lo que en definitiva ha permitido acercarse a las distintas realidades”<sup>19</sup>.

La realidad en nuestra Administración de Justicia en relación con los intérpretes no puede calificarse, precisamente, de positiva. El propio juicio 11-M ha puesto de manifiesto como el Ministerio de Justicia, al no disponer de suficientes intérpretes, haya tenido que recurrir al Ministerio de Asuntos Exteriores para solventar los escollos de la comunicación (contratando a 23 intérpretes de árabe, sus variantes y otros dialectos).

Con anterioridad a este juicio ya se venía denunciando por los operadores jurídicos, especialmente por los abogados, la imposibilidad de ejercer la defensa de sus clientes de habla extranjera por falta de intérpretes para preparar el juicio y comunicar con los encausados.

Si a esto añadimos las quejas de los propios intérpretes que, en su opinión, no ven valorada ni reconocida suficientemente su importante labor por todas las Administraciones competentes, manifestando que su profesión, pese a su antigüedad, sigue siendo la gran desconocida y, lo que es peor, la gran perjudicada, lo que sin duda repercute en el funcionamiento del sistema judicial y vulnera las garantías procesales y el derecho a un juicio justo, en mi opinión, aconseja a esta Comisión la necesidad de abordar este tema, olvidado o indicado en otros Libros Blancos o semejantes de manera tangencial, sobre todo si tenemos en cuenta que el problema se ve acrecentado con la emigración<sup>20</sup>.

## **A. Descripción de los principales (algunos) problemas en relación a estos profesionales**

Las soluciones que adoptan nuestras administraciones públicas competentes en materia de Justicia son dos: bien integrarlos como personal laboral, a través de los procesos selectivos correspondientes, o/y bien, porque, entre otras razones, sería imposible tener traductores de todas las lenguas y dialectos, se opta por licitar y contratar los servicios de traducción e interpretación a empresas privadas.

No toca en esta ponencia analizar la primera solución, baste decir aquí que la plantilla es reducida, y que su categoría laboral es distinta en cada Comunidad Autónoma (en Galicia pertenecen al grupo III de su personal laboral fijo).

Es la segunda solución la que merece una revisión y análisis. Primero, el licitar y contratar externamente la prestación de este servicio supone la existencia de una empresa intermediaria entre el traductor-intérprete y el Juzgado, lo que en si

mismo no es malo, pero, quizás, no sea lo más deseable y conveniente. En la práctica la empresa trata de obtener, legítimamente, los mayores beneficios, para lo que va a contratar a personal sin la suficiente cualificación<sup>21</sup> (barato) con las perniciosas consecuencias que ello conlleva (algunas empresas privadas adjudicatarias de estos servicios imponen condiciones laborales y tarifas precarias que no contribuyen, precisamente, a contratar y retener a personal cualificado).

A esta denunciada falta de cualificación debe añadirse que, por mor de las repercusiones que puedan tener unas malas interpretaciones en el desarrollo de un juicio, el intérprete-traductor judicial no sólo debe hablar idiomas, sino que debe ser un profesional con competencias comunicativas y conocimientos profundos de las claves socioculturales de los interlocutores, por lo que **su preparación es un tema crucial**. La traducción e interpretación están ligadas a determinados contextos y realidades, *“son disciplinas que se basan en la observación, selección y discriminación de palabras, expresiones y significados, lo que conlleva un desafío permanente y un ejercicio de equilibrios, a veces bastante precarios, siendo la independencia en la toma de decisiones, según criterios razonables únicamente impuestos por factores contextuales, un elemento básico para elevarse por encima de la verdad y de la mentira, y por encima de los beneficios y de los perjuicios, lejos de los posicionamientos tanto a favor como en contra de algo o de alguien”*<sup>22</sup>.

## B. PROPUESTAS

1. Conveniencia de una regulación legal de los requisitos básicos para actuar como traductor e intérprete en sede judicial ( formación, estudios...).
2. Sobre la conveniencia de la constitución de un Registro público de traductores e intérpretes autónomos para cubrir las necesidades de la Administración de Justicia.
3. Derivado de la gran inmigración y procedencia de los extranjeros residentes en España ( que exige, en no pocas ocasiones, ya sea verdad o por interés del encausado extranjero, acudir a conocedores de dialectos) posibilidad de recurrir a las propias asociaciones inscritas en un registro oficial de extranjeros para cubrir esta necesidad. Aunque, en este caso, ¿Qué garantías habrían de establecerse?.
4. Sobre la conveniencia de establecer mecanismos de cooperación e interrelación entre jueces, letrados y los profesionales de la traducción e interpretación que han de trabajar en equipo.

## **Incidencia de estos profesionales en los costes de la justicia**

Como colofón, y porque buena parte de los problemas que aquejan a la Justicia se refiere a problemas de falta o insuficiencia de acceso a la misma por parte de aquellos ciudadanos que demandan una tutela judicial de sus derechos, entre las barreras que determinan el grado de acceso a la Justicia se incluyen, entre otros, una serie de costes económicos<sup>23</sup>, costes que también condicionan a las Administraciones Públicas competentes en materia de justicia.

Dentro de los costes económicos están:

- a) los costes soportados por las Administraciones Públicas;
- b) los honorarios profesionales de abogados, procuradores, notarios, registradores, **graduados sociales, peritos, intérpretes**;
- c) los gastos de transporte y otros afines;
- d) la dilación del proceso, etc.

El gasto que supone para la Administración de Justicia la actuación de peritos (justicia gratuita) e intérpretes-traductores no es poco<sup>24</sup>. Como ejemplo, en nuestra Comunidad Autónoma, para el año 2008, está previsto un presupuesto, para atender el pago de peritos, traductores ( incluidos los de lenguaje de signos) y testigos, la nada desdeñable cantidad de 618.000 , cantidad que, debido al aumento de peticiones judiciales de estos profesionales, posiblemente, al final del ejercicio, sea insuficiente.

## **Resultado das intervencións feitas por varios membros da Comisión do “Libro Branco da Xustiza”**

Exposta por este relator a Ponencia “OUTROS PROFESIONAIS”, producíronse varias intervencións que, resumidamente, intentarei reflectir aquí.:

### **Diplomados en relacións laborais (Graduados Sociais)**

Foi no concernente a estes profesionais onde houberon máis intervencións, pedindo os intervinentes se incluíran na ponencia.

Así, Dna. Asunción Barrio entende que estes profesionais non deberían incluírse no sistema de asistencia xurídica gratuíta, que na ponencia plantexábase coma unha posibilidade a considerar, ao manter a falta de formación en Dereito

Procesual destes profesionais, o que podería provocar indefensión, opoñéndose, tamén, a que estes profesionais poidan intervir na suplicación (segunda instancia), pola mesma razón e porque se produce por un numerus clausus de motivos que por seren “moi técnicos requiren a intervención dun licenciado en dereito”. Mostra a súa conformidade a esta intervención D. Fernando Pantín, que, ademais, salienta que non exista para estes profesionais unha regulación de acceso á profesión como ocorre coa avogacía e a procuradoría.

D. Javier Sánchez está de acordo coas suxestións do relatorio, sempre e cando estes diplomados manteñan a súa actuación procesual exclusivamente no ámbito laboral ou laboral-concursal, contestando este relator que na ponencia en ningún punto se afirma o contrario.

Por último, Dna. Asunción Barrio achegou a este relator unha notas sobre a representación procesual destes profesionais, que entendo non din nada novo que non estea exposto na ponencia

## **Os Peritos Xudiciais. Os intérpretes e tradutores xudiciais**

Dna. Asunción Barrio, en relación coa “funcionarización dos peritos xudiciais”, mostra a súa desconformidade, engadindo que “necesítanse persoas do mundo real, non persoas metidas nun despacho”.

Dna. Esther García considera a proposta inviable, algo que tamén considera a propia ponencia. Propón acudir a un sistema de acordos coas consellerías que xa dispoñen de funcionarios con coñecementos específicos. Neste senso D. Juan Reigosa defende a incorporación aos corpos forenses doutras pericias e doutras profesións,

En relación coa intervención da Consellería no control do nomeamento de peritos e tradutores e na centralización das listaxes daqueles e destes, D. Antonio Piña di que tal sistema choca co disposto na LEC, que o atribúe aos decanatos. Dna. Carmen Vázquez opina que a Consellería si podería intervir a través de convenios coas escolas de idiomas e colexios profesionais de licenciados en filoloxía e elaborar listaxes por partidos xudiciais para remitilos aos xulgados decanos.

Agás a aportación documental que me achegou Dona Asunción, ningún membro desta Comisión me achegou documento, conclusións ou aportacións que quixesen constase na ponencia ou se unise a esta, de ahí que, sen prexuízo do que resulte na derradeira xuntanza, coas puntualizacións agora reflectidas, “elevo” a definitiva a ponencia.



## NOTAS

- 1 Graduado social: "Persona legalmente autorizada para intervenir profesionalmente, estudiando y emitiendo dictámenes e informes en cuantas cuestiones sociales y laborales le sean sometidas, pudiendo asesorar, representar y formalizar documentos o gestionarlos en nombre de empresas, trabajadores, organismos o particulares en las materias indicadas, ante las correspondientes Administraciones y Organismos Oficiales; puede también representar a las partes en los procesos laborales y de seguridad social ante los Tribunales de Orden Jurisdiccional Social"*(definición propuesta por el Consejo General de Colegios de Graduados Sociales a la Real Academia de la Lengua Española 23/11/199).*
- 2 Eugenio de la Cruz, graduado social, en su trabajo "La dirección técnica del pleito laboral por el Graduado Social".
- 3 No debe olvidarse que mucho antes de que los aspirantes a licenciados en derecho estudiaran la disciplina de Derecho del Trabajo, esta asignatura ya era parte esencial de la formación de los aspirantes a graduados sociales, el Derecho del Trabajo se estudia en la licenciatura de derecho desde el 07.07.1944, en la titulación de Graduado Social se estudia desde 1925 (RD-Ley de 17 de agosto).
- 4 "A la vista de lo generalizado de las autorregulaciones profesionales, de las características de los mercados afectados y de lo sustancial de los efectos de aquellas intervenciones no es sorprendente que en ocasiones se hable de la sociedad española como una sociedad lastrada por el peso del corporativismo o se la defina como una sociedad formada por oligopolios de intereses". Santos Pastor Ridruejo en su libro "¡ Ah de la justicia! Política judicial y económica". Edit. Civitas.
- 5 St.TSJ Madrid, entiende que a pesar de que el art.9 del Estatuto General de la Abogacía establezca que corresponde a la abogacía de forma exclusiva y excluyente la protección de todos los intereses que sean susceptibles de defensa jurídica, tal precepto estatutario "cede" ante lo preceptuado en los arts. 18 y 21.1 LPL en los procesos de trabajo, no siendo obstáculo para que el graduado social sirva de portavoz a su asistido en el acto del juicio, actuación para la que no es necesaria la asistencia de letrado. La ST. TSJ País Vasco, entiende que la representación que puede concederse al graduado social no implica una defensa ni asistencia ni es posible una defensa estricta, ya que ello es función privativa de los abogados; la asistencia en un juicio no puede ser otra que la jurídica y de ella están excluidos los graduados sociales.
- 6 Eugenio de la Cruz Silva, en su artículo "La dirección técnica del pleito laboral por el Graduado Social".
- 7 Cita anterior.
- 8 Eugenio de la Cruz, en la su artículo ya citado, propone: "Por parte de la organización colegial de los Graduados Sociales creo que debería darse instrucciones en tal sentido, por cuanto una forma de reivindicar la presencia en solitario de los mismos en los recursos ante las Salas de lo Social podría ser sin duda la aportación estadística del número de recursos que realizan realmente anónimos Graduados Sociales. Así mismo podría ser un requisito el que se estableciera como una instrucción colegial el que cuando un trabajador representado por un Graduado Social ganara un pleito en la instancia y la sentencia dictada fuera recurrida, se solicitara por parte del Graduado en ese momento el derecho a la asistencia letrada gratuita, con las consecuencias de detención del pleito en ese momento procesal para el nombramiento del letrado de oficio, para finalmente únicamente recabar del abogado que se le designe al trabajador la firma en un escrito de impugnación del recurso de suplicación...".
- 9 Conclusiones Mesa redonda celebrada en el Colegio de Graduados Sociales de Madrid el 30 de mayo de 2002, cuando la ley concursal vigente no era más que un anteproyecto.
- 10 Cita anterior.
- 11 Recuerdo que en el Libro Blanco de la Justicia se propone la misma conclusión: " parece especialmente necesario que se lleven a cabo las reformas legislativas precisas para clarificar el alcance y contenido de las competencias en el ámbito jurisdiccional de los graduados sociales y titulaciones equivalentes, delimitando expresamente el cometido de su función de representación en el proceso laboral", a lo que, entiendo, debe añadirse, también en el ámbito mercantil en las cuestiones laborales derivadas de un concurso de acreedores.
- 12 Por último, y porque el autor de esta ponencia no es graduado social, permítame la Comisión y, fundamentalmente, los profesionales graduados sociales terminar con las palabras del que fue presidente del Consejo Nacional de Graduados Sociales D. José Blas Fernández: "la profesión de Graduado Social lleva un cuarto de siglo en el que se ha consolidado como necesaria en la sociedad española y portadora de un talento democrático encomiable. Ha contribuido a la paz social; siendo como bastión en las sombras del mundo del trabajo, ha colaborado a eliminar diferencias políticas y sociales, encauzando, mediante el asesoramiento, a miles de trabajadores y empresarios por el sendero de la justicia social, la conciliación y la mejora de las condiciones de vida."
- 13 Perito (judicial): del latín peritus, persona que, poseyendo especiales conocimientos teóricos o prácticos, informa bajo juramento al juzgador sobre puntos litigiosos en cuanto se relacionan con su especial saber o experiencia. Dictamen pericial (GARBERÍ LLOBREGAT) "aquel medio probatorio por medio del cual se aporta a un proceso un informe o dictamen elaborado por un técnico en alguna de las ramas de las ciencias, de las artes o del saber en general, acompañado, en su caso, de la posibilidad de que el autor del mismo pueda comparecer en el juicio y someterse a las preguntas, observaciones y aclaraciones solicitadas por las partes y por el órgano judicial, todo ello con el fin de acreditar hechos jurídicamente relevantes del pleito para cuya apreciación o comprensión se precisen unos determinados conocimientos científicos, artísticos, técnicos o prácticos".

- 14 *"Estudio jurídico legal de la actuación y responsabilidad del perito judicial y la necesidad de regular su acceso profesional a los Tribunales de Justicia"* Asociación Independiente peritos judiciales CCAA de Andalucía.
- 15 Miguel Ángel Gallardo Ortiz (criminólogo, ingeniero y perito judicial), de su artículo *"Corrupciones periciales"*.
- 16 Juan Carlos Arias. Publicado en Cambio 16, nº 1765.
- 17 En el citado curso sobre *"La función pericial de los arquitectos al servicio de la Administración de Justicia"* se afirma tajantemente, como conclusión, lo contrario: *"El servicio forense de arquitectos estará a cargo de los Colegios de Arquitectos..."*; *"Se estima que el peritaje forense y el asesoramiento técnico a la Administración de Justicia que compete a los arquitectos no justifica una organización bajo régimen funcional, y ello principalmente porque es inexcusable que los peritos se mantengan en el ejercicio habitual de la Arquitectura y el Urbanismo, fuente primordial de la experiencia profesional que esta función requiere."*
- 18 Carta de derechos de los ciudadanos ante la Justicia: *" 31.- El extranjero tiene derecho a ser atendido por todos los que prestan sus servicios en la Administración de Justicia.... Se garantizará el uso de intérprete cuando el extranjero que no conozca el castellano ni, en su caso, la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, hubiere de ser interrogado o prestar alguna declaración, o cuando fuese preciso darle a conocer personalmente alguna resolución"*.
- 19 Elhassane Benhaddou Handi, traductor e intérprete del Ministerio del Interior.
- 20 Proceden de diferentes lugares del mundo. La inmigración hace cada vez más necesaria la presencia de intérpretes. En los últimos años, España se ha convertido en un país de acogida de inmigrantes de muchas zonas del mundo; aunque la mayoría es de origen latinoamericano y comparte nuestro idioma, muchos otros son de procedencia tan variada como las lenguas que hablan; su presencia hace cada vez más necesario el uso de intérpretes en distintos ámbitos de la Administración.
- 21 Por ejemplo, La Unión Progresista de Fiscales, en uno de sus comunicados, se queja de la escasa cualificación de los intérpretes.
- 22 Vid. nota 18.
- 23 Santos Pastor Prieto: *"¡Ah de la Justicia! Política judicial y económica". Edit Civitas.*
- 24 En El Libro Verde de la Justicia se concluía como una necesidad la de realizar auditorías de gestión sobre los grandes componentes de gasto, entre los que incluye los gastos ocasionados por las actuaciones de intérpretes y traductores, cuando su pago corresponde a las Administraciones Públicas.

**Ciudadanos.  
Justicia gratuita,  
derechos lingüísticos,  
derecho a la  
información.  
Cartas de servicios**

**Ponente:**  
Rafael Jiménez Asensio

**Grupo de trabajo:**  
Jaime Meilán

**Presentación**

- I. Introducción: Ciudadanos, Poder Judicial y Administración de Justicia en Galicia. La configuración de la Justicia como servicio público al servicio de los ciudadanos.**
- II. La asistencia jurídica gratuita como derecho instrumental a la tutela judicial efectiva y de naturaleza prestacional. Marco normativo y problemas aplicativos.**
  - Introducción.
  - El derecho a la asistencia jurídica gratuita en la Jurisprudencia constitucional.
  - Asistencia Jurídica gratuita y reparto competencial entre el Estado y las CCAA: la dimensión institucional.
  - Configuración normativa del sistema de Asistencia Jurídica Gratuita por las CCAA: ¿es posible (e, incluso, necesaria) la intervención del legislador autonómico?.
  - La configuración autonómica del Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita de Galicia: elementos institucionales y problemas abiertos.
- III. Derechos lingüísticos en la Justicia: derecho de los ciudadanos y deber de los poderes públicos. La situación actual en Galicia.**
  - Introducción. Derechos lingüísticos de los ciudadanos y administración de justicia.
  - Marco normativo regulador de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y jurisprudencia constitucional.
  - La débil exigencia de requerimientos lingüísticos para el desempeño de funciones en el sistema judicial.
  - La presencia del gallego en la Administración de Justicia: líneas de actuación de la Comunidad Autónoma y análisis de algunos datos.

## Presentación

1. El presente Documento no es sino un Borrador de la Ponencia que tiene por enunciado “Ciudadanos” y que se encuadra dentro del Libro Blanco de la Justicia impulsado por el Departamento de Presidencia y Justicia de la Xunta de Galicia.
2. Este Borrador tiene una serie de limitaciones que conviene traer a colación antes de proceder al examen de las diferentes partes de la Ponencia. A saber:
  - a) En primer lugar, conviene aclarar que, si bien es cierto que hemos publicado diferentes monografías y estudios sobre algunos aspectos del Poder Judicial y de la Administración de Justicia, quien esto escribe no puede considerarse especialista en las materias que seguidamente se tratarán en esta Ponencia del Libro Blanco.
  - b) En consecuencia, mi conocimiento teórico o conceptual de esta materia es ciertamente limitado. Más aún lo es mi experiencia práctica. En efecto, no soy Abogado en ejercicio (lo he sido durante varios años, pero al servicio de diferentes Administraciones Públicas) ni, por tanto, conozco en la práctica el funcionamiento de la Asistencia Jurídica Gratuita ni tampoco del Turno de Oficio.
  - c) Tampoco soy residente en la Comunidad Autónoma de Galicia, por lo que mis conocimientos la problemática actual de todas las cuestiones que aquí se tratan y, particularmente, de los problemas vinculados con el uso de la lengua en la Administración de Justicia, no van más allá de las fragmentarias informaciones que he podido recabar y de la documentación acumulada.
  - d) Y, en fin, debido sobre todo a que este Borrador ha sido elaborado durante “las vacaciones” navideñas, ya que no he dispuesto de otro momento de sosiego en mi actividad profesional, debo constatar que falta mucha información empírica cuyos resultados se incluirán en la Ponencia definitiva que en su día se redacte, pudiendo formar parte como Anexos al texto de la Ponencia.
3. Por tanto, el actual Primer Borrador de la Ponencia será fundamentalmente una ampliación documentada y conceptual de algunas de las ideas que en su momento se esbozaron en el Esquema entregado el mes de septiembre de 2009. Y por ello ya pido por adelantado un juicio benevolente sobre lo que aquí se expone, que sin duda será enriquecido por la experiencia práctica de muchos de los miembros de la presente Comisión, a los que invito expresamente a incorporar todas aquellas sugerencias que estimen de interés, que, por mi parte, ya adelante, serán bien recibidas.
4. La única pretensión de este Borrador es, por tanto, servir de base para el debate en el Plenario de la Comisión, y así poder centrar de forma definitiva los contenidos finales de la Ponencia.

5. Una última aclaración tal vez es necesaria. El presente Documento pretendió inicialmente ajustarse –sin éxito alguno, como se comprobará de inmediato- a las limitaciones de espacio amablemente sugeridas por el Presidente de esta Comisión. No obstante, en nuestro descargo, hay que tener en cuenta que la Ponencia “Ciudadanos” incluye dentro de su enunciado, cuando menos, “tres sub-ponencias” (o lo que en otros casos se han denominado como “Ponencias”), cada una de ellas con su innegable complejidad y sus problemas específicos. En todo caso, en la redacción definitiva de la Ponencia se llevará a cabo una reducción drástica de la extensión de la misma para ajustarla a los criterios fijados en su día.
6. En cualquier caso, si tomamos como punto de referencia el Libro Verde de la Administración de Justicia en Cataluña, se advertirá que los cuatro últimos documentos (de un total de 16) tenían como objeto, en concreto, los siguientes temas: “La justicia gratuita”; “El catalán en la justicia”; “La atención a los usuarios”; y “La satisfacción de los ciudadanos”.
7. En este Borrador de Ponencia se abordarán, con mayor o menor profundidad, según los casos, todos estos temas, pero además se realiza una Introducción que tiene por objeto centrar el contenido de la Ponencia; es decir, el objeto de estas páginas no es otro que pretender analizar las relaciones entre ciudadanos, Poder Judicial y Administración de Justicia. Un tema complejo, con múltiples aristas y, tal como se verá, no poco descuidado en los diferentes análisis que se han llevado a cabo en España sobre la Justicia.
8. Tampoco podemos cerrar esta Presentación sin hacer referencia a que muchos de los temas que aquí se tratan están directamente conectados con otras Ponencias o con otros temas de las diferentes Ponencias, por lo que muy posiblemente se puedan producir algunos solapamientos que procuraremos evitar en todo momento y, en todo caso, suprimiremos en la versión definitiva.
9. Finalmente, tal como se observará, se han numerado prácticamente todos los párrafos (con alguna excepción) con la finalidad de que los diferentes miembros de la Comisión que deseen presentar enmiendas, observaciones o sugerencias a alguno de los contenidos de este Borrador puedan referirse directamente al número concreto y facilitar así su identificación.

## I. Introducción: Ciudadanos, Poder Judicial y Administración de Justicia en Galicia. La configuración de la Justicia como servicio público al servicio de los ciudadanos.

9. El Borrador de esta Ponencia tiene un objeto muy preciso: “Ciudadanos”. Y se presume que su finalidad es analizar en qué medida la Justicia o, más exactamente, el “sistema judicial” (Poder Judicial y Administración de Justicia) es receptivo a las demandas de los ciudadanos en lo que afecta a la prestación del servicio público encomendado. Y el enunciado, como puede intuirse, es lo suficientemente amplio como para plantear serias dificultades en su acotamiento.
10. No cabe duda que los ciudadanos son los destinatarios principales (y añadiríamos, “reales”) del servicio público de la Administración de Justicia y de la actuación del Poder Judicial, pues en definitiva son ellos los titulares del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión; un derecho fundamental directamente conectado con la dignidad humana (artículo 10.1 CE) y con un contenido rico en matices y complejo en su plasmación práctica. Efectivamente, los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos son tutelados por ese Poder Judicial y por esa Administración de Justicia. Sin embargo, hay que ser conscientes que la titularidad de ese derecho fundamental a la tutela judicial efectiva no se limita a “los ciudadanos”, sino que la Constitución emplea la impersonal expresión de “todos” para definir el círculo de titulares del derecho a la tutela judicial efectiva. Por tanto, titulares de ese derecho son no sólo los españoles, sino también los extranjeros (artículo 20 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero), asimismo las personas jurídicas y, en determinados casos incluso, las personas jurídico-públicas.
11. Obviamente, nuestro foco de atención se centrará aquí exclusivamente en los “ciudadanos” como personas físicas, incluyendo en su seno a los extranjeros, sin perjuicio de que en algún pasaje o momento puntual hagamos referencia también a las personas jurídicas o, en su caso, a entidades públicas (por ejemplo, a la hora de examinar la asistencia jurídica gratuita).
12. Lo primero que cabe señalar es que, a pesar de que el Poder Judicial y la Administración de Justicia han sido objeto de estudio desde muy diferentes puntos de vista, la perspectiva del “Ciudadano” es una dimensión prácticamente ausente –tal como decíamos– en nuestra bibliografía sobre temas judiciales. En efecto, cuesta trabajo encontrar estudios y más aún monografías que adopten este enfoque a la hora de examinar nuestro sistema judicial. Es más, inclusive cuesta asimismo trabajo hallar referencias, siquiera sea incidentales, a tal importante materia.

13. Por tanto, cabe preguntarse cuáles son los motivos de esa carencia de reflexión sobre el papel de los ciudadanos en relación con el sistema judicial. Y no es pregunta fácil de responder, salvo que, por pura intuición, puede afirmarse que el Poder Judicial y la Administración de Justicia prestan mucho mayor atención a sus problemas endógenos que a sus relaciones con la ciudadanía, que es tanto como decir con la sociedad civil.
14. Dicho de otro modo, al observador externo le da la impresión que los problemas de la Justicia no son realmente los problemas de los ciudadanos (cosa absolutamente paradójica), sino los problemas de aquellos colectivos que deben prestar el servicio público de la Justicia. Los medios de comunicación nos invaden con “problemas de la Justicia” que, sólo indirectamente, toman en cuenta a los ciudadanos. Se nos objetará de inmediato que esos problemas “instrumentales” (medios, retribuciones, etc.) son de necesaria resolución para mejorar la prestación del servicio público. Pero, aún así, pensamos que hay que llevar a cabo un ejercicio de reflexión muy hondo con el fin de colocar al Ciudadano en el epicentro de cualquier análisis que se haga de la Justicia como servicio público.
15. Sorprende así que la primera (y no menos tardía) reflexión institucional sobre el sistema judicial español, el *Libro Blanco de la Justicia* [CGP], Madrid, 1997], orillara por completo el examen del papel del ciudadano en el seno de la Administración de Justicia. Más aún cuando una de sus ideas-fuerza era precisamente la configuración de la Justicia como servicio público. Su hilo conductor era estrictamente institucional y pasaba revista a los problemas estructurales básicos del sistema judicial español: actores del sistema, órdenes jurisdiccionales y gobierno del Poder Judicial. Tan sólo había algunas referencias incidentales a los ciudadanos en el tratamiento del “acceso a la Justicia” o cuando se abordaban, muy tangencialmente por cierto, problemas relativos a la lengua.
16. Tampoco el conocido Pacto de Estado para la reforma de la Justicia (2001) se caracterizó por una especial sensibilidad hacia esta materia. Únicamente recogía un sucinto apartado 13 que telegráficamente decía lo siguiente: “Una ‘Carta de Derechos de los Ciudadanos’ ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada, establecerá los derechos de los usuarios de la Justicia”. Era toda referencia a los ciudadanos, salvo las consabidas –y no menos retóricas– alusiones en el preámbulo de tal Pacto a que el sistema judicial tiene como función constitucional garantizar los derechos de los ciudadanos.
17. La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia fue aprobada por unanimidad en el Pleno del Congreso de los Diputados de 22 de abril de 2002, y tiene su origen en una Proposición no de Ley impulsada por todos los Grupos Parlamentarios. El contenido de la Carta se estructura en tres grandes bloques que se enuncian del siguiente modo: “Una Justicia moderna y abierta a los ciudadanos”; “Una Justicia que protege a los más débiles”; y “Una relación de confianza con Abogados y Procuradores”. Se

trata de un Documento interesante, pero que, tal como se verá, se ha quedado un poco “viejo” y posiblemente debería replantearse tanto en sus enunciados metodológicos como en sus propuestas.

18. El primer epígrafe de esa Carta de Derechos apuesta por una justicia transparente, comprensible, atenta con el ciudadano, responsable ante el ciudadano y ágil y tecnológicamente avanzada. Ni qué decir tiene que todos ellos son aspectos sustantivos en la relación ciudadano/sistema judicial. En efecto, la transparencia es un elemento importante en las relaciones con el ciudadano, pero más aún para conocer el estado actual de los asuntos judiciales y como mecanismo de control y fiscalización de la actuación judicial. Viene reflejada normativamente en el artículo 14 de la 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, que se hace eco de la existencia de un Plan de transparencia judicial. Pero del contenido tanto del enunciado normativo como de las líneas maestras del Plan elaboradas por el Ministerio claramente se advierte que tales previsiones están muy lejanas a las necesidades reales de los ciudadanos.
19. Bien es cierto que el Plan de transparencia judicial elaborado por el Ministerio arranca precisamente de la propia Carta, pero sus objetivos y actuaciones están más dirigidos a una política de modernización de la justicia que a otra cosa, tal vez porque esa modernización sea presupuesto necesario para hacer efectiva la reivindicada transparencia.
20. En el ámbito de “la justicia comprensible” los pasos que se han dado son también tibios e insuficientes. La Orden JUS/3126/2003, de 30 de octubre, crea la Comisión para la Modernización del Lenguaje Jurídico, fruto asimismo de uno de los puntos tanto del Pacto para la reforma de la Justicia como de la adopción de la Carta de Derechos de los Ciudadanos antes la Justicia. No disponemos de datos precisos sobre su funcionamiento y efectos, pero a fuer de ser sinceros no creemos que las resoluciones judiciales en general hayan mejorado la calidad de su lenguaje ni mucho menos en lo que afecta a la accesibilidad de sus contenidos a los ciudadanos.
21. El apartado de una “Justicia atenta con el ciudadano” está plagado de buenas intenciones y, en la práctica, se puede afirmar que a día de hoy su incumplimiento es prácticamente manifiesto en buena parte de sus enunciados. Sólo hace falta dar un rápido repaso de algunas de los puntos: “El ciudadano tiene derecho a exigir que las actuaciones judiciales en las que resulte preceptiva su comparecencia se celebren con la máxima puntualidad”; o el que indica que “el Juez o Secretario Judicial deberá informar al ciudadano sobre las razones del retraso o de la suspensión de cualquier actuación procesal”. Tampoco parece que se cumpla aquel enunciado que expone lo siguiente: “Las dependencias judiciales accesibles al público, tales como zonas de espera, salas de visitas o clínicas médico-forenses, deberán reunir las condiciones y



servicios necesarios para asegurar una correcta atención al ciudadano". En fin, en muchos casos tales objetivos se han transformados en "píos deseos", cuya traslación al plano práctico no deja de ser puramente anecdótica.

22. En el caso de una "justicia responsable a los ciudadanos", se han dado una serie de tímidos pasos con la creación de la Oficinas de Atención al Ciudadano", pero todavía queda mucho trecho por recorrer en ese largo camino. En este punto, y más en concreto en el "trato recibido", es precisamente donde se acumulan buena parte de las quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento del servicio público de la Justicia.
23. Y, en fin, las referencias a "una justicia ágil y tecnológicamente avanzada" son, en estos momentos, una suerte de "carta a los reyes magos", pues el estado actual de la Administración de Justicia en estos temas puede calificarse de muy precario. Sólo hace falta examinar, asimismo, las quejas formuladas por los ciudadanos sobre el funcionamiento de las Justicia en estos últimos años, pues la "tardanza en resolver los litigios" es el ítem que recibe mayor número de quejas de los ciudadanos.
24. La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia dispone, asimismo, de dos epígrafes más. El epígrafe II tiene como enunciado "Una Justicia que protege a los más débiles", y se ocupa de incorporar una serie de medidas dirigidas a proteger a determinados colectivos desaventajados o vulnerables: víctimas del delito; protección de los menores; protección de los discapacitados; e inmigrantes. El epígrafe III se dedica a la "relación de confianza con los Abogados y Procuradores", y dentro de este apartado se recogen una serie de propuestas sobre la potenciación de los servicios de Orientación Jurídica y la apuesta por una Justicia gratuita de calidad que serán examinados en hitos posteriores de esta Ponencia.
25. La Ley Orgánica del Poder Judicial, así como las diferentes leyes procesales, debido tal vez a que su objeto es la organización, constitución y funcionamiento de los Tribunales más que los propios ciudadanos (que son reducidos a la condición procesal de "partes" en el proceso), muestran una total indiferencia hacia el ciudadano. En la literatura jurídica se ha extendido, además, la denominación de "justiciable" (expresión que, además de ser horrorosa en su vertiente descriptiva, nos evoca que el peso de la ley, el "ius puniendi" del Estado, recae sobre una persona, pero difícilmente puede ser una noción adecuada para expresar las controversias o conflictos jurídicos entre particulares que dirimen habitualmente nuestros jueces y tribunales). Ya hemos visto, en todo caso, como el Pacto de la Justicia hacía uso de la expresión "usuario" y como la Carta, en términos más correctos se refiere a la noción "ciudadano". No es algo menor, en cualquier caso, el uso terminológico de tales conceptos, puesto que tales denominaciones esconden muchos prejuicios y no pocas inercias en el funcionamiento del sistema judicial.

26. Han de ser sin duda muchos y continuos los esfuerzos que el sistema judicial en su conjunto debe llevar a cabo para intentar aproximarse algo a los ciudadanos, pues el punto de partida es tan distante, tan lejano, que la tarea requiere para tener un mínimo de éxito un permanente trabajo institucional en esa dirección.
27. Aún así, la paradoja está servida, pues la justicia “emana del pueblo”, titular de la soberanía (artículo 117.1 CE, en relación con el artículo 1.2 CE). Pero en el proceso de impartición de la justicia, ésta (o, mejor dicho, el sistema judicial) se aparta del ciudadano-persona, lo ignora, y resuelve los conflictos y controversias jurídicas en el seno de un circuito en el que los diferentes actores institucionales del sistema judicial se retroalimentan a sí mismos al margen la mayor parte de las veces del que debiera ser el actor principal, que no es otro que el ciudadano, quien asiste habitualmente mudo a una escenificación de la que es protagonista, pero cuyo papel en escena es prácticamente irrelevante.
28. Esta idea ha sido expresada con una claridad fuera de lo común por un autor francés en un interesante libro colectivo que diagnostica los males de la Justicia en Francia: “Un magistrado con toga, habitualmente colocado en lo alto, del cual depende vuestra suerte, una sala de audiencia suntuosa donde el poder de la justicia golpea el crimen, palabras apenas comprensibles, un abogado que os tranquiliza pero a la vez os excluye, el sentimiento de ser humillado o desposeído, de no conocer las reglas, de estar fuera de juego. La justicia tradicional está hecha para impresionar, marcar una distancia, dejar a los profesionales del derecho que actúen entre ellos” [Jen-Paul JEAN, *Au nom de peuple français? La justice face aux attentes des citoyens-usagers*, D. SOULEZ LARIVIÈRE, H. DALLE, *Notre Justice. Le livre vérité de la justice française*, Robert Lafont, París, 2002].
29. En este estudio citado, la pregunta que sobrevuela es muy sencilla: los jueces y magistrados juzgan en nombre del pueblo, pero lo que habrían de preguntarse constantemente esos jueces y magistrados es qué quieren los ciudadanos, cuál es realmente su voluntad, cuáles sus inquietudes y cuáles, en no pocas ocasiones, sus verdaderas demandas. Y una vez conocidas esas premisas, aplicar el Derecho. Los ciudadanos lo único que persiguen es un sistema judicial de calidad contrastada, que pueda ser equiparables en sus resultados a otros servicios públicos y que pueda ser objeto de evaluación en lo que afecta a la calidad de sus prestaciones como lo son otros muchos servicios públicos.
30. Pero la conclusión que se extrae en el citado trabajo es, asimismo, de interés: “(...) ninguna reforma en profundidad podrá llevarse a cabo en el sistema judicial sin fuertes presiones impulsadas por movimientos exteriores a la institución. La justicia, como el resto del Estado, es imposible que pueda reformarse ella misma. La herencia cultural, el peso del corporativismo y las costumbres son lastres demasiado poderosos”.

Sólo la evaluación de los servicios de justicia y la participación en este proceso de los ciudadanos podrá mejorar unas estructuras envejecidas y resistentes al cambio.

31. Para dar un papel relevante a los ciudadanos en el sistema judicial, pues al fin y a la postre son los auténticos interesados en que funcione (ya sea como parte en un proceso o ya sea como meros contribuyentes), se han de implantar sistemas de evaluación de la calidad de los servicios públicos de la justicia y se ha de evaluar el desempeño de todos los actores institucionales que participan en los procesos judiciales (jueces y magistrados, fiscales, secretarios judiciales, personal al servicio de la administración de justicia, abogados, procuradores, médicos-forenses, peritos, etc.). Un sistema de evaluación que sea objetivo y con la finalidad de mejorar el funcionamiento del sistema judicial en su conjunto, pero también que sea un método de identificar las “bolsas de mal funcionamiento” (o los “nudos de mala administración”) individual y colectivo del sistema, aplicando medidas correctoras y exigiendo las responsabilidades que procedan.
32. Es obvio que los ciudadanos-usuarios del servicio público de la justicia demandan al mismo una serie de prioridades: a) La primera que se refuerce “la acogida”, habitualmente fría y distante, al sistema judicial, se reduzca el formalismo y se mejore la información; b) La segunda, que se le deje al ciudadano expresar sus inquietudes y sus problemas, se le explique cabalmente las fases del procedimiento y se le acompañe psicológica y técnicamente en las decisiones judiciales con el fin de amortiguar la (en ocasiones) innegable brutalidad en sus efectos; y c) La justicia, en el momento de la reparación y de la condena, debe, obviamente guardando una necesaria distancia, dar pruebas efectivas de humanidad.
33. Nada de esto, o apenas muy poco, se hace en nuestro sistema judicial, aunque algo, es cierto, se ha mejorado en algunos aspectos. Pero, en todo caso, las medidas adoptadas siguen siendo muy insuficientes. Pues la verdad es que cabe diseccionar las necesidades del ciudadano ante el sistema judicial en dos grandes apartados: a) Las necesidades del “ciudadano cliente”, que hacen referencia al funcionamiento efectivo del servicio público de la justicia: los horarios de apertura, la acogida en las oficinas judiciales, la recepción telefónica, los plazos de espera, las condiciones materiales de acceso y acogida de los edificios judiciales, etc. La administración de justicia, como cualquier otro servicio público, debería mejorar el funcionamiento de tales servicios mínimos. Y, en este punto, con las dificultades obvias del reparto de competencias en la materia, las Comunidades Autónomas tiene algo que decir al respecto; b) Las necesidades del “ciudadano” con el Poder Judicial, que se proyectan sobre una serie de exigencias: neutralidad, rapidez, transparencia de los actos y decisiones, búsqueda de soluciones individuales a los problemas concretos, y que se proyectan sobre todo el funcionamiento del proceso (plazos, explicación de las decisiones, ejecución, etc.).

34. En realidad, la insensibilidad del sistema judicial en su conjunto ante los ciudadanos se debe a que éstos, por lo común, no son “visibles” para los diferentes actores del sistema judicial (salvo, única y exclusivamente, para los Abogados, si estos son de su confianza), pues todo lo más se hacen “visibles” en el acto del juicio oral o en algunas otras actuaciones puntuales. Las exigencias de nuestras leyes procesales sobre la postulación y, cuando no es así, la complejidad de los procesos o la simple situación de asimetría que supone comparecer sin Abogado contra una parte que sí lo tiene, conducen derechamente a que los ciudadanos “estén ausentes” del proceso. Así, el abogado es el que “conduce” al ciudadano por los complejos senderos del sistema judicial y actúa, en ocasiones, como auténtica “oficina (externa) de información de la justicia”. Pero el Abogado, en cuanto que intermediario necesario en el acceso a la justicia y en sus relaciones con el sistema judicial, ha de actuar con extrema corrección y profesionalismo, pues en caso contrario el ciudadano quedará absolutamente perplejo, frustrado en sus expectativas (reales o falsas) y desconfiará del sistema judicial en su conjunto.
35. Como expresó excelentemente P. CALAMANDREI hace ya casi un siglo en una espléndida obra: “(...) del consejo del abogado depende casi siempre el que un conflicto de intereses privados se resuelva en una transacción o se envenene en un pleito”. O, como expone en un pasaje posterior: “El abogado, en el verdadero sentido de la palabra, es, sobre todo, un consultor y un defensor de causas: da consejos jurídicos a fin de que los negocios jurídicos que las partes quieren realizar nazcan conforme a la ley y no lleven consigo gérmenes de futuros pleitos” [*Demasiados abogados*, Reus, Madrid, 2006, ed. Facsímil].
36. Pero la profesión de Abogado, dentro de su aparente unidad, nos ofrece un mundo extraordinariamente diversificado. Obviamente, no es función de esta Ponencia examinar el papel del Abogado en el sistema judicial (cosa que ya se hace en una Ponencia específica), pero sí es oportuno poner de relieve la importancia que este profesional tiene en la confianza que los ciudadanos puedan depositar sobre la Administración de Justicia y el Poder Judicial.
37. Así, la propia Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia se hace eco de la relación de confianza que debe presidir la prestación del servicio profesional entre Abogado y ciudadano. Esa prestación profesional ha de ser de calidad, ha de informar puntualmente al ciudadano de todas las vicisitudes del proceso (entregando copia de todos los escritos que presente y de las resoluciones que recaigan en el mismo), así como ha de entregar al cliente un presupuesto previo detallado que contenga los gastos del servicio profesional y las previsiones de las costas de cada proceso.
38. Esa relación ciudadano-cliente y Abogado, no exime, en ningún caso, de la necesidad que el sistema judicial sea transparente, las actuaciones

judiciales comprensibles para el ciudadano, la atención que este reciba por parte de Jueces, Fiscales, Secretarios Judiciales y personal al servicio de la Administración de Justicia, cordial y atenta, que las instalaciones judiciales sean espacios amables donde la espera esté minimizada al máximo y la confortabilidad adecuada, y, en fin, que todo ciudadano reciba información detallada y directa, ya fuera por medios telemáticos, escritos u orales, del estado judicial de sus asuntos si así lo requiere directamente, sin necesidad de que deba reconducir esa solicitud a través de profesional interpuesto (Abogado o Procurador).

39. En realidad, los problemas de relación entre el sistema judicial y los ciudadanos no son privativos de España, aunque en algunos puntos las debilidades de nuestro sistema y sus males endémicos acentúen sus fallos. A tal efecto, hay problemas en buena parte de los países europeos, aunque tales problemas son muy diferentes según los sistemas judiciales imperantes (si son sistemas de “common law” o continentales).
40. Un panorama comparado no puede ser llevado a cabo en este trabajo, pero sí puede ser oportuno traer a colación el Dictamen núm. 7 del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) a solicitud del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre “Justicia y Sociedad”, adoptado en noviembre de 2005. Aunque se trata de una perspectiva únicamente planteada desde la óptica de los “jueces”, ofrece elementos de interés que conviene resaltar en estos momentos.
41. El citado Documento se enmarca dentro de un cuadro de acción global que el CCJE ha diseñado para Europa, y que gira en torno a tres grandes líneas: a) las relaciones con el público y el papel educativo de los tribunales en una democracia; b) las relaciones con las personas que actúan en un proceso judicial; y c) la accesibilidad, la simplificación y la claridad del lenguaje utilizado por los tribunales en las resoluciones.
42. De su contenido nos interesa destacar dos puntos. El primero tiene que ver con la relación entre los tribunales y los ciudadanos. En este punto se parte de la constatación que “la actividad judicial es un componente esencial de las sociedades democráticas” y que una información adecuada sobre las funciones y el papel de la justicia puede contribuir de manera eficaz a una mayor legitimación del sistema judicial en su conjunto. Asimismo, “la experiencia que tienen la mayor parte de los ciudadanos sobre su sistema judicial se limita a la propia participación en un litigio ya sea como parte, testigo o jurado”. Por tanto, el papel de los medios de comunicación es fundamental en la imagen de la justicia. Y, por consiguiente, “la inserción de la justicia en la sociedad supone que la institución judicial se abra al exterior y se de a conocer. No se trata de promover una justicia espectáculo, sino de contribuir a la transparencia de la justicia”.
43. El segundo punto que queremos destacar se refiere a lo que el documento denomina como “accesibilidad, simplificación y claridad del lenguaje

utilizado por los tribunales en sus resoluciones judiciales”. Su conexión con lo expuesto en la Carta de Derechos es evidente, aunque el presente Documento va más lejos. Aquí el dictamen apuesta por una serie de conclusiones:

- a) “El lenguaje utilizado por los tribunales en sus resoluciones no es solamente un importante instrumento puesto a su servicio para cumplir un papel educativo, sino que también constituye, natural y más directamente, “la ley en práctica” para las partes del litigio”.
  - b) Es, pues, deseable que el lenguaje judicial sea a la vez accesible, simple y claro. El CCJE de Europa considera que un lenguaje simple y claro es beneficioso en el sentido que hace el derecho accesible y previsible para los ciudadanos.
  - c) Asimismo, el CCJE considera que el lenguaje de la justicia debería ser conciso y directo, evitando, salvo necesidad, el latín y los términos que son difíciles de comprender para el gran público. El derecho y las nociones jurídicas pueden perfectamente ser clarificados citando la legislación o ciertos precedentes judiciales.
  - d) Y, en fin, es necesario que los jueces expongan sus decisiones con una motivación precisa y completa. La puesta a disposición de los ciudadanos de las decisiones judiciales constituye un aspecto importante de las decisiones de la accesibilidad al derecho.
44. Todas estas conclusiones del CCJE nos reenvían a temas ya conocidos y rara vez aplicados. Tal como se ha dicho, en este Dictamen aparecen algunas cuestiones esbozadas en el propio Libro Blanco de la Justicia y en la reiterada Carta de Derecho de los Ciudadanos ante la Justicia, pero con alguna concreción y algún matiz que no se reflejaban en estos documentos.
  45. Realmente, siendo como son importantes y necesarias las formas en la Administración de Justicia, no lo es menos que “las distancias” que se han adoptado y el ritualismo que todavía hoy en día está presente en el sistema judicial, provocan en el ciudadano no tanto un temor reverencial hacia lo desconocido, sino una sensación de encontrarse en un espacio institucional ajeno e incomprensible muy poco o nada accesible y, por tanto, escasamente imbuido de las necesarias pautas de funcionamiento democrático que deben presidir nuestras instituciones en un Estado Constitucional.
  46. Esta sensación se acrecienta, sin duda, cuando abordamos el complejo problema del lenguaje judicial. Esta cuestión está directamente ligada con el proceso de formación de nuestros juristas, con los tipos de pruebas de acceso a la Judicatura y a la Fiscalía, así como al resto de Cuerpos de la Administración de Justicia. Y a ello contribuyen, desgraciadamente, los propios Abogados y Procuradores. Lo cierto es que el lenguaje judicial es, por lo común, opaco, rebuscado, de mala calidad sintáctica y literaria, con

un léxico desconocido para la mayoría y que, con más frecuencia de la necesaria, esconde unas carencias conceptuales básicas y evita un efectivo control de las decisiones, aparte de dificultar el derecho de defensa en su dimensión de reaccionar mediante recurso frente a las resoluciones judiciales.

47. Se trata, sin duda, de un problema cultural y de hondo calado, que hunde sus raíces en una tradición mal entendida. Y resolverlo no será, ciertamente, fácil. La formación de los juristas debería dar un vuelco radical, pero ni la Universidad está en disposición de ofrecer tal giro (y, menos aún, con el “formato Bolonia”), ni se advierte que el nuevo sistema de acceso a las Profesiones de abogado y procurador pueda mejorar esas carencias (salvo que algún Colegio de Abogados o alguna Universidad se tomen en serio este problema), ni tampoco los actuales sistemas de acceso a las Carreras Judicial y Fiscal fomentan precisamente un cambio cultural de tal magnitud, puesto que en la fase de oposición ni siquiera se les valora a los candidatos cuáles son sus herramientas lingüísticas ya que no hay una prueba escrita (siendo, por lo demás, una de las destrezas principales que han de manejar tanto Jueces como Fiscales).
48. Así, no es sorprendente que, todavía hoy, haya ciudadanos que sinceramente no entiendan de qué se está tratando en una resolución judicial: muchas de ellas son ininteligibles para la comprensión media de la ciudadanía. E, incluso, en ocasiones los propios juristas debemos leer una y otra vez los párrafos de alguna resolución judicial para captar su recto sentido.
49. Todos estos puntos tienen una relación directa entre ciudadano y sistema judicial, y deben ser paulatinamente corregidos, puesto que la legitimidad del Poder Judicial en un Estado Constitucional de Derecho –como apuntara en su día el TEDH– depende en buena medida de la confianza que aquéllos tengan en el modo y manera de actuar de los Jueces y Magistrados. En este punto las CCAA poco pueden hacer, pues son atribuciones más propias de la Universidad (también del propio sistema educativo), de los Colegios Profesionales, del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, pero por pocas acciones que emprendan al respecto –siquiera sea la promoción de campañas o de políticas públicas de fomentar la proximidad de la Justicia a los ciudadanos– las mejoras en esta materia serán perceptibles.

## II. La asistencia jurídica gratuita como derecho instrumental a la tutela judicial efectiva y de naturaleza prestacional. Marco normativo y problemas aplicativos.

### Introducción

50. Por parte de los impulsores del Libro Blanco de la Justicia en Galicia se ha considerado oportuno integrar dentro de la Ponencia “Ciudadanos” esta materia relativa a la Asistencia Jurídica Gratuita, sin duda –se presume– por la innegables conexiones que tiene la misma con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el derecho a un proceso equitativo o justo en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho. Pero, los perfiles del problema, como se verá, trascienden de ese estrecho plano.
51. En efecto, las reflexiones que aquí se contienen no pueden limitarse a una perspectiva de análisis focalizada exclusivamente en los ciudadanos, puesto que el sistema de asistencia jurídica gratuita, si bien persigue garantizar instrumentalmente un derecho fundamental, tiene una dimensión o vertiente institucional innegable de la que habrá que ocuparse en su momento oportuno.
52. El derecho a “la asistencia jurídica gratuita”, como así se denomina en nuestro ordenamiento jurídico, hunde sus raíces en una larga tradición histórica, e, incluso, fue recogido por la Constitución republicana de 1931, pero –tal como señala el ATC 188/1998, de 14 de septiembre– “adquiere un relieve especial en el Estado social de Derecho proclamado por la Constitución de 1978” [Un análisis de su evolución histórica, sobre todo en la etapa democrática, puede hallarse en el trabajo de C. CARNICER DÍEZ, “Organización de la defensa por turno de oficio”, *Justicia Gratuita*, “Cuadernos de Derecho judicial” 24, 1995, CGPJ, Madrid].
53. Lo que nosotros conocemos como “asistencia jurídica gratuita” se enmarca en un proceso más amplio de “acceso efectivo a la justicia” que ha tenido diferentes hitos o fases en los distintos países: a) la primera oleada es “la ayuda legal a los pobres”; b) la segunda, se manifiesta en la representación legal de intereses difusos; y c) la tercera, tiene por objeto “el enfoque del acceso a la justicia”, que se plantea en términos mucho más amplios (M. CAPPELLETTI y B. GARTH, *El acceso a la Justicia*, FCE, México, 1996).
54. Algunos textos internacionales ya se hicieron eco del derecho a “la justicia gratuita” como una parte del derecho al proceso justo y, más concretamente, como una manifestación puntual del derecho de defensa. Así, el artículo 14 del PIDCYP, o el artículo 6 del CEDH, y de forma más



precisa el artículo 6.3.c) del citado Convenio. El artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada el 7 de diciembre de 2000 en el Consejo Europeo de Niza, incluye la siguiente previsión: “Se prestará asistencia jurídica gratuita a quien no disponga de recursos suficientes siempre que esta asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia”.

55. La jurisprudencia del TEDH ha ido configurando el alcance de ese derecho, que en algunos países como el Reino Unido se llama “*legal aid*”, mientras que en otros, como Francia, se denomina “*aide juridictionnelle*” (lo cual ya expresa, en sí mismo, el diferente fundamento de ambos sistemas). En esa jurisprudencia, tempranamente se reconoció que el artículo 6.3.c) del CEDH, que garantiza al acusado tres derechos (a defenderse a sí mismo, a ser asistido por un abogado de su confianza, así como, en determinadas condiciones, a ser asistido gratuitamente por un abogado de oficio), se encuadra dentro del principio general a un proceso justo o equitativo enunciado en el parágrafo 6.1 CEDH (STEDH de 25 de abril de 1983, “*Pakelli c. Alemania*”, 30 y 42). Del mismo modo, de forma más temprana aún, el TEDH extendió ese derecho de asistencia gratuita no sólo al ámbito penal, sino también a procesos de otra naturaleza tales como los civiles de separación, incluso en aquellos casos en que no fuera preceptiva la intervención de Abogado (STEDH de 9 de octubre de 1979, “*Airey c. Irlanda*”, 20-28).
56. En nuestro caso, este derecho está recogido expresamente en el artículo 119 CE, que al efecto indica lo siguiente: “La justicia será gratuita cuando así lo disponga la ley y, en todo caso, respecto de quienes acrediten insuficiencia de recursos para litigar”. A pesar de encontrarse tal derecho extramuros del Título I de la CE, pronto el Tribunal Constitucional adhirió el contenido de ese derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (artículo 24.1 CE), así como al derecho de defensa y a la asistencia de letrado (artículo 24.2 CE).

## El derecho a la asistencia jurídica gratuita en la Jurisprudencia constitucional

57. Lo cierto es que existe una abundante jurisprudencia constitucional que ha ido configurando los contornos de ese derecho a la asistencia jurídica gratuita, así como ha examinado diferentes problemas relativos con “el turno de oficio”. Tal como se ha reconocido, la asistencia jurídica gratuita y el turno de oficio son dos cuestiones diferentes, que pueden coincidir en muchos casos, pero que tienen tratamientos distintos, como se verá detenidamente.

58. La jurisprudencia constitucional –por todas STC 10/2008, de 21 de enero– ha destacado reiteradamente la relación existente entre el derecho a la asistencia jurídica gratuita de quien carece de recursos económicos para litigar y el derecho a la tutela judicial efectiva. Así, se ha puesto de relieve que el derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene un carácter instrumental respecto a una de las dimensiones del derecho a la tutela judicial efectiva como es “el derecho de acceso a la jurisdicción”, puesto que su objetivo es bien preciso: “permitir que aquella persona que no tenga medios económicos suficientes actúe en el proceso para ejercitar pretensiones o bien combatir las contrarias, esto es, trata de asegurar que nadie quede procesalmente indefenso por estar falto de recursos para litigar”.
59. Asimismo, aunque el propio TC ha configurado a este derecho como de naturaleza “prestacional” y de “configuración legal”, también ha reconocido que “la libertad de configuración del legislador que deriva del artículo 119 CE no es absoluta (...) Estamos –como añade el Tribunal– ante un contenido constitucional indisponible para el legislador que obliga a reconocer ineludiblemente el derecho a la gratuidad de la justicia a las personas que justifiquen la carencia de medios necesarios para pleitear” (SSTC 117/1998; 183/2001; 180/2003; y 127/2005).
60. El Tribunal Constitucional también ha conectado ese derecho a la asistencia jurídica gratuita con el “principio pro accione” que se proyecta especialmente en el acceso a la jurisdicción, por lo que se deben evitar aquellas decisiones de inadmisión que por su rigorismo o excesivo formalismo muestren una palpable desproporción entre los fines protegidos y los intereses que se sacrifican (por todas, SSTC 144/2001 y 180/2003).
61. También en un plano general, el TC ha declarado que “la gratuidad de la asistencia jurídica consagrada en el artículo 119 CE es instrumento y concreción de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (artículo 24.1 CE), a la igualdad de armas procesales y a la asistencia letrada (artículo 24.2), que no sólo consagra una garantía de los intereses de los justiciables, sino también de los intereses generales de la justicia, ya que tiende a asegurar los principios de contradicción e igualdad procesal entre las partes y a facilitar así al órgano judicial la búsqueda de una sentencia ajustada a Derecho y, por ello, indirectamente coadyuva en la función jurisdiccional” (STC 9/2008 de 21 de enero, que resume una amplia jurisprudencia constitucional sobre esas cuestiones).
62. Lo cierto es que la finalidad de la justicia gratuita no es otra que facilitar la asistencia de Abogado y Procurador a quienes no pueden hacer frente a los gastos originados por el proceso “sin dejar de atender a sus necesidades vitales y a las de la familia, al objeto de que nadie quede privado del acceso a la justicia por falta de recursos económicos. Dicho en otras palabras, deben sufragarse los gastos de quienes, de exigirse ese pago, se verían en la alternativa de dejar de litigar o de poner en peligro ese mínimo de subsistencia personal o familiar” (STC 16/1994, de 20 de enero).

63. Pero, como bien señala, el ATC 188/1998, de 14 de septiembre, “es claro que el derecho a la asistencia gratuita no es ilimitado”, pues, por ejemplo, “los ciudadanos no tienen derecho a plantear ante los Tribunales, sin límite alguno, litigios y causas simplemente porque crean tener derecho a los servicios gratuitos profesionales del turno de oficio” (en el citado ATC 188/1998, el recurrente había planteado desde 1994 más de 120 recursos de amparo ante el TC, algunos de manifiesta temeridad, por lo que, en algunos incluso, fue sancionado).
64. Porque lo importante es tener clara que una de las finalidades de la justicia gratuita es administrar razonablemente unos recursos escasos. Efectivamente, ya que el fin de todo el sistema de justicia gratuita consiste en “asegurar que el esfuerzo social colectivo y solidario que requiere el disfrute de tal beneficio por parte de los ciudadanos más desfavorecidos económicamente no vaya a parar a la defensa de pretensiones que, por absurdas o descabelladas, no resulten merecedoras de ser sufragadas con dinero público; persiguiendo, además, la finalidad de evitar el ejercicio abusivo o temerario del derecho de acceso a la jurisdicción en defensa de pretensiones manifiestamente abocadas al fracaso” (STC 12/1998).
65. Y para garantizar esa finalidad se ha previsto legal y reglamentariamente la figura de “la insostenibilidad de la pretensión” (artículo 15 Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita; y artículo 24 del Decreto 269/2008, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Asistencia Jurídica Gratuita de Galicia). Por parte del TC, se ha considerado que tal institución no infringe el derecho a la tutela judicial efectiva del ciudadano, puesto que el hecho de que no sea un órgano judicial el que se pronuncie sobre la sostenibilidad de la pretensión no supone infracción alguna a tal derecho, dado que los órganos que adoptan la medida en última instancia se hallan en una posición de imparcialidad y objetividad y son totalmente ajenos a los intereses particulares del beneficiario (STC 12/1998).
66. En todo caso, el derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene, asimismo, unas conexiones más que evidentes con la efectividad del derecho de defensa y con la interdicción constitucional de la indefensión. Este es un tema que retomaremos más adelante, pero que está conectado con la calidad de la asistencia técnica prestada por el Abogado en el turno de oficio. Y ha sido examinado en diferentes sentencias por el TC. Sin embargo, los límites en la actuación del Tribunal son innegables cuando la indefensión se produce por una actuación negligente del Abogado de Oficio, pues en estos casos la vulneración del derecho no tiene reparación alguna en sede constitucional.
67. No obstante, el Tribunal Constitucional ha venido reconociendo que, al menos en materia penal, el derecho a la asistencia letrada implica no sólo el nombramiento de un letrado sino también la asistencia efectiva de éste, “imponiendo al juez el deber positivo de velar por la efectividad de la

- asistencia letrada” (ATC 206/2008, de 7 de julio). Pero, esos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la responsabilidad que incumbe a los órganos judiciales de velar por evitar la indefensión valen exclusivamente en aquellos casos que la defensa de oficio se produce en el ámbito del proceso penal y dado que la protección de los bienes en conflicto adquiere en estos casos la mayor intensidad que puede dispensar el ordenamiento jurídico (por todas, la STC 1/2007, de 15 de enero).
67. Pero, ciertamente, son remedios insuficientes para hacer frente a un serio problema: ¿puede la jurisdicción constitucional argumentar que la Administración Pública debe desentenderse de cómo se presta el derecho de defensa y de asistencia letrada en aquellos casos en que el Abogado es de oficio y las responsabilidades son públicas? Obviamente, no se puede anudar la lesión del derecho fundamental al órgano jurisdiccional, pero sí cabría buscar alguna vía para que la indefensión de los ciudadanos (que, en estos casos, es más frecuente de lo que parece) pueda imputarse, en principio, a la Administración Pública (Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita) que debe velar no sólo por el reconocimiento del derecho y la designación del Letrado, sino también por la efectividad del mismo.
68. Con el fin de concluir este rápido repaso a las “ideas-fuerza” de la jurisprudencia constitucional en la configuración del derecho a la asistencia jurídica gratuita, conviene detenerse en que el TC ha analizado en algunos pronunciamientos aspectos vinculados con la titularidad en el ejercicio de ese derecho, por ejemplo en el caso de extranjeros (en las SSTC 237/2007 y 95/2003, con sendas declaraciones de inconstitucionalidad), a los que ha reconocido –independientemente de su condición- la titularidad plena de ese derecho. Asimismo, en dos importantes Sentencias ha abordado aspectos particulares de la titularidad del derecho por parte de las personas jurídicas (SSTC 217/2007, de 8 de octubre, y 117/1998, de 2 de junio; ver, asimismo, el ATC 166/1999, de 16 de junio).

## **Asistencia Jurídica gratuita y reparto competencial entre el Estado y las CCAA: la dimensión institucional**

69. Tal como venimos señalando, el derecho a la asistencia jurídica gratuita tiene unas dimensiones obvias de derecho fundamental, pero también unas implicaciones institucionales de primera magnitud. Y este aspecto será analizado en puntos ulteriores de esta Ponencia, pero ahora es preciso detenerse –por las implicaciones que esta materia tiene en nuestro razonamiento posterior- en la importante STC 97/2001, de 5 de abril, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad planteado por la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9 y 10.1 de la LAJG.

70. De esa importante Sentencia 97/2001, nos interesan destacar las siguientes ideas-fuerza:
- a) La LAJG se inclina, tal como indica su exposición de motivos, por una “desjudicialización” del procedimiento, optándose por configurar dicha función como “una actividad esencialmente administrativa”.
  - b) Para llevar a cabo esa tarea se crean las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, que se configuran como “órganos administrativos” encargados del reconocimiento de ese derecho, con la participación previa de los Colegios profesionales de Abogados y, en su caso, de Procuradores”.
  - c) Planteadas así las cosas, no cabe duda que establecer la sede de las Comisiones, fijar el ámbito territorial de actuación y determinar a qué miembros corresponde la presidencia y la secretaría no son funciones que se puedan encuadrar dentro del ejercicio de la función jurisdiccional ni del autogobierno provincial.
  - d) Como indica el TC, “la relación orgánica y funcional de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita con la función jurisdiccional ejercida por los órganos que conforman el Poder Judicial es tan indirecta y mediata que no puede incluirse en el ámbito de la Administración de Justicia, so pena de desfigurar totalmente el concepto constitucional de la misma”.
  - e) El derecho a la asistencia jurídica gratuita se configura, además, como un “servicio público dispensado por los Colegios de Abogados y Procuradores, en los que los jueces tan sólo intervienen en la fase de recurso judicial contra las decisiones adoptadas por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita respecto del reconocimiento o no del derecho a la asistencia jurídica gratuita”.
  - f) En consecuencia, el título competencial que dispone el Estado para regular esos aspectos prestacionales y organizativos es exclusivamente el de “bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas” (artículo 149.1.18 CE).
  - g) A pesar de que las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita se configuren como órganos administrativos instrumentales de dos derechos, el derecho a la asistencia jurídica gratuita e, indirectamente, del derecho a la tutela judicial efectiva, su carácter administrativo debe primar y, en consecuencia, el TC declara que los artículos 9 y 10.1 de la LAJG vulneran las competencias de la Generalidad de Cataluña y no son aplicables en tal Comunidad Autónoma (como tampoco –se entiende- a todas aquellas Comunidades Autónomas a las que les hayan sido transferidas las competencias en materia de justicia).
  - h) No obstante, la relación entre la materia “justicia” y las previsiones de la LAJG no deja de ser equívoca con ese planteamiento del Tribunal Constitucional, pues si la competencia se sitúa en la materia “régimen jurídico de las administraciones públicas” no se advierte por qué el resto de Comunidades Autónomas no pueden ejercer esas competencias al margen de que se le transfieran o no las relativas a la Administración de Justicia. Sobre este punto volveremos de inmediato.

71. Se ha de tener en cuenta que la STC 97/2001 únicamente se proyecta sobre los artículos 9 y 10.1 de la LAJG, y no sobre aquellos otros contenidos de la propia Ley que pueden tener una mayor o menor relación con el derecho a la asistencia jurídica gratuita, reconocido en el artículo 119 CE dentro del Título VI de la CE relativo al Poder Judicial.
72. Es, por tanto, necesario a nuestros efectos llevar a cabo un somero análisis competencial de la citada LAJG, puesto que la STC 97/2001 sólo resuelve algunos problemas, pero deja pendientes otros muchos. Así, la disposición adicional primera de la LAJG determina los títulos competenciales esgrimidos por el Estado para dictar la citada Ley. Y entre ellos se citan los siguientes apartados del artículo 149.1.18 CE: 3 (“relaciones internacionales”), 5 (“administración de justicia”), 6 (“legislación procesal”), así como el apartado 18 (“régimen jurídico de las administraciones públicas”), pero esto sólo en lo que afecta a los artículos 25 (“formación y especialización”) y 26 (responsabilidad patrimonial”), así como el Capítulo VI de la citada Ley (“régimen disciplinario”).
73. Con base en esos títulos competenciales, la LAJG es aprobada por el Estado, pero esa auto-atribución de títulos competenciales justificativos del ejercicio de la competencia ya fue desmontada por el propio Tribunal Constitucional, al considerar que las previsiones recogidas en los artículos 9 y 10.1 de la LAJG no se encuadraban, como pretendía la disposición adicional primera de la LAJG en el título competencial de “administración de justicia”, sino en el artículo 149.1.18 CE y no podían ser considerados, por su contenido, ni siquiera como preceptos de naturaleza básica.
74. Posiblemente, la Generalidad de Cataluña se quedó corta en la impugnación efectuada en su día. Pero, como no ha habido otra toma de posición precisa del TC en relación con la citada Ley, nos cabe la duda de si buena parte del contenido de la LAJG es reconducible a los títulos competenciales invocados por la disposición adicional primera.
75. En efecto, la citada disposición adicional primera nos indica que una parte significativa de su contenido se dicta de acuerdo con los títulos competenciales previstos en los apartados 3, 5 y 6 del artículo 149.1 CE, pero no nos dice en ningún momento cuáles de esos artículos de la Ley se dictan con base en uno u otro título competencial, lo que no es indiferente a efectos del ejercicio de las competencias autonómicas.
76. Además, habría que examinar detenidamente todos esos artículos para identificar si realmente se encuadran en esos títulos competenciales o son más bien ejercicio de las competencias del Estado en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. Pues, en efecto, si tal como explica la Exposición de motivos de la LAJG, y así lo recordaba el propio TC, el “derecho a la asistencia jurídica gratuita no es en sentido estricto una función jurisdiccional”, sino que se ha configurado dicha función “como una actividad esencialmente administrativa”, parece

obvio concluir que buena parte del contenido de la Ley debería encuadrarse en el artículo 149.1.18 CE y no en los otros títulos esgrimidos por la reiterada disposición adicional primera.

77. Y la cuestión no es baladí, pues los márgenes de configuración en este caso del legislador autonómico (y no sólo del poder reglamentario autonómico) serían mucho más amplios. Así, por ejemplo, la propia disposición adicional primera, dos, establece que los artículos 25, 26 y el Capítulo VI se dictan en uso de la competencia estatal del artículo 149.1.18 CE. Ello implica que las previsiones sobre “formación y especialización” tienen naturaleza básica, aunque es discutible que tales previsiones mantengan su vigencia a partir de la entrada en vigor de la Ley 34/2006, de acceso a las profesiones de Abogado y Procurador. Más discutible es aún que sea a través de una Orden Ministerial (Orden de 3 de junio de 1997) como se establezcan los requisitos generales mínimos (y básicos) de formación y especialización necesarios para prestar los servicios de asistencia jurídica. Cabe dudar, por tanto, de la naturaleza básica de tales previsiones, pues contravienen en gran medida toda la jurisprudencia constitucional dictada hasta la fecha sobre la “noción formal de las bases”.
78. Nada que objetar a la naturaleza básica del artículo 26, salvo en lo que más adelante se dirá en relación con la necesidad legal de articular el servicio de asistencia jurídica gratuita en torno necesariamente a los Colegios de Abogados y Procuradores.
79. Sí que se pueden plantear algunas objeciones sobre las reglas relativas al régimen disciplinario, pues si la competencia de organización de los servicios de asistencia jurídica gratuita es autonómica, debería ser el legislador autonómico el que previera un régimen disciplinario tipificando infracciones y determinado las sanciones correspondientes. En todo caso, esa regulación recogida en el Capítulo VI de la LAJG nada impediría que por medio de norma con rango y fuerza de ley la Comunidad Autónoma de Galicia previera un régimen mucho más completo de infracciones y sanciones en esta materia.
80. Cabría, asimismo, analizar hasta qué punto el resto de previsiones de la LAJG se ajusta al sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía de Galicia. Muy brevemente, el análisis se podría efectuar de la siguiente manera:
  - a) El Capítulo I de la Ley, derecho a la asistencia jurídica gratuita, difícilmente podría ser encuadrado en el artículo 149.1.5 CE, pues no se trata –como hemos visto– de una función jurisdiccional, sino posiblemente pueda encontrar cobertura en el artículo 149.1.1 CE (aunque la LAJG no cita este precepto). Aunque ello implicaría que sus previsiones tendrían la naturaleza de básicas (o de estándares mínimos) pudiendo el legislador autonómico mejorar su alcance y contenido. Así, al ser un derecho de naturaleza prestacional y de configuración legal, no se ven obstáculos para que el legislador autonómico module o regule de distinta manera

contenidos tales como la inclusión o no en su seno a las personas jurídicas, pues tal decisión esta extramuros del artículo 119 CE como ha reconocido la jurisprudencia constitucional.

- b) Declarados contrarios al orden constitucional de competencias (al menos, en lo que a la Comunidad Autónoma de Cataluña se refiere) los artículos 9 y 10.1 LAJG, habría que examinar realmente si los artículos 12 y 16 a 21, han sido dictados en uso de las competencias reconocidas en los artículos 149.1.5 y 6, o no se trata más bien del ejercicio de las competencias básicas en materia de régimen jurídico de las administraciones públicas. Algunos es obvio que encajan en el artículo 149.1.6 CE, como el artículo 16 sobre “suspensión del curso del proceso”, pero otros difícilmente tienen encaje en ambos apartados citados del artículo 149.1 CE.
- c) El Capítulo IV, relativo a la “designación de Abogado y Procurador de Oficio”, salvo el artículo 30 (“aplicación de fondos públicos”), ha sido dictado en uso de las competencias estatales ex artículo 149.1, apartados 5 y 6, de la CE. Sin embargo, si el sistema de justicia gratuita es un “sistema administrativo” no se entiende cabalmente ese tipo de invocaciones a tales títulos competenciales, pues sólo indirectamente se puede ver afectada la función jurisdiccional y, menos aún, salvo algún caso puntual (artículo 29, “especialización del orden jurisdiccional penal”), la legislación procesal. En consecuencia, este Capítulo IV, dada su innegable carácter “administrativo” (procedimiento del reconocimiento del derecho y de designación de abogado y procurador, así como incidencias que se produzcan en su tramitación), debería ser encuadrado dentro del artículo 149.1.18 y, tal vez, con alguna excepción singular, en el ámbito del artículo 149.1.1 CE por su conexiones con el Capítulo I de la LAJG. Pero ello no debería impedir en ningún caso la intervención del legislador autonómico en el desarrollo de las previsiones básicas.
- d) El capítulo VII (“Aplicación en España de Tratados y Convenios Internacionales sobre Asistencia Jurídica Gratuita”) se anuda claramente a la competencia estatal en materia de relaciones internacionales, aunque las competencias de ejecución de los Tratados Internacionales en razón de la materia pueden ser ejercidas por las Comunidades Autónomas. Nada se dice en relación con el Capítulo VIII (“Asistencia Jurídica Gratuita en relación con los litigios transfronterizos de la Unión Europea”).
- e) Y, por último, se declara que también han sido dictados en uso de la competencia estatal prevista en el apartado 6 del artículo 149.1 CE, las disposiciones tercera, cuarta y quinta, cuyo contenido procesal es indiscutible.
- f) Así, las previsiones recogidas en la disposición adicional segunda que reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, sin necesidad de acreditar insuficiencia de recursos para litigar, a la Cruz Roja Española, a las Asociaciones de Consumidores y Usuarios (Ley 26/1984), así como a las asociaciones de utilidad pública que tengan como fin la promoción y defensa de los derechos de las personas con discapacidad (Ley 51/2003), podrían ser, en su caso, modificadas por el legislador autonómico.



81. En este examen competencial era absolutamente necesario para detenernos ahora en la equívoca previsión recogida en la disposición adicional primera, tres, de la LAJG, pues de su dicción se han generado no pocos equívocos al respecto. En efecto, tal apartado establece lo siguiente: “Los restantes preceptos serán de aplicación en defecto de normativa específica de las Comunidades Autónomas que hayan asumido el ejercicio de competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia”.
82. Esa disposición adicional primera, tres, es enormemente confusa y tiene difícil encaje en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en una materia, de alto componente “de organización administrativa” como es la estructuración y gestión del sistema de asistencia jurídica gratuita. Y ello por varios motivos. Veamos:
  - a) Ha quedado claro que el derecho a la asistencia jurídica gratuita no es una función jurisdiccional, sino una actividad administrativa, por tanto no se pueden anudar las competencias autonómicas al ejercicio de competencias en materia de provisión de medios materiales al servicio de la Administración de Justicia.
  - b) Una cosa es que los Presupuestos del Ministerio de Justicia o de los departamentos de las CCAA incluyan las partidas derivadas del derecho a la asistencia jurídica gratuita en su seno, y otra muy distinta es que esas actividades (o, al menos, buena parte de ellas) deban ser encuadradas como una competencia de gestión de la administración de justicia en sentido estricto.
  - c) Por tanto, la tesis que aquí se mantiene es que esas competencias autonómicas no están encuadradas dentro de los que se ha denominado como las competencias de las CCAA derivadas de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de “administración de la administración de justicia”, sino que son competencias que –sin perjuicio de sus conexiones innegables con la Administración de Justicia- encuentran principalmente acomodo en la materia de “organización administrativa” y, por tanto, la Comunidad Autónoma debe respetar exclusivamente las bases del régimen jurídico establecido por el Estado en esta materia y, en su caso, las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita.
  - d) En consecuencia, no caben en este punto las interpretaciones restrictivas (muy desafortunadas, por cierto) esbozadas en la jurisprudencia constitucional (SSTC 56/1990 y 105/2000, principalmente), en virtud de las cuáles las CCAA en materia de “administración de justicia” disponen de competencias de desarrollo normativo a través de normas reglamentarias y no pueden desplegar sus atribuciones a través de leyes.
  - e) A mayor abundamiento, la citada disposición adicional echa mano de una discutible aplicación de la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal. Bien es cierto que la LJAG se aprobó ante de la STC 61/1997, pero no lo es

menos que, tal supletoriedad, sólo tendría sentido si se considera que la competencia matriz es la de “gestión (administración) de la administración de justicia” y no “organización administrativa y régimen jurídico”.

## **Configuración normativa del sistema de Asistencia Jurídica Gratuita por las CCAA: ¿es posible (e, incluso, necesaria) la intervención del legislador autonómico?**

83. Sin duda ha sido la dicción de la citada disposición adicional tercera, tres, de la LAJG, y su críptica referencia a “la normativa específica”, así como su remisión a la efectiva asunción de competencias en materia de provisión de medios para la Administración de Justicia, la que produjo la citada confusión a las propias CCAA y todas ellas han llevado a cabo “un desarrollo normativo” de la LAJG a través de normas de naturaleza reglamentaria, principalmente Decretos, como si de desarrollar una Ley previa estatal (y no de ejercer una competencia propia con el necesario margen de autonomía) se tratara.
84. En efecto, ya desde la aprobación de la Ley, y posteriormente del reglamento estatal (inicialmente aprobado por Real Decreto 2103/199, posteriormente derogado por el Real Decreto 996/2003, de 25 de julio), las CCAA con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia han ido aprobando diferentes Reglamentos de Asistencia Jurídica Gratuita a imagen y semejanza del modelo matriz estatal, aunque con algunas innovaciones que se han ido incorporando, sobre todo en aquellos aspectos donde las posibilidades de configuración normativa autonómica eran más amplias.
85. Tras una primera oleada de aprobación de Reglamentos de Asistencia jurídica Gratuita durante los años 1996 a 1998 por parte de las CCAA, se ha producido la aprobación de unos reglamentos de “segunda generación” que incorporan novedades sustantivas sobre algunas materias, y entre ellos cabe destacar el reciente Decreto 269/2008, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica de Galicia (DOG número 242, de 15 de diciembre de 2008). También han sido aprobados recientemente los Reglamentos de Asistencia Jurídica de Andalucía Decreto 67/2008, de 27 de febrero), Cantabria (Decreto 86/2008, de 11 de septiembre), Comunidad Foral de Navarra (Decreto Foral 47/2007, de 21 de mayo) y Principado de Asturias (Decreto 273/2007, de 28 de noviembre).
86. Hasta ahora ninguna Comunidad Autónoma ha procedido a elaborar una normativa sobre la Asistencia Jurídica Gratuita a través de una Ley de su propio Parlamento autonómico y todas han hecho uso de sus potestades reglamentarias para regular esta materia. Sin embargo, estando la materia

regulada por una Ley del Estado (que, además, discutiblemente, califica sus previsiones de “supletorias” a la espera de la aprobación de la “normativa autonómica”, lo más cabal es que las Comunidades Autónomas regulen esta materia por Ley o por norma jurídica con rango de ley y no por norma de carácter reglamentario.

87. Muchas son, por tanto, las razones que justifican que sea el legislador autonómico y no el poder reglamentario el que configure esta materia de asistencia jurídica gratuita. Veamos algunas de ellas:
- a) La competencia autonómica en la materia concreta de organización administrativa y supone la regulación del derecho a la asistencia justicia gratuita se encuadra preferentemente en la materia de régimen jurídico de la administración y, en consecuencia, las Comunidades Autónomas disponen de competencias efectivas para legislar sobre la misma, sin perjuicio de respetar las bases estatales y, en su caso, aquellos ámbitos materiales regulados por el Estado en uso de sus competencias exclusivas.
  - b) El artículo 119 CE establece un derecho a la asistencia jurídica gratuita de claro componente prestacional y de configuración legal, pero además llama a que sea la Ley el producto normativo que regule esa materia. Tal reserva de ley debe entenderse aplicable, en cuanto represente una configuración del derecho y de su ejercicio, también a las Comunidades Autónomas.
  - c) Asimismo, siquiera sea indirectamente, el derecho a la asistencia jurídica gratuita es un derecho instrumental de la tutela judicial efectiva sin indefensión y, más concretamente, del derecho de acceso a la jurisdicción, así como del derecho de defensa y a la asistencia jurídica gratuita. Por tanto, dada la afectación a tales derechos, se puede considerar razonable que, en su configuración, le alcance de algún modo la reserva de ley prevista en el artículo 53.1 CE, que también obliga como es obvio a las CCAA cuando ejerciten sus propias competencias.
  - d) Pero igualmente al regular aspectos relativos (aunque sea tangencialmente) al régimen jurídico de los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores, así como al ejercicio de tales profesiones, resulta adecuado, tal como prevé el artículo 36 CE, utilizar el instrumento formal de la Ley, sobre todo si se quiere regular con cierta intensidad la prestación de ese servicio público por unos Colegios profesionales y establecer un régimen jurídico de la prestación que suponga determinadas limitaciones en sus potestades de autoorganización y de autonomía normativa.
  - e) Lo mismo cabe decir en torno a si se quiere establecer un régimen disciplinario sustitutivo o complementario del genéricamente previsto en la LAJG en materia de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita.
88. En fin, para concluir con este análisis competencial, cabe señalar que la Comunidad Autónoma de Galicia en uso de sus propias competencias en

materias de autoorganización institucional y de régimen jurídico de la Administración Pública, así como en materia de Colegios profesionales, podría perfectamente regular por Ley autonómica la materia de Asistencia Jurídica Gratuita. Y, es más, tal como se ha visto, sería la opción normativa más razonable si se quiere configurar un servicio público de naturaleza prestacional que, sin perjuicio de sus conexiones con la función jurisdiccional, tiene una clara dimensión de “organización administrativa” que se advierte con claridad en que su regulación ha quedado completamente fuera de la LOPJ (por lo que sus conexiones, incluso, con la mal denominada “administración de la administración de justicia” son todavía más remotas) y ha sido regulada en una Ley “ad hoc” como es la Ley 1/1996, de 10 de enero.

## **La configuración autonómica del Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita de Galicia: elementos institucionales y problemas abiertos**

89. En realidad, esa Ley autonómica del Sistema de Asistencia Jurídica Gratuita es la que debería intentar dar respuesta a muchos problemas que se plantean actualmente en la prestación de ese servicio público, y entre ellos debería intentar configurar ese derecho a la asistencia jurídica gratuita de forma complementaria a lo previsto en la Ley 1/1996, pero sobre todo haciendo hincapié en los siguientes puntos:
- a) La Ley debería definir el modelo o el sistema de prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita; esto es, cabe plantearse hasta qué punto –como luego se dirá– el sistema debe girar necesariamente por una prestación directa por parte de los Colegios Profesionales o caben fórmulas alternativas. Una de las funciones principales de la Ley habría de ser definir la arquitectura institucional y organizativa del sistema de asistencia jurídica en Galicia.
  - b) Depende de cuál sea la opción institucional-organizativa por la que se opte, la regulación legal deberá ser más o menos incisiva en determinados puntos. El régimen jurídico de la prestación, el control y evaluación de la misma, las limitaciones o restricciones a determinadas facultades de autoorganización o normativas que puedan tener, en su caso, los Colegios Profesionales, así como el régimen disciplinario que haya de aplicarse y por quién.
  - c) La Ley, igualmente, debería concretar si extiende la asistencia jurídica gratuita a determinadas personas jurídicas y bajo qué condiciones o requisitos. Ciertamente, deberá respetar los límites marcados por la Constitución en lo que afecta a los ciudadanos (personas físicas) sin recursos económicos para litigar, pero en lo demás –con alguna limitación

- derivada de la LAJC que habría que plantearse- el margen de configuración es ciertamente amplio.
- d) La Ley tendría que abordar cómo hacer frente al complejo problema de los costes económicos de la justicia gratuita, mediante fórmulas imaginativas que, sin afectar al contenido del derecho, puedan garantizar que la prestación se lleve a cabo en condiciones de dignidad, tanto para los receptores del servicio como para los prestadores. En este punto, también los sistemas de intervención y control pueden ser mucho más acusados, debiéndose prever, además, la fiscalización externa.
  - e) Y, con toda seguridad, algunos de los contenidos hoy en día regulados por los Reglamentos, deben ser recogidos en la Ley, sin perjuicio de habilitar a la Xunta de Galicia para el desarrollo reglamentario de sus previsiones y sin que ello implique una petrificación de algunas materias que, por su contingencia o volatilidad, deben quedar mejor a expensas de lo que se determine reglamentariamente.
90. Nos quedan por analizar algunos problemas institucionales y de funcionamiento de la Asistencia Jurídica Gratuita. Y, entre ellos, serán objeto de nuestra atención los siguientes:
- a) En primer lugar, los problemas de organización de la Justicia Gratuita y sus posibles alternativas.
  - b) En segundo lugar, la prestación del servicio por parte de los Colegios Profesionales y, en particular, el papel de los Abogados en ese sistema, a través de la fórmula del turno de oficio (aunque no debe confundirse, tal como decíamos, con la asistencia jurídica gratuita).
  - c) En tercer lugar, las mejoras que se pueden introducir en la prestación del servicio público de Justicia Gratuita y, en particular, la apuesta por la calidad de las prestaciones.
  - d) Y, en cuarto lugar, prestaremos atención al complejo tema de los costes de la asistencia jurídica gratuita y a las posibles fórmulas para atenuarlos.
91. La organización del sistema de asistencia jurídica gratuita gira, como es conocido, sobre la base de dos piezas estructurales básicas: por un lado, los Colegios de Abogados, que son los receptores en primera instancia de las solicitudes de asistencia jurídica gratuita, y, por otro, a través de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita reguladas en los artículos 9 y 10 de la LAJG, según ya conocemos.
92. Lo importante, sin embargo, es resaltar que la finalidad del sistema es proveer a aquellos ciudadanos sin recursos económicos suficientes de un derecho que les permita litigar en igualdad de condiciones (o de armas) frente al resto de ciudadanos, y que para satisfacer ese derecho la Constitución exige un deber a los poderes públicos de satisfacerlo oportunamente de acuerdo con lo que establezca la Ley. Del artículo 119 CE no se establece otra condición que no sea esa, por tanto los servicios de asistencia jurídica gratuita, en principio, se podrían proveer de diferentes modos y maneras siempre que atendieran al fin constitucional para el que deben estar constituidos.

93. Corolario de lo anterior, es que tal servicio de asistencia jurídica gratuita se configura como un “servicio público” que debe ser garantizado por la Administración pública a la que corresponda la competencia, sin perjuicio de que su prestación –según el modelo que pergeña genéricamente la LAJG y que todas las normas autonómicas han seguido a pies juntillas- se articule a través de los Colegios profesionales de Abogados y Procuradores.
94. Dicho de otro modo, la Administración pública, en este caso la Comunidad Autónoma de Galicia, no sólo debe “velar” por el buen funcionamiento de los servicios de asistencia jurídica gratuita (artículo 35.1 del RAJGG de 2008), sino que, en cuanto poder público responsable y titular de la competencia, debería ser garante de la misma. Y ello se observa directamente, según luego diremos, porque tal servicio público es financiado con fondos públicos, en el caso gallego con fondos provenientes del departamento competente en materia de justicia de la Comunidad Autónoma.
95. La organización administrativa de los servicios de asistencia gratuita es, por tanto, una competencia propia de la Comunidad Autónoma, cuya ejercicio de configuración normativa será más o menos incisivo en función del modelo de gestión que se quiera implantar en la prestación de tales servicios públicos.
96. Abandonado el modelo de gestión jurisdiccional, tal como existe por ejemplo en Francia (aunque con matices), la LAJG dice apostar “por las más modernas pautas” y configura la actividad como esencialmente administrativa, atribuyendo un papel relevante en el procedimiento a los propios Colegios Profesionales, y especialmente al Colegio de Abogados, que llevan a cabo el trámite inicial del procedimiento y la designación del Abogado de oficio encargado de la defensa, todo ello de acuerdo con una serie de principios que el legislador y los reglamentos autonómicos establecen y que luego son concretados por el poder de autoorganización de los Colegios Profesionales.
97. Posiblemente, si la regulación de estos sistemas se realizara a través de una Ley, las posibilidades de actuación de los poderes públicos autonómicos serían mucho más intensas, pudiendo limitar esas amplísimas potestades de autoorganización colegial teniendo en cuenta que se trata de la gestión de un servicio público administrativo financiado con fondos públicos y cuya última responsabilidad (política) sobre su efectividad es, sin duda, del titular de la competencia que no es otro que la propia Comunidad Autónoma.
98. Pero la pieza correctora del sistema de asistencia jurídica gratuita es la propia Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita, cuyas funciones sin embargo se limitan esencialmente al reconocimiento del derecho y a todos los trámites anudados al mismo, pero que hasta ahora no se proyectan más allá [sobre la necesidad de una redefinición funcional de

las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita ya se manifestó *El Llibre Verd de la Justícia a Catalunya*, 2005]. El artículo 4 del RAJGG de 2008, es relevante a estos efectos. La composición de la Comisión tampoco facilita el cumplimiento de funciones complementarias que tengan que ver con el control y evaluación de la prestación del servicio, pues la composición exquisitamente jurídica de sus componentes aboga por un mero desempeño formal de sus funciones.

99. La configuración de estas Comisiones como “órganos colegiados mixtos” (artículo 2, RAJGG de 2008), posiblemente supuso en su día un paso adelante, pero tal vez ha terminado por mostrar asimismo sus enormes limitaciones. Al atribuirseles la competencia principal de “reconocer el derecho”, automáticamente transforma a esas Comisiones en unas instancias dedicadas a soportar una invasión de papel, con unos recursos habitualmente escasos para el desempeño de tales cometidos. Una propuesta podría ir encaminada a estudiar que únicamente supervisarán por muestreo algunas de las solicitudes, haciendo descansar el grueso de las tareas sobre los Colegios de Abogados o cualquier otra instancia que se creara al efecto.
100. Evidentemente, el soporte administrativo de tales Comisiones es una de las piezas maestras en el buen funcionamiento del modelo de gestión, pero lo cierto es que si el sistema se apoya inicialmente en los Colegios de Abogados es porque se considera que “este filtro” evitará (o debería evitar) que las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita tengan un trabajo abrumador y, en consecuencia, que los recursos destinados a las mismas sean limitados. Pues si el “filtro” no funciona, la Comunidad Autónoma está malgastando el dinero público ya que, por un lado, financia los gastos de funcionamiento e infraestructura de tales Colegios (artículo 45 del RAJGG 2008), y, por otro, debe dotarse a sí misma de unas estructuras administrativas de soporte a la Comisión que sean potentes. El modelo, tal y como está configurado, conduce necesariamente a que no existan tales estructuras potentes de soporte, a riesgo si no de duplicar el gasto público.
101. Las soluciones autonómicas que se han buscado es multiplicar las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, al menos situar éstas donde existen Colegios Profesionales de Abogados. La reorganización por la que ha optado el RAJG de Galicia de 2008 supone constituir Comisiones en siete ciudades gallegas (artículo 3.1), que eleva así las Comisiones de Asistencia Jurídica de cuatro a siete, con “la finalidad de distribuir la carga de trabajo de forma más equilibrada, otorga(r) mayor operatividad a cada comisión y, en definitiva, mejorar la capacidad de respuesta del sistema”. Pero el modelo sigue asentándose sobre los mismos presupuestos que el resto de los sistemas tanto del estatal como autonómicos.
102. Se ha creado, no obstante, un Consejo Asesor de Asistencia Jurídica Gratuita, que ya estaba recogido en el primer Decreto de 1997, y cuyo funcionamiento y eficacia práctica desconocemos. Pero, de su

composición se advierte que no están presentes ninguna otra voz que las propias del sistema judicial (Comunidad Autónoma, fiscalía, secretarios judiciales, abogados y procuradores); esto es, la ciudadanía ya sea a través del Defensor del Pobo, de expertos o de asociaciones de cualquier tipo está completamente ausente de tal órgano.

103. Pero la puerta de entrada al sistema de gestión es la “organización de los servicios de asistencia jurídica”, que se encomiendan tanto en su “regulación como en su organización” a los Colegios de Abogados y de Procuradores, con una serie de funciones (directrices) atribuidas al Consejo de la Abogacía Gallega y al Consejo Gallego de Procuradores, limitándose la normativa reglamentaria autonómica a establecer unos criterios generales y determinar, todo lo más, las funciones que tales Servicios colegiales y, en particular, los servicios de orientación jurídica deben cumplimentar en la línea con el contenido material del derecho que se encuentra definido en el artículo 6 de la LAJG (ver, al respecto, el capítulo V del Decreto 269/2008).
104. El carácter escasamente incisivo y, por lo demás, carente del establecimiento de medidas puntuales en ámbitos propios de la organización de los servicios, se debe tal vez a que en este caso los Colegios profesionales actúan como Administraciones públicas investidos, por tanto, de determinadas potestades. Pero no cabe olvidar que tales Colegios están prestando (o, mejor dicho, “colaborando en la prestación”) de un servicio público cuyo reconocimiento y financiación compete a un “órgano administrativo de la propia Comunidad Autónoma” (“integrado en la Administración pública de Galicia” y “adscrito a la consejería competente en materia de justicia”, tal como señala gráficamente el artículo 2.2 del RAJGG 2008), como son las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita.
105. No es momento esta Ponencia de plantearse de forma extensa alternativas a ese sistema de gestión del derecho a la asistencia jurídica gratuita. Se trata de un sistema que, pese a que se pretende justificar en “una tradición histórica” de la abogacía institucional [L. F. NIETO GUZMÁN DE LÁZARO, *Turno de oficio y justicia gratuita*, La Ley, Madrid, 2008; así como Conclusiones del I Congreso de la Abogacía de Castilla y León, mayo 2007], lo cierto es que el sistema, tal como está diseñado en la actualidad, apenas si tiene doce años de vida y, sin perjuicio de sus mejoras permanentes, sigue ofreciendo numerosos flancos de crítica y carece todavía hoy de un asentamiento institucional que pueda garantizar su irreversible continuidad en el futuro.
106. Es verdad que los Colegios de Abogados, y especialmente el Consejo General de la Abogacía, han hecho una clara apuesta por la mejora de un servicio, y prueba de ello son los Informes del Observatorio de Justicia Gratuita CGAE-La Ley, tanto de 2006 como de 2007. Pero sin perjuicio de su innegable interés, no es menos cierto que en muchos



aspectos tales Informes pecan de una visión excesivamente “corporativa” del problema examinado, puesto que analizan la Justicia Gratuita más desde la óptica de los Abogados que de los propios Ciudadanos, sin referencia alguna al modelo institucional diseñado y a sus posibles mejoras.

107. Pues lo que es evidente es que el sistema de gestión de asistencia jurídica gratuita puede mejorarse en muchos extremos. Y a ese proceso de mejora, a nuestro juicio, debe coadyuvar un nuevo marco normativo, esta vez con rango de Ley, que regule el sistema en su conjunto. Y las alternativas son varias. Aquí simplemente las enunciamos, pues su desarrollo exigiría un espacio del que no disponemos en estos momentos. A saber:
- a) Mantener el sistema tal y como está, confiando que los Colegios profesionales mejoren la calidad del servicio mediante impulsos internos de sus Decanos o Juntas de Gobierno, con el apoyo institucional de la Comunidad Autónoma. Es un modelo continuista, que provoca pocos conflictos, pero que posiblemente este condenado a representar a corto/medio plazo un modelo agotado.
  - b) Apostar por un modelo de prestación del servicio (o de colaboración en la prestación del servicio) por parte de los Colegios profesionales, junto con una nueva redefinición de la composición, papel y funciones de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, pero con una regulación mucho más incisiva por parte de la Comunidad Autónoma en materia de organización y prestación de los servicios, que supongan una limitación de determinadas potestades de autorregulación reconocidas actualmente a los Colegios profesionales, por lo que deberían ser recogidas necesariamente en una Ley. La justificación de esa normativa se encontraría en el carácter de servicio público del sistema.
  - c) Configurar un nuevo modelo de sistema de gestión de la asistencia jurídica gratuita que siga descansando en una pieza básica como es la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita (posiblemente, una para toda la Comunidad Autónoma), pero estructurando la misma con una configuración institucional distinta (como Agencia o, en su caso, Consorcio) con un Contrato-programa con la Administración de la Comunidad Autónoma, que le marcaría los objetivos a alcanzar y le proveería de los recursos necesarios para el cumplimiento de tales fines. Esa Agencia, Entidad Pública o Consorcio debería tener garantizada autonomía funcional, y desarrollar sus funciones de acuerdo con los criterios de objetividad, imparcialidad y eficacia. La Agencia, Entidad Pública o, en su caso, Consorcio, podría optar por la prestación del servicio a través de diferentes mecanismos:
    - a. Encargar la prestación del servicio (o la colaboración en la prestación) a los Colegios de Abogados y Procuradores, determinando en los instrumentos pertinentes (Convenios, Acuerdos de gestión o Contratos programa) qué objetivos deben cumplirse y con qué medios.

- b. “Externalizar” la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita por medio de la contratación administrativa entre profesionales de la Abogacía y Procuradores, o entre Sociedades Profesionales, despachos de abogados o asociaciones de abogados constituidas con esta finalidad.
  - c. Prestar directamente el servicio de asistencia jurídica gratuita mediante la configuración de un equipo de profesionales de plantilla de la Agencia o del Consorcio correspondiente. No se trataría propiamente hablando de una “defensoría pública” en materia de Asistencia Jurídica Gratuita, sino de una modalidad muy particular de la misma dada su adscripción a la Agencia o al Consorcio. Pero esta opción, así como la anterior, hay que ser conscientes que levantarán fuertes resistencias y recelos tanto en la Abogacía como entre los Procuradores.
108. No volveremos sobre las diferencias entre Justicia gratuita y turno de oficio [sobre este tema, por todos, el libro ya citado de L. NIETO GUZMÁN DE LÁZARO], tampoco se ha de insistir aquí sobre la idea que el turno de oficio se deja en su absoluta configuración a los propios Colegios profesionales, con algunas leves correcciones que se han ido incorporando con el paso del tiempo en los diferentes Reglamentos de las CCAA.
  109. En realidad, el régimen de guardias para hacer efectivo el derecho de asistencia letrada al detenido y la organización en turnos y libre elección de abogado y procurador, se prevén en los diferentes Reglamentos con un reconocimiento expreso de un amplio poder de autoorganización colegial, posiblemente excesivo a la luz de los derechos que están en juego y de los intereses públicos y privados que se dirimen en estos casos. Insistimos en que una regulación más densa e incisiva requeriría, a nuestro juicio, una norma con rango de ley, pero que sería conveniente (e, incluso, necesario) dictarla.
  110. La regulación contenida en el reciente RAJGG de 2008, por lo que afecta al régimen de guardias (artículo 29), mejora en algunos puntos la anterior normativa, pero sigue dejando un amplio espacio de configuración del servicio a los propios órganos colegiales. La única obligación es que se ha de establecer un turno de guardia permanente para la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita, con presencia física o localizable de los letrados y a disposición de dicho servicio las 24 horas del día (artículo 29.1).
  111. Bien es cierto que el Reglamento da un paso más puesto que en los casos de prestación del servicio de asistencia letrada a las mujeres víctimas de delitos de violencia de género y en los casos de ciudades con Juzgados de Menores, se prevén unos turnos específicos con determinados requisitos adicionales (artículo 29.2 y 3 del RAJGG).
  112. Asimismo, el RAJGG, en su artículo 31, tras establecer la regla que “la inscripción y permanencia de los Abogados y procuradores en las listas de asistencia jurídica gratuita será voluntaria y requerirá la acreditación de la formación, de la especialización y, en su caso, de la experiencia precisas”, añade que excepcionalmente el Colegio podrá acordar la inclusión obligatoria

- en las listas de asistencia jurídica gratuita cuando el número de inscritos voluntariamente no fuere suficiente para garantizar el adecuado funcionamiento del servicio. Una previsión que se antoja difícil de llevar a la práctica si la estructura del turno de oficio sigue girando en torno a “especializaciones”, aparte de los problemas que puede acarrear la regulación de una norma restrictiva de derechos por una norma reglamentaria, que, no obstante, puede estar justificada para salvaguardar un derecho instrumental a la tutela judicial efectiva como es el de asistencia jurídica gratuita.
113. Más importancia tiene que el RAJGG, en su artículo 31.3, incorpora, con las limitaciones precisas (que no agoten su cupo máximo semestral) una reivindicación propia de la Abogacía institucional [ver, por ejemplo, las “Recomendaciones del grupo de Expertos del Observatorio de la Justicia Gratuita”, 2007, que apuestan por “la libre elección de abogado por parte del beneficiario de la justicia gratuita”] la libre elección de abogado en los procesos de familia, laborales y recursos contencioso-administrativos. En el resto de materias rige el principio general de establecimiento de “turnos”, que aparece regulado en el artículo 30.4 RAJGG.
  114. Una de las quejas tradicionales frente al sistema de asistencia jurídica gratuita ha consistido en la falta de diligencia que ciertos profesionales han mostrado en estos casos en comparación con “los clientes de pago”. Otra queja, también recurrente, consiste en que los “abogados que prestan los servicios de asistencia jurídica gratuita” son, por lo común, jóvenes e inexpertos, puesto que los abogados con experiencia y clientela contrastada no se incorporan al turno de oficio.
  115. Lo cierto es que la abultada masificación de la profesión de abogado, principalmente, ha conducido a establecer unos turnos de oficio de carácter voluntario, puesto que ha habido siempre candidatos a integrarlos. No es menos cierto que también en los últimos años se ha producido una fractura muy intensa en la profesión de abogado, posiblemente poco perceptible en Galicia (salvo en algunas ciudades), como es la fuerte implantación de los “grandes despachos” o “despachos de negocios o gestión”, que se han apropiado de la parte más lucrativa del tráfico jurídico y han desplazado a los pequeños despachos, en muchos casos, a actividades marginales o residuales, salvo aquellos que han hecho de la especialización su bandera.
  116. Esa masificación, unida a una inexistencia de controles de acceso a la profesión, ha tenido efectos devastadores, afortunadamente menos de los que potencialmente podría haber ocasionado. En el turno de oficio recalaron, bien es cierto, buena parte de esos abogados jóvenes y posiblemente inexpertos, pero no lo es menos que -si se examinan estadísticas recientes, como inmediatamente haremos- se podrá comprobar como la edad media de los Letrados del turno de oficio no es tan baja.
  117. Como en todas las opiniones, en estas críticas hay algo de verdad y también algo de tópico. Hay algo de verdad porque ciertamente algunos profesionales que desarrollan su actividad en el turno de oficio muestran

estándares de dedicación muy bajos a los asuntos e, incluso, actúan en ocasiones sin la diligencia debida. Ello no es óbice para reconocer que buena parte de esos profesionales “de oficio” desempeñan sus funciones con contrastada diligencia y dedicación. Pero, realmente, como se dirá de inmediato, los datos estadísticos existentes son muy opacos y hay un escaso (o nulo) control de calidad sobre el trabajo que desarrollan estos profesionales. Aún así, al Tribunal Constitucional han llegado no pocos recursos de amparo en los que las actuaciones de los Abogados (especialmente, aunque no de forma exclusiva, de turno de oficio) han sido merecedoras de reproche por falta de diligencia en el ejercicio de sus funciones.

118. En cuanto a la edad de los Letrados “de oficio”, la referencia a su juventud e inexperiencia puede ser cierta en algunos casos, pero no lo es menos que según los datos de encuestas que se poseen la media de años de ejercicio profesional en el turno de oficio es de 13 años y medio, por lo que el mito de la juventud habría que desterrarlo, sobre todo cuando más del 63 por ciento tiene más de 10 años de ejercicio profesional [“Estudio sociológico sobre la Justicia gratuita y el Turno de oficio”]. Habría que contrastar esos datos con los existentes actualmente en Galicia.
119. Para desmentir esa falta de experiencia y ese pretendido carácter bisoño, se ha echado mano de un argumento que, al menos, corrige esa inicial apreciación. Actualmente, hasta la entrada en vigor de la Ley 34/2006, de acceso a las profesiones de abogado y procurador, el acceso a prestar los servicios de asistencia jurídica gratuita está sometido a una serie de requisitos generales mínimos de formación y especialización previstos en la Orden de 3 de junio de 1997 del Ministerio de Justicia. Frente a un acceso a la profesión que no ha tenido hasta la Ley 34/2006 límite material alguno, el acceso a la prestación de los servicios de asistencia jurídica gratuita sí que ha presentado una serie de requisitos previstos en el artículo 3 de la citada Orden (tener residencia habitual y despacho abierto en el ámbito del colegio respectivo; acreditar más de tres años de ejercicio efectivo de la profesión; y estar en posesión del Diploma del curso de la Escuela de Práctica Jurídica o equivalente, o haber superado las pruebas de acceso convocadas por el respectivo Colegio de Abogados).
120. Se trata, ciertamente, de unos requisitos mínimos que pretenden hacer efectivo ese objetivo final del CGAE y de algunos profesionales de la Abogacía, de que la Asistencia Jurídica Gratuita, dada la innegable función social que cumple, deba ser prestada por profesionales de excelencia contrastada. No cabe duda que, sin perjuicio de los avances que se están dando, el objetivo dista mucho de conseguirse todavía.
121. Y, en fin, en el plano institucional es necesario mejorar mucho la coordinación entre los diferentes actores institucionales del sistema. Para ello es importante el papel institucional central que debe cumplir el departamento competente en la materia a la hora de impulsar canales de

comunicación permanente entre la Consejería y los Consejos de Abogados y Procuradores, así como las relaciones permanentes de carácter horizontal entre las diferentes Comisiones y entre éstas y los Colegios profesionales. Desconocemos cuál es la situación actual en Galicia de estos temas.

122. En lo que afecta a las posibles mejoras que se pueden adoptar en la prestación del servicio de asistencia jurídica gratuita en Galicia, habría que llevar a cabo un análisis o diagnóstico de cómo se encuentra actualmente la prestación de ese servicio, prestando atención especial a los siguientes puntos:
- a) Número actual de solicitudes de asistencia jurídica gratuita y número de las definitivamente reconocidas. Distribución por Comisiones y por Colegios profesionales.
  - b) Órdenes jurisdiccionales y especialidades sobre las que se proyectan tales reconocimientos.
  - c) Número de colegiados por Colegio profesional adscritos al turno de oficio por especialidades.
  - d) Identificación de posibles desajustes y problemas en la prestación del servicio.
  - e) Funcionamiento de las Comisiones de Asistencia Jurídica en cuanto a medios personales y materiales.
  - f) Problemas que se plantean en los expedientes tramitados por las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, tiempos de resolución, petición de información y documentos.
  - g) Otros problemas de gestión.
123. Obviamente las primeras mejoras deberían ir dirigidas a subsanar los problemas más inmediatos que presenta el actual modelo de gestión o, al menos, a paliar las disfunciones que existan en el reconocimiento del derecho y en las incidencias que se plantean en torno al mismo. Para ello, como decíamos, la fase de diagnóstico es capital, con el fin de poder determinar qué medidas se pueden aplicar a través de un “Plan de mejora de los servicios de asistencia jurídica gratuita en Galicia”. Posiblemente ese Plan de mejora se deberá desagregar por ámbitos territoriales de las respectivas Comisiones, puesto que los problemas serán, con toda seguridad, diferentes en unos y otros sitios (aunque exista un fondo común).
124. Al margen de estas reformas puntuales, es obvio que se ha de caminar en la dirección de mejorar paulatinamente el sistema de asistencia jurídica gratuita, y para ello se pueden adoptar asimismo una serie de medidas que sucintamente se pueden esbozar del siguiente modo:
- a) Establecer un Plan de Calidad de los servicios de asistencia jurídica gratuita, al menos implantar en una primera fase un Plan piloto de Calidad de los servicios en el ámbito de una determinada Comisión. Este Plan debería estar basado en los siguientes presupuestos:
    - a. Orientación al ciudadano.
    - b. Compromiso de la Comisión (Liderazgo)

- c. Implicación y participación activa del Personal
  - d. Determinación de objetivos claros y métodos de trabajo adecuados.
- b) La gestión del sistema de calidad debería comenzar por el establecimiento de una Carta de servicios, sin perjuicio de que en una fase más avanzada se pueda caminar hacia un modelo basado en procesos (Normas ISO 9000) para mejorar los resultados o hacia un modelo de autoevaluación (Modelo EFQM de excelencia). Pero conviene empezar por objetivos alcanzables y por una visión pragmática o realista, pues el punto de partida es muy bajo.
  - c) Esto implicaría introducir esos sistemas de calidad también en los prestadores iniciales y finales de los servicios de asistencia jurídica gratuita como son los Colegios Profesionales.
  - d) Asimismo, se habría de implantar un sistema de evaluación del desempeño profesionales de los diferentes colectivos que intervienen o actúan en esa prestación (Abogados y Procuradores).
  - e) La forma más cabal de caminar hacia un modelo de racionalización sería configurar Contratos de Gestión o Contratos Programa propios del “modelo de Agencias” entre la Consejería (Principal) y los Colegios Profesionales (Agentes) que deben prestar los servicios, en los que se fijen objetivos, se determinen los medios que pondrán los Colegios Profesionales para el desempeño de la actividad, se cuantifique la prestación y se fijen indicadores para someter la actividad desarrollada a un sistema objetivo de evaluación.
125. Ciertamente, este es un proceso en el que habrá que invertir un período de tiempo determinado, para cuyo desarrollo no es necesario por imprescindible cambiar el modelo institucional de gestión, aunque la profundización en un modelo como el que aquí se prevé exigirá posiblemente introducir modificaciones importantes a medio plazo en ese modelo de gestión, pero ya con la perspectiva mucho más clara de cuáles son los problemas y las posibles soluciones.
  126. Y queda, por último, el arduo y complejo problema de la financiación de ese servicio público, que obviamente se lleva a cabo con fondos de la propia Comunidad Autónoma. En el campo de la financiación del sistema de asistencia jurídica gratuita las percepciones del problema se separan radicalmente dependiendo del ángulo o perspectiva que se adopte.
  127. Para la Administración de la Comunidad Autónoma es meridianamente claro que los servicios de asistencia jurídica gratuita exigen un desembolso presupuestario cada vez más elevado y creciente, lo que impide dedicar esos recursos a otras políticas públicas. La queja en este caso es unánime por parte de las CCAA. Lo cierto es que las necesidades son crecientes en este punto, puesto que la demanda de los servicios jurídicos gratuitos parece no tener techo y menos aún en una situación de crisis económica como la que actualmente estamos inmersos, donde es más que posible que tal demanda se dispare.

128. Habría que tener datos precisos, que en estos momentos no disponemos, de los costes globales de la prestación en Galicia, de su distribución por ámbitos territoriales de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, de las percepciones medias que reciben los Abogados y Procuradores, de los costes de infraestructuras, así como poder establecer tablas comparativas con otras CCAA.
129. Únicamente disponemos de unas cantidades globales aportadas por el CGPJ, pero que, en la primera Ponencia de este Libro Blanco, el profesor Julio Ignacio IGLESIAS REDONDO tachó de imprecisas, y que atribuyen a la Comunidad de Galicia en el año 2.007 un total de 7.663.444 , lo que representaba un incremento del 5,77 por ciento en relación con el año 2006. Habría que corregir y actualizar tales datos para tener una cifra precisa de cuál es, en efecto, el coste total del sistema de justicia gratuita en Galicia.
130. Si la perspectiva del problema se analiza desde la óptica del ciudadano, lo que a éste preocupa, teniendo en cuenta que el servicio que se le presta es gratuito, es más bien el resultado de la actividad profesional del Letrado o del Procurador; al fin y a la postre la sentencia o resolución judicial que, en su caso, se dicte. Si le preocupa, como se dice en ocasiones, la calidad del servicio, la atención prestada, la diligencia en resolver sus asuntos y, en fin, la dedicación que el profesional preste para la resolución de sus derechos o intereses legítimos.
131. En este sentido, se han barajado algunas propuestas alternativas para hacer partícipe al ciudadano de una parte, al menos, del coste de los servicios de asistencia jurídica. Así, en el Libro Verde de la Justicia en Cataluña se propuso introducir fórmulas de copago en función de la renta de los ciudadanos solicitantes del servicio. En Francia, por ejemplo, existen determinadas modulaciones en función de la renta, con una exención total o parcial del pago de los honorarios y otros costes derivados del proceso. Aquí, sin perjuicio de que podría ser viable el estudio de la introducción de fórmulas de copago en determinados casos (dado que se trata de un derecho de configuración legal), lo cierto es que existen unos límites obvios como son los contenidos en el artículo 119 CE: la justicia será gratuita para aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar. En todo caso, esta es una solución que debería adoptar el legislador estatal, pues el legislador autonómico sólo la podría introducir en aquellos casos en que se ampliaran los beneficiarios de la justicia gratuita.
132. Y quedaría por analizar la perspectiva del problema desde la posición de los propios Abogados de Oficio. Aquí las reivindicaciones son también prácticamente unánimes y apuestan por una dignificación de la prestación de la actividad profesional en el sistema de Asistencia Jurídica Gratuita.
133. El número de expedientes tramitados por los Colegios en 2006 ha sido de 615.000, con un coste medio de 26,03 . La facturación media por Abogado adscrito a los servicios de asistencia jurídica gratuita ha sido de 4.745 en ese mismo año, pero hay algunas CCAA donde la facturación media fue

mucho más baja (no disponemos de datos de Galicia). Así, en Andalucía alcanzó la cifra de 1.340 , mientras que en Navarra fue de 777 . Todo depende, obviamente, del número de colegiados y del número de expedientes de Justicia Gratuita que se tramiten.

134. Los honorarios del sistema de justicia gratuita se fijan mediante baremo, que no son idénticos de unas CCAA a otras. Ha sido una reivindicación tradicional de la Abogacía la actualización de tales baremos, al menos anualmente para incorporar las subidas del IPC. En todos los Congresos de la Abogacía que tratan sobre esta materia, así como en las Recomendaciones de los Observatorios de Justicia Gratuita se incorpora esta reivindicación, así como la dignificación de las percepciones económicas recibidas por estos servicios. También se solicita que se garantice el cobro de los honorarios de los abogados cuando no sea reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita al ciudadano. Y, en fin, otras muchas demandas que no pueden ser recogidas en esta sede [Véanse “Recomendaciones del Grupo de Expertos del Observatorio de la Justicia Gratuita; II Observatorio de la Justicia Gratuita, CGAE-La Ley 2007].
135. Si tenemos en cuenta que, según un Estudio Sociológico realizado en 2007, para más del 18 % de los profesionales de la Abogacía del turno de Oficio tales casos representaban más de la mitad de los que tenían al año, mientras que para 35 % suponían una tercera parte de los mismos, y para el 52 % la cuarta parte; parece obvio subrayar que hay una parte de la Profesión de Abogado, no ciertamente pequeña que “vive en condiciones de precariedad”, sobre todo teniendo en cuenta las percepciones que se reciben como media. Para algunos Profesionales esos ingresos serán “una ayuda”, pero para otros forman parte sustantiva de sus ingresos anuales. Aunque la situación ha cambiado radicalmente desde entonces, no me resisto a traer aquí a colación las reflexiones que P. CALAMANDREI hacía en relación con lo que él denominaba “proletariado forense”: “(...) el desenfrenado aumento del número de abogados los ha dividido, poco a poco, en dos categorías: arriba están aquellos pocos que han llegado a ser famosos por su habilidad y por su doctrina, los cuales trabajan mucho y ganan mucho; abajo están los muchísimos que no habiendo logrado salir de la mediocridad se encuentran obligados a afanarse por ganarse el pan día por día y a trabajar a la desesperada con una y dientes para acallar el hambre que no admite razones”.
136. La situación de nuestra Abogacía no llega, sin duda, tan lejos como el negro diagnóstico del reconocido jurista italiano, pero, sin duda, la dedicación al turno de oficio más allá de un porcentaje muy pequeño de asuntos por parte de nuestros profesionales de la Abogacía, no es un buen síntoma ni para la propia profesión ni para el propio turno de oficio. Las percepciones económicas de los Abogados en el turno de oficio han de dignificarse y, en la medida de lo posible irse aproximando, a los estándares normales de honorarios, pero se ha de exigir asimismo una



- profesionalización en el desarrollo del servicio público que iguale o supere lo que es una prestación a un cliente externo. Y para ello se debería lograr que todos o, al menos, la mayor parte de los profesionales se inscribieran en el turno de oficio. También se debería caminar hacia la libre elección de profesionales (con unos cupos anuales). Y, en fin, se deberían mejorar los servicios de orientación jurídica, así como, posiblemente, ampliar las prestaciones.
137. Pero el límite obvio son las disponibilidades presupuestarias. Para las CCAA este es un dato preocupante. Tal como ponían de relieve S. PASTOR y C. VARGAS, en el año 2.000 en cuatro CCAA analizadas el 65 % de los gastos en justicia gratuita se destinaban al turno de oficio y el porcentaje restante a la Asistencia Letrada al detenido. Y del total presupuestado el 85 % se dedicaba a retribuir los honorarios de los Abogados y el resto sufragaba los gastos de procuradores y gastos generales, representando ese gasto el 8 % del presupuesto de Justicia de las CCAA [*“El coste de la Justicia: datos y un poco de análisis”*, *El coste de la Justicia*, CGPJ, 2001].
  138. Estos datos convendría actualizarlos, pero mucho nos tememos que los costes del sistema de asistencia jurídica gratuita han subido de forma drástica desde entonces, ya sea por las reformas legislativas operadas, ya sea por el cambio producido en el año 2004 con la sustitución del SMI por el IPREM, que ha supuesto la entrada en el sistema de nuevos colectivos de ciudadanos.
  139. Así, las propias CCAA califican la situación como difícilmente sostenible, lo que requerirá buscar fórmulas alternativas (el “copago”, podría ser una de ellas, aunque ofrece dificultades notables de gestión), pues al fin y a la postre lo que hay que ofrecer a los ciudadanos que no dispongan realmente de recursos económicos es de un sistema de asistencia jurídica gratuita de calidad contrastada, que no les suponga ver afectados los principios de contradicción y de igualdad de armas en el proceso con el fin de que el resultado del mismo sea una tutela judicial efectiva de sus derechos o intereses legítimos.

### III. Derechos lingüísticos en la Justicia: derecho de los ciudadanos y deber de los poderes públicos. La situación actual en Galicia.

#### Introducción. Derechos lingüísticos de los ciudadanos y administración de justicia.

140. Hace ya casi doce años, en 1997, y transcurridas casi dos décadas de vigencia del texto constitucional de 1978, el *Libro Blanco de la Justicia* elaborado por el Consejo General del Poder Judicial incluía, en el apartado relativo a “Oficina judicial y entorno social”, un severo diagnóstico sobre el papel de las lenguas cooficiales en la Administración de Justicia y el respeto (o, mejor dicho, la falta de respeto) de los derechos de los ciudadanos a expresarse en su propia lengua. Así se expresaba el citado Libro Blanco:

“La condición plurilingüe del Estado español ha motivado reformas en las Administraciones Públicas (...) Sin embargo, la Administración de Justicia ha permanecido en este sentido como un reducto aislado poco permeable a la utilización de las lenguas oficiales distintas del castellano”.

“Las causas de tal impermeabilidad -continuaba el Libro Blanco- son muchas y variadas. Destacaremos entre ellas la resistencia propia del mundo jurídico a cambiar su lenguaje, la falta de instrumentos informáticos de las distintas lenguas cooficiales, el alto grado de movilidad funcional y la falta de material jurídico redactado en el idioma propio de la Comunidad Autónoma, como las más importantes”.

“Sin embargo -concluía el Libro Blanco-, pese a las dificultades innegables, es obligado garantizar el derecho de los ciudadanos a usar la lengua cooficial en el territorio de la Comunidad Autónoma al amparo de lo que establece el artículo 3.2 de la Constitución, lo que, a su vez, obliga a acometer las reformas oportunas”.

141. Dos años después, en 1999, el CGPJ publicaba en “Cuadernos de Derecho Judicial” una interesante monografía sobre *La Administración de Justicia en un Estado plurilingüe*, y allí el Profesor J. LEGUINA VILLA, incluía un certero diagnóstico sobre la situación de las lenguas oficiales diferentes al castellano en el sistema judicial. Estas eran sus palabras:

“El deber de adaptación al régimen de cooficialidad lingüística alcanza también a las Administración de Justicia. Es notoria, sin embargo, la lentitud con la que la Administración de Justicia está acometiendo la obligada incorporación del bilingüismo oficial a sus propias estructuras.

Hasta el momento, el conocimiento de la lengua cooficial no ha pasado de ser un simple mérito para acceder a ciertos puestos o cargos, pero sigue sin haber plazas con perfil lingüístico definidas de tal manera que el dominio de la lengua sea requisito necesario para poder ocuparlas”.

Como bien señalaba el Profesor LEGUINA VILLA el objetivo de tales medidas era muy claro: “(...) satisfacer el derecho de quienes utilicen la lengua cooficial a ser atendidos en dicha lengua, sin depender de traducciones que puedan debilitar el principio de intermediación”.

142. En 2008 la situación descrita ha mejorado, pero todavía queda en esta materia un largo trecho por recorrer, pues la Justicia sigue ofreciendo un panorama de evidente retraso en relación con el resto de ramas que conforman la Administración Pública, añadiendo además el factor relevante que el Poder Judicial es el que debe velar por la tutela judicial efectiva de los derechos e intereses legítimos de unos ciudadanos que, en no pocos casos, tienen como lengua materna o lengua propia una lengua que es oficial en una Comunidad Autónoma. No cabe duda que el Poder Judicial y la Administración de Justicia deberían amparar plenamente que esos ciudadanos pudieran defender sus derechos e intereses legítimos en su propia lengua y que el proceso en todas sus fases se desarrollara, asimismo, en la lengua elegida por el ciudadano.
143. Como es de sobra conocido la situación actual dista mucho todavía de ofrecer las garantías plenas al ejercicio de los derechos lingüísticos por los ciudadanos. Evidentemente, se está avanzado día a día en una mejora del sistema que dé respuesta a esas necesidades y satisfaga plenamente esos derechos, pero, insistimos, queda mucho camino por recorrer. Las CCAA, y en concreto la Comunidad Autónoma de Galicia, tal como se verá, están realizando innumerables esfuerzos para hacer efectiva “la normalización lingüística” en la Administración de Justicia, pero muchas de las decisiones normativas y ejecutivas no dependen de las instituciones públicas gallegas, sino del poder central o, en su caso, del CGPJ. Y la cuestión -como se verá de inmediato- es lo suficientemente compleja como para no simplificarla en ningún momento.
144. La presente Ponencia tiene por objeto analizar el papel de “los Ciudadanos” en la Administración de Justicia, y, por lo que ahora importa, estudiar si la lengua propia de los ciudadanos es respetada por el sistema judicial. Sin embargo, difícilmente se podrá analizar el estado actual del problema sin una referencia necesaria al marco legal e institucional de la oficialidad de las lenguas en el sistema judicial, pues no cabe duda que muchas de las dificultades que todavía permanecen en el proceso de “normalización lingüística” de la Justicia en España encuentran su explicación cabal en tal marco jurídico-institucional y en las limitaciones que el mismo ofrece.

## Marco normativo regulador de la lengua propia de la Comunidad Autónoma y jurisprudencia constitucional

145. El marco normativo regulador de la oficialidad de las lenguas propias de las CCAA es suficientemente conocido como para que sea necesario incorporar explicaciones adicionales. El artículo 3.1 CE establece que el castellano es la lengua española oficial del Estado y que todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla. Asimismo, el artículo 3.2 CE, capital por lo que ahora interesa, establece que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas CCAA de acuerdo con sus Estatutos.
146. Como puso de manifiesto el TC, una lengua es oficial cuando es reconocida por los poderes públicos como medio normal de comunicación entre sí y en su relación con los ciudadanos, con plena validez de efectos jurídicos, así como con independencia de su realidad o peso como fenómeno social (STC 82/1986, de 26 de junio). Así, frente a la existencia del castellano como lengua oficial, también se reconoce el mismo carácter de “las demás lenguas españolas”.
147. Conforme se ha reconocido doctrinalmente, “la oficialidad de un idioma resultaría vacía de contenido si no comportara un derecho de los ciudadanos a utilizarla como medio de comunicación válido y jurídicamente eficaz en su relación con los poderes públicos y con los sujetos privados” [A. M. PLA I BOIX, *El regime jurídic de les llengües a l'Administració de justícia*, IEA, Barcelona, 2006].
148. Aunque la jurisprudencia constitucional se mostró un tanto titubeante sobre esta materia, las conclusiones recogidas en la ya citada STC 82/1986 matizan el presuntamente necesario deber de conocer el castellano por parte de los ciudadanos, más aún –cabría añadir– cuando éste se enfrenta a un pleito judicial en el que pueden resultar afectados tanto su libertad como su propio patrimonio. Como señaló el TC: “(...) en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente validez jurídica en las relaciones que mantenga con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de la lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía”.
149. Existe, en consecuencia, una “reserva al Estatuto de Autonomía” para regular esta cuestión por llamada expresa del artículo 3.2 CE. Aunque, con la excepción prevista en el artículo 148.1.17 CE (de clara naturaleza transitoria y que se refiere a las lenguas en la enseñanza), la Constitución no incluye a la “materia lingüística” dentro de los listados competenciales. No obstante, es obvio que de las regulaciones estatutarias se deriva la determinación del alcance de la oficialidad y la ordenación de las consecuencias derivadas de

esa declaración, tal como ha expresado reiteradamente la jurisprudencia constitucional. Se puede calificar, así, a la “materia lingüística” como una suerte de materia “horizontal o transversal”, pero que esta vez –a diferencia de los títulos recogidos en los apartados 1 y 13 del artículo 149.1 CE- juega a favor de la Comunidad Autónoma y no del Estado.

150. El Estatuto de Autonomía para Galicia, aprobado por Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, establece el régimen de oficialidad lingüística del gallego en los siguientes términos: “1. La lengua propia de Galicia es el gallego. 2. Los idiomas gallego y castellano son oficiales en Galicia y todos tienen el derecho de conocerlos y usarlos (...) 4. Nadie podrá ser discriminado por razón de la lengua”.
151. Asimismo, por lo que corresponde a la Administración de Justicia en Galicia, el artículo 25 establece lo siguiente: “En la resolución de los concursos y oposiciones para proveer los puestos de Magistrados, Jueces, Secretarios Judiciales, Fiscales y todos los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, será mérito preferente la especialización en Derecho gallego y el conocimiento del idioma del país”. Por lo que compete a “las oposiciones”, dado que estas se siguen realizando por medio de una sola convocatoria para el conjunto del Estado, esta previsión estatutaria ha quedado en papel mojado. Y en lo que respecta a los concursos después trataremos esta cuestión.
152. La misma previsión se recoge en el caso de los Notarios y de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles, en el artículo 26.1 EAG, sin que hasta el momento haya tenido efecto alguno ni en las oposiciones (lo que resulta complejo dado su convocatoria única) ni en los concursos de provisión.
153. Ciertamente, el objetivo de la declaración de oficialidad del gallego debe implicar necesariamente que la lengua propia se consolide como lengua vehicular en la comunicación de los ciudadanos con los poderes públicos, sin perjuicio de que puedan utilizar asimismo el castellano en su condición de lengua también oficial en el territorio. La STC 337/1994, de 23 de diciembre, lo expresó con claridad meridiana: “(...) en los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, los particulares pueden emplear cualquiera de las lenguas oficiales, a su elección, en las relaciones con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y en el respectivo Estatuto de Autonomía”.
154. Se objetará a lo anterior que el Poder Judicial es un poder del Estado que actúa en Galicia, pero que no es propiamente hablando una institución de la Comunidad Autónoma. Siendo cierto en líneas generales lo anterior, no lo es menos que como poder público que actúa en el territorio está asimismo sujeto a las previsiones estatutarias que forman parte del bloque de la constitucionalidad y, asimismo, deber respetar obviamente los derechos de los ciudadanos, entre los cuales se encuentra el derecho a expresarse y ser atendido en sus propia lengua.

155. En todo caso, la “territorialización” del Poder Judicial y su adecuación al espacio autonómico, así como la cada vez más incisiva “interiorización” de la Administración de Justicia en clave autonómica, representan –guste más o guste menos– una impregnación cada vez más elevada –tal como se verá– de la lengua propia de la Comunidad Autónoma sobre ese Poder del Estado Constitucional y de la Administración de Justicia que le sirve de soporte. Y ello por el sencillo motivo de que son los derechos lingüísticos de los ciudadanos, precisamente, los que se han de tutelar y, más aún, por el Poder del estado Constitucional que tiene como mandato constitucional garantizar los derechos de los ciudadanos frente a sus posibles vulneraciones o lesiones.
156. Así, por ejemplo, en algún Estatuto de los denominados de “nueva generación”, como es el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio), las exigencias lingüísticas proyectadas esta vez sobre el Poder Judicial y la Administración de Justicia son mucho más intensas de las existentes hasta entonces. Véase, por ejemplo, los artículos 33.3, 101.3 y 102, del citado Estatuto, preceptos sobre los que prescindimos llevar a cabo comentario alguno pues (salvo el artículo 101.3, que se refiere a que las pruebas de concursos y oposiciones de Jueces y Fiscales que se celebren en Cataluña podrán realizarse en cualquiera de las dos lenguas a elección del candidato), todos ellos están pendientes de resolución de los recursos de inconstitucionalidad planteados en su día ante el Tribunal Constitucional.
157. En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia se ha de tener en cuenta, especialmente, la Ley 3/1983, de 15 de junio, de Normalización Lingüística sobre algunos de cuyos aspectos recayó la STC 84/1986, de 26 de junio. Por lo que ahora interesa, el artículo 7 establece lo siguiente: “1. En el ámbito territorial de Galicia, los ciudadanos podrán utilizar cualquiera de las dos lenguas oficiales en sus relaciones con la Administración de Justicia. 2. Las actuaciones judiciales en Galicia serán válidas y producirán sus efectos cualquiera que sea la lengua oficial empleada. En todo caso, la parte o el interesado, tendrá derecho a que se le comunique o notifique en la lengua oficial que lija. 3. La Xunta de Galicia promoverá, de acuerdo con los órganos correspondientes, la progresiva normalización del uso del gallego en la Administración de Justicia”.
158. Por su parte, el artículo 8 de la misma Ley prevé que los documentos públicos otorgados en Galicia podrán redactarse en gallego o catalán, y si no existiera acuerdo entre las partes se redactarán en ambas lenguas. Y, el artículo 9, prevé, por su parte, que en los Registros Públicos no dependientes de la Comunidad Autónoma, la Junta de Galicia promoverá, de acuerdo con los órganos competentes, el uso normal del gallego.
159. La legislación de la Comunidad Autónoma no podía ir mucho más lejos de las previsiones recogidas en esa Ley, puesto que, pese a calificarse (de forma hartamente confusa) por parte del TC la competencia en materia

- lingüística como “una competencia concurrente”, lo cierto es que ya tempranamente la jurisprudencia constitucional concluyó que “el Estado es competente para regular el uso de las lenguas en el seno de la Administración de Justicia dadas las reservas competenciales del artículo 149, apartados 5 y 6, por lo que el artículo 231 LOPJ -concluía el Tribunal-no invade competencia alguna reservada a las Comunidades Autónomas” (STC 56/1990, de 29 de marzo).
160. Sentados así los términos del problema, era, por tanto, el Estado el que debía tomar la iniciativa y adaptar la legislación en materia de Poder Judicial (más concretamente, la “ley competencial” que no era otra que la LOPJ) a las exigencias derivadas de la cooficialidad lingüística reconocida en los diferentes Estatutos de Autonomía. Sin embargo, esta adaptación, como se verá, estuvo plagada de dificultades sinfín. La reforma de la LOPJ operada por la LO 16/1994, dio una nueva redacción al artículo 231 LOPJ, que fue asimismo impugnada ante el Tribunal Constitucional. La STC 105/2000 ratificó la constitucionalidad de ese enunciado.
161. El artículo 231 LOPJ (así como el artículo 142 LEC, en una redacción prácticamente idéntica) es el que establece el régimen jurídico de las lenguas cooficiales ante la Administración de Justicia y, más concretamente, en el desarrollo del proceso. Tal precepto comienza con una regla general que afirma lo siguiente: “En todas las actuaciones judiciales, los Jueces, Magistrados, Fiscales, Secretarios y demás funcionarios de juzgados y tribunales usarán el castellano, lengua oficial del Estado”. Esa regla general tiene una excepción que se formula no en términos imperativos sino potestativos: “(...) podrán usar también la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma, si ninguna de las partes se opusiere, alegando desconocimiento de ella que pudiere producir indefensión”.
162. Asimismo, el artículo 231 LOPJ reconoce un derecho de naturaleza general: “Las partes, sus representantes y quienes les dirijan, así como los testigos y peritos, podrán utilizar la lengua que sea también oficial que sea también oficial en la Comunidad Autónoma en cuyo territorio tengan lugar las actuaciones judiciales, tanto en manifestaciones orales como escritas”. El juez, como establece el artículo 231.5, en las actuaciones orales “podrá habilitar como intérprete a cualquier persona conocedora de la lengua empleada, previo juramento o promesa de aquella”.
163. La exégesis de ese complejo e importante precepto (prescindiendo ahora del apartado 4 del artículo 231, que requeriría un comentario aparte) no puede ser llevada a cabo en esta sede. Pero se contrasta, por un lado, el carácter “obligatorio” que tiene el uso de la lengua castellana con la naturaleza “potestativa” del uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de jueces, magistrados, fiscales y resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, pues en este caso se parte de un enfoque exclusivamente “funcional” del problema en el que la

óptica del ciudadano resulta hasta cierto punto indiferente. No lo es realmente porque el artículo 231.3 reconoce el derecho a utilizar la propia lengua tanto “a las partes” (ciudadanos) como a sus abogados y procuradores, pero esa utilización se condicionará en todo momento a la aptitud o inaptitud del resto de funcionarios que prestan el servicio público de la Justicia, comenzando por los jueces y magistrados (aunque también los fiscales) cuyo desconocimiento de la lengua propia dará lugar a un enrevesado (y, hasta cierto punto, poco seguro) sistema de traducción que, si no lesiona los derechos de defensa, contradicción e igualdad de armas de las partes en el proceso, si que afecta o menoscaba la posición de inmediatez de esos ciudadanos en el proceso, lo que conduce a que en buena parte de los casos esos ciudadanos se vean “reconducidos” a emplear el castellano, aunque sus prestaciones lingüísticas y de su capacidad de comunicar eficazmente sus puntos de vista ante el Juez o Tribunal sean considerablemente menores.

164. La LOPJ recoge, no obstante, algunas otras referencia puntuales a las lenguas propias de las Comunidades Autónomas ya sea en la provisión de cargos gubernativos (artículo 341, valoración como mérito del idioma oficial de la Comunidad Autónoma en la provisión por el CGPJ de las plazas de Presidente del TSJ y de las Audiencias), o ya sea en la importante previsión del propio artículo 241.2, que establece lo siguiente: “Reglamentariamente, se determinarán los criterios de valoración sobre el conocimiento del idioma (...) de las referidas CCAA, como mérito preferente en los concursos para los órganos jurisdiccionales”. Esta reglamentación se halla recogida en el Reglamento del CGPJ 1/1995, de 7 de junio, artículos 108 a 114, según redacción dada por Acuerdo del CGPJ de 25 de febrero de 1998).
165. En lo que afecta a Secretarios Judiciales, el artículo 450.4 LOPJ (según la reforma de la Ley Orgánica 19/2003) establece que en aquellas CCAA que gocen de idioma oficial propio el conocimiento del mismo de valorará como mérito. Asimismo, en lo que afecta al resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, la reforma de 2003 dio un paso adelante al establecer las siguientes previsiones en el artículo 530 LOPJ: “En las convocatorias para puestos de trabajo de las CCAA con competencias asumidas cuya lengua propia tenga carácter oficial, se valorará como mérito el conocimiento oral y escrito de la misma. En determinados puestos –añade el citado precepto, podrá considerarse requisito exigible para el acceso a los mismos, cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo”. Sobre este tema volveremos de inmediato.



## La débil exigencia de requerimientos lingüísticos para el desempeño de funciones en el sistema judicial

166. Nos corresponde ahora, dentro de una perspectiva institucional, desarrollar en qué medida los distintos actores institucionales que intervienen en un proceso judicial, desde jueces y magistrados a fiscales, abogados o procuradores, pasando por secretarios judiciales y personal al servicio de la administración de justicia, disponen de los necesarios requerimientos lingüísticos para hacer frente, en su caso, a las demandas de los ciudadanos de ser atendidos en su propia lengua.
167. Comencemos por los jueces y magistrados. Ya hemos visto como el artículo 341.2 LOPJ reenvía la regulación de esta materia a un Reglamento del CGPJ, dictado en uso de sus facultades reconocidas en el artículo 110.1 y 2, aparato a) LOPJ. La citada regulación, inicialmente recogida en un Acuerdo de 23 de octubre de 1991, fue declarado contrario a Derecho por la STS, Sala Tercera, de 29 de abril de 1995.
168. El Acuerdo del CGPJ de 25 de febrero de 1998 da nueva redacción a los artículos 108 a 114 del Reglamento de ingreso en la Carrera Judicial, de 7 de junio de 1995. Y allí se recoge un sistema de valoración de méritos en los concursos de provisión de vacantes correspondientes a órganos jurisdiccionales en territorios de aquellas CCAA cuyos Estatutos de Autonomía reconocen la oficialidad de la lengua propia distinta del castellano. A tal efecto, se prevé que las CCAA, mediante el pertinente Convenio con el CGPJ, determinarán los títulos oficialmente reconocidos a estos fines y el establecimiento, en su caso, de pruebas para acreditar la suficiencia del conocimiento de la lengua, siendo el CGPJ el órgano que reconocerá o denegará el mérito alegado.
169. Los efectos principales de ese reconocimiento radican en que se le asignará al Juez o Magistrado, a los solos efectos del concurso de traslado, el puesto escalafonal que le hubiese correspondido si se añadiesen los siguientes periodos de antigüedad a la propia de su situación en el escalafón:
  - a) En los concursos para la provisión a la categoría de Juez: un año.
  - b) En los concursos para la provisión de órganos unipersonales con la categoría de Magistrado: dos años.
  - c) En los concursos para la provisión de órganos colegiados: tres años.
170. En realidad, esta regulación del CGPJ fue también objeto de impugnación a través de un recurso contencioso-administrativo ante la Sala Tercera del TS, siendo no obstante desestimado, lo que nos da una idea precisa de las enormes resistencias que entre los diferentes colectivos de jueces y magistrados (principalmente de sus asociaciones profesionales) ha tenido una medida tan limitada como la citada. Más aún cuando las exigencia lingüísticas para obtener esos beneficios en la carrera judicial (mejor

dicho, en la provisión de puestos de trabajo) no acreditan en ningún caso el dominio por el Juez o Magistrado de la lengua propia de la Comunidad Autónoma, sino por lo común unos conocimientos limitados que no le permiten desarrollar su trabajo completamente en la lengua oficial autonómica. Pero, en buena parte de la carrera judicial, se ha visto esta regulación como una quiebra de la antigüedad (el escalafón) como elemento central en la provisión de puestos en la judicatura.

171. El sistema diseñado, en cualquier caso, es de una fragilidad manifiesta y apenas si puede suponer un verdadero proceso de normalización lingüística de jueces y magistrados. Y ello por diferentes motivos que, aparte de lo expuesto, sintéticamente se pueden reflejar en los siguientes:
- a) No existe una exigencia del conocimiento de la lengua propia (en estos casos) del gallego, para el desempeño de determinadas plazas de Jueces y Magistrados en destinos en los que el entorno social es claramente monolingüe (sin perjuicio, del mayor o menor conocimiento del castellano).
  - b) En consecuencia, en determinadas plazas de Jueces y Magistrados en ciertos partidos judiciales o en algunas plazas concretas se debería exigir como requisito el conocimiento del gallego, lo cual implicaría la elaboración de perfiles lingüísticos de las plazas de los Juzgados y Tribunales. En realidad, esta es una operación que ya se exige por la propia LOPJ para el personal al servicio de la Administración de Justicia, por lo que no debería extrañar su extensión también a los Jueces y Magistrados.
  - c) Tampoco se exige el conocimiento del gallego como requisito para el acceso a la condición de Juez o Magistrado en la Carrera Judicial. Obviamente, se invoca la dificultad que tal exigencia tendría dada la convocatoria única de los procesos selectivos. Siendo cierta esta observación, no lo es menos que, en algún caso, por ejemplo para la provisión de plazas de Magistrado por el artículo 330.4 LOPJ nada impediría que se exigiera el conocimiento del gallego como requisito, pues ya se hace mención expresa a que “tengan especiales conocimientos en derecho civil foral o especial propio de la Comunidad Autónoma”.
  - d) Ni siquiera el conocimiento del gallego se valora como mérito para el acceso a la condición de Juez o Magistrado. La objeción en el caso de los Jueces puede ser la misma que la antes planteada, sobre todo porque ya en el primer destino concursan, en su caso, con “la ventaja” de que si acreditan el conocimiento de la lengua obtienen sin duda la plaza. Pero, al margen de lo anterior, habría que intentar garantizar un sistema de “territorialización” del sistema de oposiciones y que los diferentes candidatos pudieran optar por realizar alguno de los ejercicios en lengua gallega (tal como prevé actualmente el Estatuto de Autonomía de Cataluña). Y en el caso de acceso a la condición de Magistrado por el denominado “cuarto turno” nada impediría a que se valore como mérito en la fase de concurso el conocimiento de una o varias lenguas propias de las CCAA.

172. En lo que afecta al Ministerio Fiscal, la LOPJ reenvía a lo que disponga su “Estatuto orgánico” (artículo 541.2). Y, en este punto, frente a la nula receptividad de la inicial Ley 50/1981, de 30 de diciembre, frente a las exigencias del conocimiento de las lenguas propias de las CCAA, hay que reconocer que la modificación del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, ha variado notablemente el estado de la cuestión.
173. En efecto, el sistema diseñado en la Ley 24/2007 tiene ciertas similitudes con el previsto en la LOPJ para Jueces y Magistrados, pero también algunas diferencias. La regla general es la siguiente: “Para la provisión de plazas en las Fiscalías con sede en CCAA con idioma cooficial será mérito determinante la acreditación con arreglo a los criterios que reglamentariamente se establezcan, del conocimiento de dicho idioma” (artículo 36.6).
174. Frente a esta previsión se contiene otra, tal vez tímida, pero de cierta relevancia. Se califica como “falta leve” la siguiente conducta típica: “La desatención o desconsideración con ciudadanos, instituciones, jueces y magistrados, ante la petición de intervenir en una lengua cooficial, en el caso en que se haya acreditado un conocimiento adecuado y suficiente como mérito” (artículo 64.7). Un tímido paso, pero que sin duda representa un avance en el proceso de normalización del uso de la lengua propia ante los Tribunales, lo que hace presumir que las exigencias como “mérito determinante” serán superiores a las de los Jueces y Magistrados, puesto que conlleva la obligación de usar la lengua tanto oralmente como por escrito (con lo que las destrezas exigidas serán altas), evitando así, como ocurre en la Carrera Judicial, que muchos Jueces y Magistrados que han esgrimido el conocimiento de la lengua propia posteriormente no la utilizan.
175. En el proceso de adaptación del Ministerio Fiscal al Estado de las Autonomías, tal como indica como indica su exposición de motivos, la Ley 24/2007 incorpora la figura del Fiscal Superior de Comunidad Autónoma. En este caso el nombramiento es competencia del Gobierno, a propuesta del Fiscal General del Estado, pero oyendo, en su caso, al Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma respectiva (cuando éste exista). El complejo y alambicado procedimiento de designación del Fiscal Superior de Comunidad Autónoma se cierra con la siguiente previsión: “Recibido el informe del Consejo de Justicia de la Comunidad Autónoma, se comunicará la propuesta de candidato a la respectiva Asamblea Legislativa autonómica, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona propuesta ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su reglamento, a los efectos de que pueda valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto” (artículo 36.1).
176. En este caso, el Estatuto Orgánico ha sido más tímido, por un lado, que la propia LOPJ y, por otro, más avanzado, pues prevé una comparecencia o “hearing” ante la Cámara, por lo que previsiblemente se tendrá en cuenta el conocimiento de la lengua oficial de la Comunidad Autónoma en la

propuesta de candidato, pero nada se dice al respecto, puesto que al tratarse de un sistema de “libre designación” no sería aplicable, en principio, la previsión general del artículo 36.6. Lo razonable, sin embargo, es que la propuesta de candidato se haga –más aún teniendo en cuenta la comparecencia parlamentaria autonómica- sobre una persona que acredite un conocimiento suficiente de la lengua propia de la Comunidad Autónoma.

177. Nada se dice, por lo demás, de la fase de acceso a la Carrera Fiscal, donde se emplearán los mismos argumentos que en el caso de la Carrera Judicial, aunque tampoco sería impensable llevar a cabo una “territorialización” de las pruebas de acceso y, en ese caso, baría perfectamente permitir (siempre que los miembros del Tribunal tuviesen esas competencias lingüísticas) que los candidatos pudieran realizar voluntariamente algunos ejercicios en la lengua propia de la Comunidad Autónoma.
178. En el caso de los Secretarios Judiciales, la previsión recogida en el artículo 450.4 LOPJ ha sido desarrollada por el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales aprobado por Real Decreto 1608/2005, de 30 de diciembre. El esquema de desarrollo es muy similar al previsto en el caso de la Carrera Judicial, con lo que al modelo diseñado se le pueden presentar las mismas objeciones que las ya expuestas en el caso de los Jueces y Magistrados.
179. En efecto, el artículo 109.1.b) del Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales prevé lo siguiente: “En las resoluciones de los concursos para la provisión de destinos en los territorios de las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía reconocen la oficialidad de una lengua propia distinta del castellano (...) se tendrá en cuenta (...) el reconocimiento de méritos por la acreditación del conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia de la Comunidad Autónoma”. Por su parte, el mismo artículo 109, en su apartado c), establece que “el conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia de las CCAA, supondrá un reconocimiento, a estos solos efectos, de una puntuación máxima equivalente a tres años de antigüedad, según el nivel de conocimiento con arreglo a la normativa en vigor de las CCAA, acreditado mediante la oportuna certificación”. Acto seguido, se regula la certificación por parte de la Comunidad Autónoma y, en el apartado 5, la necesidad de suscribir los pertinentes Convenios.
180. No hay, por tanto, ninguna novedad significativa al respecto. La normativa es, tal como decíamos, muy tímida y posiblemente insuficiente a todas luces para normalizar la lengua propia de la Comunidad Autónoma en lo que afecta a los Secretarios Judiciales y, sobre todo, para garantizar los derechos de los ciudadanos gallegos a usar su lengua propia en las relaciones con la Administración de Justicia, que al fin y a la postre debería ser la finalidad última de estas medidas. No existe

exigencia alguna de requisito o mérito de la lengua propia en el acceso, ni siquiera se prevé una medida que sí se aplica al resto del personal al servicio de la Administración de Justicia y que no es otra que la exigencia para determinados puestos de trabajo de Secretario Judicial del conocimiento de la lengua como requisito. Tampoco se prevé que en las relaciones de puestos de trabajo se determinen qué puestos deben tener preceptivamente perfil lingüístico, lo que sería una medida más que razonable en determinados partidos judiciales en los que el entorno social utiliza de forma dominante el gallego en sus relaciones sociales.

181. La regulación del personal al servicio de la Administración de Justicia ha ido un poco más lejos que en los casos anteriores, pero aún así puede calificarse como claramente insuficiente para alcanzar ese objetivo de adecuación de la Administración de Justicia al entorno social en el que presta su actividad. Tal como se ha visto, el artículo 530 LOPJ prevé, en primer lugar, que sea valorado como mérito en la provisión de puestos de trabajo, pero además reconoce la posibilidad de que sea exigido como requisito, aunque únicamente “cuando la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo”.
182. La citada medida normativa del artículo 530 LOPJ nos conduce a considerar que tales exigencias del conocimiento de la lengua como requisito sólo se proyectan sobre los “puestos de trabajo de naturaleza singularizada”. Así, el artículo 48.1.b) del Reglamento de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional del personal al servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Real Decreto 1451/2005, de 7 de diciembre, prevé como mérito para la adjudicación de puestos, tanto en concurso de traslados como en concurso de méritos, “el conocimiento oral y escrito de la lengua oficial propia de las CCAA”. En este caso, sin embargo, se puede modular la valoración en función de los perfiles y niveles lingüísticos exigidos en cada convocatoria (que, obviamente, deberán estar recogidos en las pertinentes relaciones de puestos de trabajo), alcanzando un máximo de 12 puntos que equivalen a seis años de antigüedad.
183. Por su parte, el artículo 49.4 del citado Reglamento reproduce prácticamente lo dispuesto en la LOPJ en lo que se refiere a “puestos de naturaleza singularizada”, que también deberán encontrar reflejo en las propias relaciones de puestos de trabajo, donde se habrán de determinar las exigencias lingüísticas de los citados puestos.
184. Ni qué decir tiene que no deja de resultar paradójico que sea a este personal al servicio de la Administración de Justicia al que se le aplique en exclusiva este tipo de medidas lingüísticas más avanzadas y que están vinculadas con las relaciones que el ciudadano tiene con la Administración de Justicia, cuando, habitualmente, las relaciones directas del ciudadano (no de sus Abogados o Procuradores) con la Justicia se

vehiculan a través principalmente de los otros operadores del sistema judicial (Jueces, Secretarios y Fiscales), con quienes la normativa vigente es mucho “más blanda” en exigencias lingüísticas. Este sinsentido sólo encuentra explicación cabal en las fuertes resistencias (en algunos casos “numantinas”) que todos estos colectivos vienen mostrando frente a la necesaria adaptación lingüística para atender razonablemente las pretensiones y los derechos de los ciudadanos que hagan uso de su lengua propia diferente del castellano.

185. Con todo, la regulación del Reglamento del personal al servicio de la administración de justicia no se puede calificar sino de muy insuficiente, tributaria sin duda de esa absurda e injustificable calificación de tales Cuerpos como “nacionales” y sobre los cuales el Ministerio de Justicia sigue ejerciendo competencias normativas y algunas, sorprendentemente, también ejecutivas. Como este es un tema que hemos analizado detenidamente en otro lugar [*Pacto de Estado, Administración de Justicia y Comunidades Autónomas*, IVAP, Oñati, 2004], en aras a la brevedad allí nos remitimos.
186. Siendo estos Cuerpos de funcionarios un tipo personal que depende en buena medida de la Comunidad Autónoma y que, por lo común, las pruebas de acceso están descentralizadas, no se entiende cabalmente cómo no se exige también como requisito de acceso (al menos, en un número de plazas para las que sea necesario su conocimiento, según las relaciones de puestos de trabajo) el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. Una completa “transferencia” de esa competencia de gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia a las CCAA supondría, de una vez por todas, la normalización completa de un problema real.
187. El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de analizar puntualmente este problema, si bien en un caso muy concreto y tomando como referencia la nueva regulación introducida por la reforma de la LOPJ de 2003, pero no el nuevo Reglamento de 2005. Así, frente a la exigencia del conocimiento del Euskara para determinados puestos de trabajo, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional fue contundente: “Pues bien –indicaba el Tribunal, es obvio que los reproducidos preceptos estatales relativos al conocimiento de la lengua autonómica cooficial guardan la proporcionalidad exigida, pues el art. 530 LOPJ, en conexión con el art. 521 de la misma Ley, configura los conocimientos de la lengua cooficial como “mérito”, que puede operar con carácter general, y ya más concretamente para determinados puestos de trabajo como “requisito exigible”, si bien, en cuanto a este último extremo, ello sólo será así “cuando de la naturaleza de las funciones a desempeñar se derive dicha exigencia y así se establezca en las relaciones de puestos de trabajo”. “Por tanto, puesto que según estos preceptos resulta exigible la ponderación en cada caso de las relaciones de puestos de trabajo y, dentro

de ellas, de las características específicas de los puestos en que se concrete la exigencia de conocimiento del euskera, queda suficientemente salvaguardado el principio de proporcionalidad y nada cabe oponer desde el punto de vista del orden constitucional de distribución de competencias a que la previsión contenida en el Acuerdo aprobado por Decreto del Gobierno Vasco 63/1998, de 31 de marzo, haya establecido que las relaciones de puestos correspondientes a la Comunidad Autónoma del País Vasco puedan incluir el requisito del “conocimiento del euskera en determinados puestos”, pues esta previsión se acomoda a lo regulado en la Ley Orgánica del Poder Judicial”.

De todo ello el Tribunal Constitucional fácilmente dedujo que no existía vulneración alguna de competencias sobre esta materia.

188. En el caso del personal interino también se suele valorar como mérito el conocimiento del gallego, lo cual se hace extensivo, por ejemplo, al Ministerio Fiscal y debería serlo para el resto del personal que presta servicios en el sistema judicial (incluyendo Jueces, Magistrados y Secretarios Judiciales).
189. Y nos queda, por último, analizar las exigencias lingüísticas en los casos de acceso a la Abogacía o a la condición de Procurador de los Tribunales. No cabe duda que, al tratarse de profesiones liberales no pueden los poderes públicos exigir tal conocimiento, pero nada debe impedir que esos poderes públicos fomenten el uso de la lengua propia de la Comunidad Autónoma por parte de esos profesionales a través de los pertinentes Convenios con los Consejos de Abogados o de Procuradores, así como con los Colegios Profesionales respectivos, a través del ofrecimiento de determinadas medidas de formación, traducción o confección de textos normativos, formularios y comentarios en lengua gallega.
190. No obstante lo anterior, en el caso de la Asistencia Jurídica Gratuita que antes hemos tratado, nada debería impedir que la Comunidad Autónoma exigiera en determinados casos que la atención y los servicios profesionales se desarrollaran en la lengua que el ciudadano elija. En realidad, en este caso sí que la Comunidad Autónoma podría exigir que en los Servicios de Orientación Jurídica se garantizara la atención en gallego a los ciudadanos, así como que en los respectivos turnos de oficio y en los servicios de asistencia al detenido existieran listados específicos de aquellos Abogados y Procuradores que dispongan del dominio de ambas lenguas, con la finalidad de que puedan prestar un mejor servicio a los ciudadanos demandantes de ese derecho. Asimismo, en estos casos la Comunidad Autónoma podría exigir el que tales profesionales acreditaran los conocimientos lingüísticos a través de Cursos o pruebas específicas. Todo ello sin perjuicio de que los Colegios Profesionales deberían velar porque la actividad profesional en estos casos se realice siempre y en todo caso en la lengua que elija el ciudadano.

191. En todo caso, los problemas de la normalización lingüística en la Administración de Justicia ofrecen asimismo otras dimensiones ajenas o externas a las de aquellos profesionales que prestan sus servicios en ese ámbito. Evidentemente, hay explicaciones de tipo sociológico que sirven en alguna medida para entender las causas del retraso en el proceso de normalización lingüística en la Comunidad Autónoma de Galicia (como, por lo demás, en cualquier Comunidad Autónoma con lengua oficial propia).
192. Algunos de estos elementos serían, en un rápido enunciado, los siguientes:
- a) En el ámbito de la Carrera Judicial, de la Fiscalía y del Secretariado hay una relativa movilidad de funcionarios y, asimismo, algunos que proceden de otras partes del territorio estatal. Este fenómeno se produce a pesar incluso de que la bolsa de opositores gallegos es importante en los Cuerpos citados.
  - b) Más importancia tiene que, hasta hace poco tiempo, las Facultades de Derecho han impartido habitualmente sus clases en lengua castellana, lengua en la que estaban asimismo escritos la practica totalidad de los manuales, textos legales y, obviamente, los repertorios de jurisprudencia.
  - c) Por tanto, la lengua de funcionamiento ordinario del sistema judicial español, incluso en CCAA con lengua propia muy implantada, ha sido tradicionalmente el castellano.
  - d) Muchos Abogados, a pesar de disponer de buenos conocimientos de la lengua propia, prefieren presentar sus escritos o llevar a cabo sus actuaciones orales en lengua castellana, unas veces porque son consciente de que los actores de la Administración de Justicia pueden presentar objeciones o, cuando menos, no recibir con especial agrado esas actuaciones en gallego, y otras muchas porque su lengua habitual de trabajo ha sido tradicionalmente el castellano, y es la lengua en la que tienen todos los formularios, los textos legales y la jurisprudencia.
  - e) Pues con frecuencia se olvida que trabajar en el sistema judicial en otra lengua que no sea el castellano es muchas veces una dificultad y, cuando menos, supone dedicar algo más de tiempo al planteamiento o resolución del problema, salvo que se trate de intervenciones orales o en aquellos casos en los que las destrezas lingüísticas de los intervinientes en el proceso sean muy elevadas.
  - f) Por tanto, con mucha frecuencia intervenir en los procesos judiciales en gallego requiere un “plus” de dedicación y, por tanto, un compromiso o motivación, que habría que fomentar a través de campañas de difusión con el fin de que todos los actores del sistema judicial garanticen los derechos lingüísticos de los ciudadanos.
193. Y en un ámbito que no es propiamente jurisdiccional, sino obviamente administrativo, como es el caso del Registro Civil, es en el que se han producido formalmente al menos los mayores avances, puesto que según



la redacción dada al artículo 23 de la Ley de Registro Civil por la Ley 12/2005, y por aplicación subsidiaria del artículo 36.1 de la Ley 30/1992, sí que está garantizado legalmente el derecho de los ciudadanos a que la respuesta de la Administración de Justicia se produzca en gallego, sin perjuicio que la puesta en marcha de esa medida está directamente condicionada a la informatización de los Registros Civiles. De todos modos, esa simple exigencia y dada la prestación del servicio que se lleva a cabo en tales Registros Civiles, se debería prever como requisito para el desempeño de la práctica totalidad de los puestos de trabajo, Jueces incluidos, el conocimiento de la lengua propia de la Comunidad Autónoma. No obstante, parece que “a medio plazo” se pretende sustraer de la competencia de los Jueces tales Registros, lo que significará una buena oportunidad para aplicar programas efectivos de normalización lingüística en un servicio público que tiene unas conexiones directas con los ciudadanos y especialmente sensible a la lengua propia de los mismos.

## **La presencia del gallego en la Administración de Justicia: líneas de actuación de la Comunidad Autónoma y análisis de algunos datos**

194. En la Xunta de Galicia las competencias lingüísticas están repartidas entre la Vicepresidencia (a la que se adscribe la Secretaría de Política Lingüística) y la Consejería de Presidencia y Justicia (a la que está adscrita la Dirección General de Justicia). Así, en el Decreto 37/2007, de 15 de marzo, se atribuye a la Dirección General de Justicia, entre otras, la siguiente competencia: “(...) c) El impulso del uso del gallego en la Administración de Justicia en colaboración con la Secretaría de Política Lingüística” (artículo 26.3. c). Y dentro de esa Dirección General se halla la Subdirección General de Relaciones y Recursos Humanos de la Administración de Justicia a la que se encuentra adscrito el Servicio de Relaciones con la Administración de Justicia, una de cuyas funciones es, precisamente, prestar soporte administrativo a la Subdirección en lo que afecta al área de “Normalización lingüística del gallego en la Administración de Justicia”.
195. Como consecuencia de ese reparto interno de atribuciones, es obvio que ambas estructuras directivas coadyuvan en el complejo proceso de normalización lingüística del gallego en la Administración de Justicia. Y así encuentra cabal explicación, por ejemplo, el “Acuerdo de Colaboración entre la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y la Secretaría General de Política Lingüística sobre Normalización Lingüística en el ámbito de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Galicia” suscrito el 4 de junio de 2008”.

196. Pero para enmarcar estas y otras medidas que se han llevado a cabo en materia de política lingüística en la Administración de Justicia en Galicia, hay que hacer referencia obligada al “Plan General de Normalización de la lengua gallega” aprobado por unanimidad en el Parlamento de Galicia el 21 de septiembre de 2004.
197. Este Plan contiene un ambicioso conjunto de 400 medidas en diferentes ámbitos institucionales, sociales, económicos y culturales de la realidad gallega. Pero, en estos momentos, nos interesa únicamente detenernos en las propuestas que allí se recogen en lo que se denominan “sectores verticales” de la Administración Pública y, más precisamente, de la Administración de Justicia.
198. El objetivo general en este ámbito no es otro que “incrementar el uso de la lengua gallega en la Administración de Justicia en sus relaciones internas y garantizar la atención a los ciudadanos en gallego”. Y dentro de ese objetivo general, el Plan recoge una serie de “Objetivos de Área” que son los siguientes:
  - a) Conseguir que a todo ciudadano se le ofrezca la opción de ser atendido en gallego y que todas las partes del proceso se desenvuelvan en esa lengua.
  - b) Garantizar capacitación lingüística a todas las personas que trabajan en la Administración de Justicia, con la finalidad de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos lingüísticos.
  - c) Propiciar el mismo espíritu de respeto a la opción lingüística de los ciudadanos por parte de los miembros de los Colegios oficiales de notarios y abogados (¿por qué no de los Registradores de la Propiedad y Mercantiles y de los Procuradores?).
199. El Plan General detalla posteriormente una serie de “puntos fuertes” del modelo (marco legislativo y buenas experiencias), así como de “puntos débiles” (dependencia de los jueces, fiscales y secretarios del poder central, poca disposición de los funcionarios judiciales al uso del gallego y una oficina judicial, así como los programas informáticos, diseñada para trabajar en castellano. Y de ahí se derivan una serie de objetivos específicos.
200. Se recoge, asimismo, en el Plan General un conjunto de medidas entre las que destacan la propuesta de elaborar un Programa de Normalización específico en colaboración con el Ministerio de Justicia, establecer normas generales y uniformes sobre capacidad lingüística exigible en el acceso, establecer programas de formación, fomentar el uso del gallego, implantar el gallego en los programas informáticos y formularios, etc.
201. Realmente, como bien identifica el Plan General, el proceso de normalización lingüística en la Administración de Justicia es enormemente complejo, no sólo por la realidad sociolingüística de este ámbito especial de la Administración Pública, sino porque se proyecta sobre un poder del Estado Constitucional en el que buena parte de sus

- actores, además los más relevantes en cuanto a funciones, dependen del Gobierno del Estado (Ministerio Fiscal o Secretarios Judiciales) o del Consejo General del Poder Judicial (Jueces y Magistrados). El Estado, asimismo, dispone de la competencia exclusiva sobre “legislación procesal” y, en todo caso, es competencia estatal la aprobación y modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 122 CE).
202. En ese contexto político-institucional, es obvio que a la Comunidad Autónoma sólo tiene parcialmente la competencia sobre el resto del personal al servicio de la Administración de Justicia, puesto que el Ministerio de Justicia sigue reteniendo sobre ese personal competencias normativas (desarrollo reglamentario de la LOPJ) e, incluso, ejecutivas (selección, relaciones de puestos de trabajo, etc.).
  203. En Galicia el personal al servicio de la Administración de Justicia, según dato que se nos han proporcionado, alcanza aproximadamente a la cifra de 2.300 funcionarios, y sumando el resto de funcionarios que prestan servicios en esa Administración de Justicia (Jueces, Magistrados, Fiscales y Secretarios Judiciales) la cifra alcanzaría aproximadamente a los 3.500 efectivos. De ese total, un 75 por ciento acreditan un conocimiento del gallego de nivel medio, mientras que un 47 por ciento dispondrían de un conocimiento de nivel superior. Por tanto, puede afirmarse con rotundidad que, de ser ciertos estos datos, existen en la Administración de Justicia en Galicia una buena capacitación lingüística de sus funcionarios en términos generales.
  204. Sin embargo, contrasta este dato porcentual con la situación real del gallego en la Administración de Justicia, que dista todavía mucho de poder considerarse ni siquiera como mínimamente aceptable. Y ello por una serie de causas institucionales, así como de otras de carácter más sociológico. Veamos ambos planos del problema.
  205. En un plano institucional, ya se ha podido examinar como el marco normativo previsto en la legislación y en los diferentes reglamentos no es precisamente una ayuda en ese proceso de normalización. Las exigencias del conocimiento del gallego como requisito o como mérito en el acceso a los diferentes cuerpos de funcionarios son inexistentes, existiendo únicamente una “prima” por su conocimiento en la provisión de puestos de trabajo. La medida, como ya hemos indicado, es muy insuficiente, pero aún así se ha de constatar que, al menos en Galicia, este no es el problema mayor. El conocimiento del gallego entre los funcionarios de la Administración de Justicia es ciertamente alto (aunque no alcanza los estándares del conocimiento existente en la sociedad), por tanto el problema será más bien otro: ¿Por qué su uso es tan limitado en este ámbito? Sobre este aspecto volveremos más adelante.
  206. La Dirección General de Justicia está negociando con las organizaciones sindicales la nueva Relación de Puestos de Trabajo en la que se recogen una serie de puestos de trabajo singularizados para cuya cobertura es

requisito el conocimiento del gallego y, además, la realización de un Curso de lenguaje de nivel medio o superior. El resultado de este proceso es la existencia de más de doscientos puestos de trabajo singularizados que se desdoblán, principalmente, en puestos de trabajo de atención al ciudadano y puestos de “responsabilidad” (llamados de “carrera profesional”) como son los de Jefe de sección y jefe de equipo. Sobre un colectivo de unos 2.300 funcionarios, la existencia de esos puestos singularizados representa un universo ciertamente limitado.

207. Desconocemos si en las relaciones de puestos de trabajo de están incluyendo perfiles lingüísticos para todos los puestos de trabajo (operación que sería perfectamente viable). El problema radica en los efectos: puesto que el Reglamento de Ingreso ha optado por una valoración automática en los casos de provisión, cuando sería mucho más razonable que el mérito del conocimiento del gallego se proyectara especialmente sobre las exigencias de cada puesto de trabajo en concreto, lo que permitiría llevar a cabo una política más racional de normalización lingüística como parte de una gestión de los recursos humanos más adaptada a las necesidades de la organización. Cabría, en consecuencia, proponer la modificación del Reglamento de 2005 en la dirección indicada, donde muy posiblemente las CCAA con lengua oficial propia apoyarían la medida.
208. En lo que afecta a la selección de médicos forenses, gestores, tramitadores y auxiliares interinos de la Administración de Justicia las respectivas convocatorias de procesos de selección prevén ya el conocimiento del gallego como mérito. En estos casos se podría ensayar que la exigencia del conocimiento del gallego fuera un requisito, al menos para aquellos puestos de trabajo singularizados o con perfil lingüístico preceptivo.
209. En el resto de cuerpos funcionariales que prestan servicios en la Administración de Justicia de Galicia habría que presionar a las instancias competentes para que fueran mucho más sensibles al proceso de normalización lingüística, mediante la reforma de sus respectivos cuadros normativos y, en todo caso, por medio de convenios –que se presume se estarán realizando– tanto con el CGPJ como con el Ministerio de Justicia para la capacitación lingüística de esos colectivos funcionariales. En concreto, el Acuerdo de colaboración entre la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y la Secretaría de Política Lingüística antes citado, sí que prevé la realización de cursos de lenguaje jurídico gallego para los cuerpos funcionariales de la Administración de Justicia y, asimismo, para notarios, registradores, abogados y procuradores. Sí que es cierto que para los Fiscales sustitutos sí que se barema como mérito el conocimiento del gallego. No sabemos en estos momentos si eso es así también para los Secretarios sustitutos, Jueces sustitutos y de provisión temporal y Magistrados suplentes.

210. Si se quiere analizar el uso del gallego en los Juzgados y Tribunales los datos de que disponemos son, a todas luces, insuficientes para realizar un diagnóstico cerrado del problema. Un requerimiento previo para esa utilización es, sin duda, que los programas informáticos de gestión y los formularios estén en gallego. Y, en este punto, aunque se está avanzando gradualmente, queda trabajo por hacer. Y esto se debe a las diferentes aplicaciones informáticas existentes (Libra 6, Libra 8 y Minerva) cuyas posibilidades de uso del gallego son menores o mayores, según los casos.
211. Más interés puede tener aquí el análisis de qué Juzgados realizan buena parte de su trabajo en gallego, y entre ellos se citan como experiencias importantes los casos de Juzgado de lo Social número 2 de Santiago de Compostela o el Juzgado Contencioso-Administrativo número 3 de A Coruña (aunque todo ello dependerá también mucho de quien sea el titular del Juzgado). Se añade, igualmente, el caso de la Sección 2ª de la Audiencia Provincial de Pontevedra, que en 2005 redactó el 37 % de las sentencias en gallego. Como se ve los datos no son muy actuales.
212. Hay datos más desagregados y fiables de las Sentencias dictadas en gallego por parte del Tribunal Superior de Justicia y de las Audiencias de A Coruña, Lugo y Pontevedra (no de disponen datos de la Audiencia de Ourense), los años 2003, 2004 y 2005. De esta información (que se puede consultar en el Capítulo "Comunidade Autónoma de Galicia, del Informe sobre Lenguas Minoritarias), se pueden extraer los siguientes datos:
- a) En la Sala Civil y Penal del TSJ en el año 2005 todas las sentencias se dictaron en gallego (46), frente a ninguna de las sentencias penales (7).
  - b) En la Sala Contencioso-Administrativa sobre un total de más de 4.000 sentencias en el año 2004, se redactaron en gallego 108, y todas ellas en las Secciones segunda (74) y tercera (34).
  - c) En la Sala de lo Social, sobre un total de 5.824 sentencias dictadas en el año 2005, ninguna de ellas se redactó en gallego.
  - d) En la Audiencia Provincial de A Coruña, sobre un total de 1.860 sentencias en el año 2005, ninguna se redactó en gallego.
  - e) En la Audiencia de Lugo sobre un total aproximado de 1.700 sentencias se dictaron en gallego 4.
  - f) Y en la Audiencia de Pontevedra sobre un total aproximado de 3.900 sentencias, no llegaron a quinientas las que se dictaron en gallego (306 en la sección 2ª, 7 en la sección 5ª y 182 en la sección 6ª).
213. Aunque no se disponen de datos más recientes ni tampoco de un estudio estadístico del resto de Juzgados, los datos aportados son lo suficientemente contundentes como para "enfriar" algunos diagnósticos algo optimista que se recogerán inmediatamente sobre el uso del gallego en la Administración de Justicia. Salvando tres casos, en el resto el uso del gallego para la redacción de sentencias es francamente testimonial cuando no inexistente. Las causas no pueden ser analizadas en esta sede,

pero lo cierto es que ese uso residual del gallego por los órganos jurisdiccionales más importantes de la Comunidad Autónoma revela un claro desajuste entre la lengua del entorno social y la lengua de los Tribunales. Por muchos esfuerzos explicativos que se quieran hacer, la realidad no es otra que esta.

214. Para llevar a cabo, finalmente, un somero análisis sobre la situación del gallego en la Administración de Justicia nos hemos servido, principalmente, de Informe sobre el subámbito “Administración de Justicia” realizado por el Observatorio de la Lengua Gallega en 2007. Posiblemente, tales datos habría que actualizarlos cuando esté disponible el diagnóstico del año 2008.

215. La muestra que lleva a cabo ese Informe es, no obstante, pequeña y no enteramente representativa (lo que producirá necesariamente algunos desajustes). El Estudio se centra exclusivamente en el Tribunal Superior de Justicia y en las Audiencias Provinciales.

Se puede consultar en su integridad en la siguiente dirección electrónica: [www.observatoriodalinguagalega.org/file/OLG informe Administracion](http://www.observatoriodalinguagalega.org/file/OLG_informe_Administracion). Y, entre otros muchos datos deleitado Informe podríamos traer aquí a colación los siguientes:

- a) Los funcionarios de justicia emplean escasamente el gallego en sus comunicaciones internas (menos del 20 %) y también poco en sus comunicaciones externas (un poco más del 30 %).
- b) Más reducido es el uso del gallego en las aplicaciones informáticas en esos Tribunales (que se reduce a un 4 %).
- c) La formación y los cursos de gallego de consideran por los funcionarios que son los recursos más eficaces de aprendizaje
- d) El Informe considera que existe un índice bajo de normalización del gallego en la Administración de Justicia, que representa el 29,67 % (un nivel bajo de normalización en relación con otras Administraciones Públicas), y para obtener este porcentaje se basa, entre otros, en los siguientes criterios:
  - a. Hay, según este Estudio (y la muestra recogida), un alto porcentaje del conocimiento del gallego, que alcanza el 42,46 % por parte del personal.
  - b. La Rotulación en gallego alcanza el 32,37 %.
  - c. El uso externo del gallego supone el 26,33 %
  - d. El uso interno del gallego representa el 24,98 %, por lo que el castellano es la lengua de uso habitual en la Administración de Justicia (al menos, en esos Tribunales).

216. De ese diagnóstico se puede extraer la conclusión que la Administración de Justicia, según estos datos, “está, por lo tanto, lejos de alcanzar una buena situación de la lengua gallega o, por lo menos, en igualdad de condiciones que el castellano, que permita garantizar un buen servicio en gallego para la ciudadanía”.

217. Como factor explicativo el Informe indica que “abundan en los puestos altos (se presume que son los de Jueces, Magistrados, Fiscales y Secretarios Judiciales) personas que proceden de fuera de Galicia”, pero además añade que “las que sí son gallegas (de esos “puestos altos”) la formación en lengua propia es escasa”.
218. Pero, tal como venimos señalando, la situación objetiva no presenta un cuadro tan negativo, porque el propio Informe señala que existen, por lo común, buenos conocimientos de lengua gallega por parte del personal y que, además, los funcionarios disponen de buenas competencias para poder realizar una buena labor en esta lengua, lo que –concluye– es un dato que permite cierto optimismo.
219. El citado Informe del Observatorio concluye con una serie reflexiones en torno a varios puntos, cuya reproducción aquí se hace innecesaria pudiéndose –como se puede– acudir a la fuente. En todo caso esos puntos conclusivos giran en torno a los siguientes temas: La normalización lingüística, los derechos lingüísticos, la ciudadanía ante la Administración de Justicia, los incentivos para el uso de la lengua en la Administración de Justicia, las herramientas o instrumentos informáticos en gallego, etc.
220. Dado que esta Ponencia tiene por objeto la “Ciudadanía”, nos detendremos, ya para cerrar la misma, con las conclusiones que tienen que ver con los derechos lingüísticos de las personas ante la Administración de Justicia. Estas son algunas de las reflexiones que se contienen en el citado Informe:
  - a) Parece unánime la reivindicación que la lengua de los ciudadanos y no la de los funcionarios debería ser determinante a la hora de desarrollar las diferentes actuaciones ante los Tribunales. Esta es una “recomendación” que así mismo se incluyó en el Libro Verde de la Justicia en Cataluña y que supondría la propuesta de modificación del actual artículo 231 LOPJ, para hacer efectivo tal derecho.
  - b) En general, se considera que no hay una sensación generalizada de vulneración de los derechos lingüísticos en la Administración de Justicia, aunque quien quiere ejercitar sus derechos lingüísticos ha de llevar a cabo un mayor esfuerzo. Las quejas más frecuentes son por otros temas, tales como la atención recibida, los retrasos en la tramitación de los asuntos, la falta de puntualidad en la celebración de las vistas y otros actos procesales, etc.
  - c) Se señala, asimismo, que muchas veces son los abogados o funcionarios y no la ciudadanía quienes deciden la lengua del procedimiento. El ciudadano, ajeno por lo común al “teatro” judicial, tiene una gran dependencia de tales profesionales y funcionarios. La situación no deja de ser paradójica puesto que se reconoce que muchos abogados conocen el gallego y no lo utilizan.
  - d) Se destaca la carencia de un protocolo de normalización lingüística en las oficinas judiciales, que podría promover el uso del gallego en las mismas.

- e) Asimismo, se considera necesario impulsar incentivos para el uso del gallego y se constata que muchas personas no son conscientes de que tienen derecho utilizar esta lengua ante los Tribunales, lo que debería ser subsanado con algún tipo de instrumento (por ejemplo, una Carta de Derechos Lingüísticos de los Ciudadanos gallegos ante la Administración de Justicia).
221. En fin, tal como decíamos, este Informe parte de una muestra muy reducida y con un margen de error en la encuesta muy elevado (más del 8 %), lo que relativiza enormemente los resultados del Estudio. Sería necesario, por tanto, llevar a cabo un trabajo de campo mucho más depurado para ver si realmente se ratifica ese diagnóstico (que sólo puede elevarse al carácter de “mera hipótesis” de trabajo) y poder disponer de un cuadro exacto de cuál es el estado actual del gallego en la Administración de Justicia en el año 2009. En todo caso, las observaciones recogidas nos dan ya una pista fiable de cuáles son los problemas y nos apuntan algunas soluciones. Ahora sólo se trata de “poner manos a la obra” y mejorar el estado de cosas existente con la finalidad de garantizar los derechos lingüísticos de los ciudadanos gallegos que, en un porcentaje más que razonable, tienen el gallego como lengua propia.



# Tendencias innovadoras: Mediación y arbitraje, ejecución de las penas

**Ponente:**  
**Víctor Moreno Catena**

**Grupo de trabajo:**  
Asunción Barrio, Pilar Fernández Pérez,  
Lorenzo del Río, Juan José Reigosa,  
Carmen V. Zárate, Santos Pastor

## **1. El servicio público de la justicia en Galicia**

### **2. La mediación en derecho privado**

- 2.1. El marco jurídico de la mediación.
- 2.2. El obligado cambio normativo en Galicia.
- 2.3. La situación institucional de la mediación en Galicia.
- 2.4. La implementación de la mediación en los órganos jurisdiccionales.
- 2.5. La mediación en ámbitos ajenos a los conflictos familiares.
- 2.6. Posibles soluciones en momentos de escasos recursos.

### **3. La mediación en el orden penal**

- 3.1. El marco de la mediación penal. Las víctimas y la reincidencia.
- 3.2. El marco internacional de la mediación penal.
- 3.3. Las experiencias de mediación penal en Comunidades Autónomas.

### **4. El arbitraje**

- 4.1. La aplicación práctica de la Ley 50/2003 de Arbitraje.
- 4.2. El Sistema Arbitral de Consumo.
- 4.3. La creación o fomento de instituciones de arbitraje.
- 4.4. Potenciación de instrumentos de facilitación del arbitraje.

### **5. La ejecución de penas**

- 5.1. Análisis crítico la situación penitenciaria en Galicia.
- 5.2. Los nuevos modelos de sistema penitenciario. La mediación en el ámbito penitenciario.

## 1. El servicio público de la justicia en Galicia

Sin perjuicio de que hayamos de remitirnos en este punto a lo expresado en la ponencia “ciudadanos”, en la que se analizó la Justicia y su papel como servicio que se dispensa a los ciudadanos, deben señalarse en este capítulo algunas notas en la medida en que pueden contribuir a una mejor comprensión del problema de las tendencias e innovaciones en el sistema de Justicia.

Es verdad que en los últimos años se han producido avances espectaculares en la justicia española; que los poderes públicos, conscientes de las carencias históricas y de la inadecuación de los medios de todo el aparato de la Justicia a los tiempos de la informática y la globalización la venían lastrando de modo clamoroso, han hecho grandes esfuerzos presupuestarios, incrementando los magros recursos dedicados a este servicio hasta multiplicarlo por cuatro en diez años.

Pues bien, a pesar de toda esta inversión de recursos públicos, la situación sigue siendo profundamente insatisfactoria. Hay nuevos edificios judiciales, oficinas informatizadas, nuevas leyes que tratan de agilizar los procesos, jueces y funcionarios mejor preparados, más órganos judiciales y más especializados en determinados asuntos. Pero este enorme esfuerzo económico en favor de la Justicia española ha resultado a todas luces insuficiente, al punto de haber provocado que precisamente la reivindicación de la inmediata modernización de la Administración de Justicia haya sido la primera de las razones que han esgrimido los jueces y magistrados en una tabla reivindicativa presentada en las primeras semanas de 2009 (como consecuencia de un movimiento que se puso en marcha en octubre de 2008) para justificar movilizaciones y la convocatoria de una insólita jornada de huelga.

Así pues, no queda sino considerar que el gasto público en Justicia ha representado un cierto fracaso, ya sea porque, a pesar de su incremento y de su volumen, no se ha empleado con la debida eficiencia, ya sea porque esos recursos públicos han resultado insuficientes para poner al día una maquinaria que funcionaba lejos de todo atisbo de modernidad y, sobre todo, a la que ha atacado un problema de enorme crecimiento continuado, acumulando una demanda de justicia cada vez mayor.

Por todo lo dicho, resulta hoy innegable que la justicia debe acometer cambios sustanciales, desechando soluciones cosméticas e introduciendo en el funcionamiento del sistema judicial mecanismos que sirvan para agilizar su respuesta y tornarla satisfactoria o aceptable para los ciudadanos, frente a sus actuales insuficiencias y clamorosas deficiencias para resolver los conflictos que se presentan.

Es evidente que la justicia necesita mejores recursos, logrando que el proyecto de salvación de la Justicia cuente en primera línea con los servidores públicos como los protagonistas del cambio. Es evidente también que hay que dotarla de los oportunos medios técnicos, actualizados y eficaces, diseñados para que su rendimiento sea el más óptimo y sean aprovechados al máximo por todos los operadores y usuarios del sistema de justicia. Es también evidente que han

de mejorarse los instrumentos normativos, para que los ciudadanos vean mejor garantizados sus derechos y la Administración de Justicia tenga en su mano normas procesales de calidad.

Pero también es necesario, manteniendo la mayor eficiencia de este sistema de justicia, ofrecer alternativas al proceso judicial, no ya para mejorar la respuesta de los tribunales en razón de una disminución del número de asuntos sino esencialmente porque muchas veces esos otros métodos permiten resolver los conflictos jurídicos de una manera más duradera y más satisfactoria para las partes. En efecto, cuando se habla de métodos alternativos de resolución de conflictos no se quiere indicar que vaya a despojarse a la solución tradicional de los conflictos jurídicos, en manos de los tribunales de justicia, de una parte sustancial de su trabajo, o que con los llamados ADR's (*Alternative Dispute Resolution*) se vaya a competir con la Justicia; ninguna de estas vías representan, al menos por el momento, amenaza alguna para el aparato de la Administración de Justicia, y en ningún caso puede considerarse que con su implantación y fomento se vaya a disminuir significativamente la carga de trabajo de ésta.

La puesta en funcionamiento de las alternativas al proceso judicial pretende más modestamente proporcionar a los litigantes una respuesta más eficaz en términos de tiempo de respuesta pero, sobre todo, una respuesta más satisfactoria superando el tradicional sistema confrontativo y autoritario en que se concreta el proceso ante los tribunales, en donde se parte de la presencia ante el juez de dos sujetos enfrentados con iguales armas y de un órgano investido de la autoridad del Estado que impone su propia decisión de la controversia que han de acatar los litigantes. Frente a este método de imposición de la solución por un tercero (heterocomposición) se han ido configurando desde la segunda mitad del siglo XX otros mecanismos para resolver los conflictos por acuerdo de las propias partes (autocomposición), entre los que destaca por su mayor calidad la mediación.

En este capítulo del Libro Blanco nos situamos en el campo de las innovaciones más sobresalientes en el sistema de justicia que, desde el ejercicio de las competencias de la Comunidad Autónoma, podrían desarrollarse en Galicia, de acuerdo con las principales líneas de actuación que se marcan desde la experiencia comparada.

Se trata, por tanto, de propuestas que suponen en muchos casos modificaciones normativas que se habrían de aprobar en el ámbito de los órganos de decisión de Galicia y, en otros casos, un cambio en la actuación de la propia Administración autonómica y, más concretamente, de los órganos directivos dependientes de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas e Xustiza de la Xunta de Galicia.

Se han identificado tres grandes temas en los que este análisis pretende incidir especialmente: de una parte, los dos métodos alternativos de resolución de conflictos más destacados en la actualidad, esto es, el arbitraje y la mediación, a la que se atenderá tanto desde la perspectiva del Derecho privado, como desde la óptica del Derecho penal; de otra parte, la materia de ejecución de penas.

## 2. La mediación en derecho privado

### 2.1. El marco jurídico de la mediación

En los últimos tiempos, dentro del ámbito europeo continental, se ha manifestado con gran fuerza una tendencia en alza a favor de soluciones extrajudiciales a los conflictos jurídicos, como ya se ha venido ensayando con éxito desde hace bastantes años en los sistemas anglosajones, especialmente en EEUU.

Se trata de utilizar en ciertos casos mecanismos como la mediación o la conciliación como verdaderos sustitutivos de la vía judicial, esto es, acudiendo a ellos previamente a presentar el conflicto a los tribunales, bien con carácter de medios alternativos o complementarios a la jurisdicción.

La proliferación de estos medios en las distintas poblaciones ha dependido de su propia idiosincrasia, de la actitud de sus habitantes en la resolución de sus disputas, y es lo cierto que la cultura litigiosa y autoritaria ha estado muy presente en los sistemas del *civil law*, considerando que la intervención judicial era la mejor y más eficaz forma de solucionar las controversias.

Se considera que el conflicto es un rasgo inherente de las relaciones humanas, pero lo cierto es que en su desarrollo y evolución puede adoptar una trayectoria tanto constructiva como destructiva. Por lo tanto la cuestión no es evitar el conflicto, sino saber asumir las situaciones conflictivas, y enfrentarnos a ellas con los recursos apropiados, de modo que todos los implicados salgan enriquecidos de ellas.

A los mecanismos de solución de conflictos distintos al proceso judicial se les ha venido denominando, como antes se ha dicho, ADR, englobando a distintas vías o técnicas que, especialmente en la sociedad norteamericana desde el último cuarto del siglo XX, han venido siendo habitualmente utilizadas para resolver cuestiones que no eran presentadas ante los tribunales de justicia. Sin embargo, en estos últimos tiempos, la denominación ha cambiado sin modificar las siglas y se habla ahora con más propiedad métodos de *Adequate Dispute Resolutions*, sustituyendo el término "alternativas", que introducía un cierto elemento de competencia con la jurisdicción, por "adecuadas" o "complementarias", en gran medida porque la alternatividad no siempre responde a la verdadera naturaleza de la técnica o medio empleado.

Estos mecanismos no sirven tan sólo como métodos alternativos frente a los procesos, sino complementarios o adecuados respecto de la actividad jurisdiccional, pues en la mayoría de los casos los métodos aplicados en las ADR se adaptan mejor al conflicto concreto que se las somete.

Es cierto que existen algunos conflictos sociales que, dada su extrema complejidad especialmente referida a las relaciones personales o sociales que subyacen, no resultan aptos para ser resueltos adecuada y eficazmente a través del clásico instrumento de resolución de conflictos, como es el proceso. Para

ellos se requiere una específica metodología basada en el trabajo conjunto de diversas disciplinas, pues el tratamiento legal básicamente incide en una parte del problema, pero no en su totalidad.

Precisamente con el fin de dispensar un tratamiento integral del conflicto surge la mediación en el campo del Derecho, como instrumento conocido en la resolución de disputas políticas o en conflictos armados, y se presenta como auxiliar de la justicia para intentar dar una mejor y más apta respuesta a determinados litigios en los que las partes implicadas requieren mantener una relación posterior a la resolución del conflicto concreto, utilizando para ello una metodología de diálogo y entendimiento de la postura de la parte contraria.

Son enormemente importantes tanto desde el punto de vista individual como social los campos en que la mediación debe aplicarse. Tal vez uno de los ejemplos más señalados, y en donde se aprovecha la mediación es en los conflictos matrimoniales, pues evidentemente el proceso no es ni de lejos una solución apta, y resulta mucho más adecuado el uso de mecanismos que logren una solución pactada como salida del conflicto. Por eso la mediación en este tipo de crisis supone, por un lado, que los problemas familiares, en los que está presente la parte más íntima de la persona, se mantengan bajo el amparo de una estricta confidencialidad, pues en la mediación tanto la persona mediadora como las partes tienen el deber de mantener la confidencialidad sobre la información que en el curso de la mediación se hubiera vertido. De este modo, las partes podrán expresarse con libertad, favoreciendo así los pactos y, en definitiva, la solución al conflicto por acuerdo de las partes. Además, si las partes llegan a exteriorizar sus sentimientos, la fase previa de recogida de datos que todo mediador ha de efectuar, ayuda a las propias partes a clarificar cuestiones concernidas por la situación objetiva de crisis familiar.

Bastante antes de la exitosa mediación familiar, se había instalado en nuestro país la mediación laboral, que ha venido desempeñando un importante papel en el seno de las relaciones de trabajo y que, precisamente por hallarse plenamente asentada, no será objeto de una atención específica en este análisis. Todo ello permite abogar por la conveniencia de extender estas vías de resolución de los conflictos a otras figuras diferentes al proceso judicial, de modo que las partes puedan acudir a la vía jurisdiccional (a través del Poder Judicial) o a otros métodos que no administra el Poder Judicial.

Por lo tanto, sin obviar la vía jurisdiccional, que está clara y suficientemente garantizada y desarrollada en la Constitución, han de incorporarse a nuestra cultura y a nuestro sistema jurídico vías complementarias (previas, coetáneas o posteriores) o alternativas al proceso que ofrezcan a las partes otras posibilidades, evitando que, en todo caso, la única solución posible sea la Jurisdicción, la solución de los conflictos que resulta impuesta por los órganos jurisdiccionales.

Así se ha reconocido tanto el territorio español, por la intervención normativa de varias Comunidades Autónomas para regular la mediación en la esfera de las relaciones familiares, como en el ámbito de la Unión Europea.

Las leyes de las diferentes Comunidades Autónomas, tratando de dar cumplimiento a la Recomendación nº R(98) 1, aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que postulaba este instrumento para facilitar la solución pacífica de las controversias familiares, han ido apareciendo en el panorama normativo español, imponiéndose con una enorme pujanza y vigor. Con este objetivo nace la Ley 1/2001, de 15 de marzo, de Mediación Familiar de Cataluña; la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar; la Ley de la Comunidad Autónoma de Valencia 7/2001, de 26 de noviembre, reguladora de la mediación familiar; la Ley 15/2003, de 8 de abril, de la mediación familiar de Canarias; la Ley 4/2005, de 16 de mayo, del Servicio Social Especializado de Mediación Familiar en Castilla-La Mancha; la Ley 1/2006, de 6 de abril, de Mediación Familiar de Castilla y León; la Ley 18/2006, de 22 de noviembre, de Mediación Familiar de Baleares; la Ley 1/2007, de 21 de febrero, de Mediación Familiar de la Comunidad de Madrid; la Ley del Principado de Asturias 3/2007, de 23 de marzo, de Mediación Familiar; y la Ley 1/2008, de 8 de febrero, de Mediación Familiar del País Vasco.

Asimismo en varios países europeos la mediación se halla arraigada y extendida en diversos ámbitos para resolver conflictos netamente jurídicos, como sucede en Francia, Alemania, Portugal, Austria o Bélgica y, desde luego, en Inglaterra, País de Gales y Escocia.

En los países anglosajones la negociación y la resolución por acuerdo entre las partes forman parte de su cultura jurídica, y tal vez por eso existen más formas de resolución alternativa que en los países del Continente; así, además del conocido trío tradicional, compuesto por el arbitraje, la mediación y la conciliación, funcionan otras formas de resolución como la evaluación imparcial, la encuesta neutra, la determinación por un experto y la mediación-arbitraje (Med-arb), para los casos en los que se prevea que, ante el fracaso de la mediación, las partes pueden someterse a arbitraje. Pero además, las propias disposiciones del proceso civil permiten al aparato judicial incentivar la derivación del conflicto a la solución por medios alternativos en los casos apropiados.

## 2.2. El obligado cambio normativo en Galicia

Como es de sobra conocido, en la actualidad rige en la Comunidad Autónoma de Galicia la Ley 4/2001, de 31 de mayo, reguladora de la mediación familiar, cuya revisión resulta imprescindible por tres órdenes de razones, que tienen que ver tanto con su propia actualización como con factores externos que aconsejan un examen general del ámbito de aplicación de la mediación en Derecho privado.

A) En primer lugar, es preciso tomar en consideración los resultados que está proporcionando la efectiva implantación de la mediación familiar en otras Comunidades, para incorporar las experiencias exitosas que las sucesivas leyes autonómicas han venido suministrando, habida cuenta de que la Ley gallega fue de las primeras que se aprobaron en España (apenas dos meses después de la de Cataluña).

Desde el año 2006, a partir del impulso del Consejo General del Poder Judicial, han sido varios los Juzgados que, fuera de Galicia, vienen desarrollando experiencias con las que se han logrado obtener espléndidos resultados a través de la mediación, como ha sucedido con los Juzgados de Familia de Barcelona (número 18), Madrid (número 29), Málaga (número 5), Palma de Mallorca (número 12), Pamplona (número 3) y Sevilla (número 7).

- B) En segundo lugar, ha sido enormemente relevante la modificación de la LEC en 2005, por medio de lo dispuesto en la Ley 15/2005, de 8 de julio, que reconoce específicamente la mediación familiar en sede de los procedimientos de familia –artículos 770.7<sup>a</sup>, 777.2 y Disposición Final 3<sup>a</sup>–, y ello porque, según se razona en la Exposición de Motivos de esta Ley, “Con el fin de reducir las consecuencias derivadas de una separación y divorcio para todos los miembros de la familia, mantener la comunicación y el diálogo, y en especial garantizar la protección del interés superior del menor, se establece la mediación como un recurso voluntario alternativo de solución de los litigios familiares por vía del mutuo acuerdo con la intervención de un mediador, imparcial y neutral”.

Aunque el Estado haya llegado más tardíamente a la mediación, y la modificación de la Ley procesal venga de la mano de las experiencias de la mediación familiar que con anterioridad se había puesto en funcionamiento en muchas Comunidades Autónomas, no puede desconocerse ese cambio normativo y su incidencia en la práctica de la mediación administrada por éstas.

En realidad han sido básicamente dos las razones que llevan al legislador estatal del proceso civil a regular la mediación en el seno del proceso matrimonial: por un lado, la naturaleza evolutiva de los litigios de familia, que cambian en el tiempo a causa de múltiples factores de diversa índole, de modo que las respuestas han de tener un marco duradero de aplicación; por otro lado, el desvanecimiento del mito justicia, al contar tras las experiencias autonómicas con una imagen más real de la incompleta respuesta que ofrece el sistema judicial frente a unos conflictos como los familiares que tienen básicamente componentes extrajudiciales.

- C) En tercer lugar, hay que tomar en consideración los trabajos y las normas que se han producido en el ámbito europeo en estos últimos años y especialmente en el seno de la Unión Europea: la Recomendación (2002) 10 del Consejo de Europa y el Libro Verde sobre las modalidades alternativas de solución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (2002); pero, sobre todo, la publicación en el DOUE de la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Todos estos documentos e instrumentos, de uno u otro modo, incluyen entre los intereses europeos el fomento del acceso a los métodos alternativos de resolución de conflictos.

La política que impulsa el acceso a los medios alternativos de resolución de conflictos se inscribe en el marco de facilitar a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia y, más concretamente, el derecho de acceso a la justicia, promoviendo la resolución satisfactoria de los conflictos, por una parte y, por otra, estableciendo unas vías de resolución que impidan el colapso de la jurisdicción, garantizando también el buen funcionamiento de la administración de justicia.

A esto se añade, en materia penal, una mejor protección de las víctimas, pues el compromiso que asumieron los Estados Miembros de la UE en el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999, de establecer procedimientos de sustitución extrajudicial, no se limitaba al ámbito del derecho privado, sino que seguía la ruta marcada en el plano internacional, en donde los derechos de las víctimas ya fueron objeto de una Declaración de la ONU, el 29 de noviembre de 1985, así como de numerosas recomendaciones del Consejo de Europa (R (85), R (87) 21, R (99) 19).

En todo caso, el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de mayo de 2000 invitó a la Comisión a recoger información de los Estados miembros en materia de ADR, exclusión hecha del arbitraje, y a elaborar y presentar un libro verde que recapitulase la situación existente y llevase a cabo una amplia consulta con el fin de preparar las medidas concretas a adoptar. La prioridad era intentar establecer principios fundamentales, fueran generales o en materias específicas, que otorgaran las garantías necesarias para que la resolución de los conflictos por instancias extrajudiciales pudiera ofrecer el nivel de seguridad requerido en la Administración de Justicia.

En el Libro Verde de abril de 2002, la Comisión recordaba que el desarrollo de formas de resolución alternativas de conflictos no debía ser visto como una manera de remediar las dificultades del funcionamiento de los tribunales de justicia, sino como otra forma más consensual de pacificación social y de resolución de litigios, en muchos casos más apropiada que la imposición de la decisión por un tercero, ya sea un tribunal o un árbitro, evitando de ese modo que se mantenga la rivalidad y la confrontación al final del procedimiento entre el vencedor y el vencido, muy patente en materia de conflictos familiares, aunque también en otros tipos de litigios.

El fortalecimiento de los medios alternativos de resolución de conflictos también supone para el ciudadano una oportunidad de defender sus derechos, de evitar una larga espera para la resolución de las controversias y, en la mayoría de los casos, una disminución de los gastos asociados al conflicto y su resolución.

En esta línea facilitadora del acceso a la justicia, en la propia Directiva 2003/8/CE del Consejo, de 27 de enero de 2003, destinada a mejorar el acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios, se establece en el artículo 10 que “El beneficio de justicia gratuita también cubrirá los procedimientos extrajudiciales, con arreglo a las condiciones estipuladas en la presente Directiva, cuando la ley los imponga a las partes, o cuando el juez remita a las partes en el litigio a dichos procedimientos”.



### **2.3. La situación institucional de la mediación en Galicia**

Actualmente la implantación de la mediación en Galicia y el recurso a esta vía de solución de conflictos es casi inexistente. Es verdad que está vigente una Ley de Mediación familiar, que data de mayo de 2001, disposición que también se ha aprobado en casi todas las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, esta mediación en el ámbito de las relaciones familiares no se ha implantado en el curso de los procesos judiciales, aun cuando esta vía viene reconocida por la Ley de Enjuiciamiento Civil desde la reforma de 2005; pero tampoco la mediación familiar ha tenido el éxito que cabía esperar en espacio extrajudicial.

En la Comunidad Autónoma se creó el programa el Registro de Mediadores Familiares en Galicia, con el fin de que los inscritos, 300 en estos momentos, pudieran llevar a cabo mediaciones entre las parejas en conflicto. Sin embargo, como se ha apuntado, su utilización ha sido muy escasa: en el año 2005 hubo 8.900 separaciones y divorcios, y sólo 4 parejas acudieron a mediación; en 2006 lo pidieron 3 parejas, y en 2007 sólo 4 parejas. Ante lo que puede calificarse de estrepitoso fracaso, se instrumentó el Programa Mediagal, a través del cual se arbitran ayudas, que podrán recibir las parejas y familias en conflictos que así lo soliciten, y hasta un máximo de 240 euros, para cubrir los costes de las sesiones de mediación familiar. La ayuda consiste en la cobertura del coste de un proceso de mediación familiar con un máximo de 6 sesiones y con este fin se hace entrega a las personas beneficiarias de cheques de servicio gratuito con un valor de 40 euros por sesión, hasta el máximo de 240. Pues bien, a pesar de este sistema de ayudas en la Comunidad Autónoma para incentivar la mediación, en el año 2008, han acudido a ella solamente 6 parejas.

Por todo ello, parece evidente que los mecanismos utilizados y los incentivos dispensados por los órganos responsables en la materia, en este caso, Vicepresidencia de la Xunta, han resultado insuficientes y que, si se acepta la superioridad de la mediación en la resolución de los conflictos familiares, es preciso arbitrar otras medidas.

### **2.4. La implementación de la mediación en los órganos jurisdiccionales**

A partir de las conclusiones obtenidas del estudio dentro del bloque “Estado actual de la Justicia en Galicia”, parece imprescindible articular un programa de implementación de gabinetes de mediación en los Juzgados y Tribunales de Galicia –o vinculados con ellos– y, desde luego, al amparo de la Ley de mediación familiar y de la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al menos en aquellos que conocen de procesos de familia.

Esta implementación se hace necesaria dado que la mediación intrajudicial –la que tiene lugar una vez que se ha judicializado el conflicto– no es tanto una

alternativa al proceso como una nueva forma de actuación en los Tribunales de Justicia. La mediación así entendida implica trabajar para que, aun dentro de un proceso contencioso, se dé la oportunidad a las partes de llegar a una solución consensuada por ellos con la ayuda de un tercero o, al menos, para que se reduzcan las materias en discordia y sirva a la pacificación total o parcial del conflicto entre ellos; por lo tanto, el acuerdo no es la única finalidad que la mediación pretende alcanzar. En el proceso judicial es suficiente en la mayoría de los casos con que el enconamiento disminuya y la comunicación entre las partes se establezca de manera fluida y constructiva.

Para apreciar las ventajas de las soluciones de autocomposición o consensuales que se alcanzan a través de la mediación frente a los efectos que generalmente provoca el proceso contencioso en el grupo familiar, puede servir el siguiente cuadro-resumen:

Vía consensual	Vía contenciosa
1. Construye relaciones. Favorece la comunicación.	1. Aumenta distanciamiento. Favorece la incomunicación.
2. Disminuye tensiones. Aumenta comportamiento pacífico.	2. Aumentan las tensiones. Favorece los comportamientos conflictivos.
3. Se alienta la cooperación.	3. Aumenta la competición. Se hacen víctimas y desfiguran la realidad.
4. Se limitan las consecuencias negativas y posibles secuelas en los hijos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Favorece su ajuste personal</li> <li>- No se les somete a elección</li> <li>- No se sienten culpables</li> <li>- Se les proporciona, según su edad, una información coherente</li> <li>- No se les hace protagonistas</li> </ul>	4. Probabilidad alta de consecuencias negativas en los hijos: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desajuste emocional</li> <li>- Conflicto de lealtades</li> <li>- Sentimientos de culpa</li> <li>- Inseguridad/Desinformación</li> <li>- Manipulación/Objeto de reivindicación</li> </ul>
5. Eleva la satisfacción psicológica y personal. Aceptación mejor de su situación futura.	5. Probabilidad de alteración emocional-psicológica.
6. Asumen responsabilidades los propios participantes. Retoman su protagonismo.	6. Disminuye protagonismo delegando la toma de decisión en el Juez.
7. Se ajustan los acuerdos u opciones a sus necesidades reales.	7. Actitud negativa, a la defensiva.
8. Aumenta su información general e información coherente a hijos.	8. Están más desinformados. Dan a los hijos información contradictoria.

Vía consensual	Vía contenciosa
9. Empieza a desaparecer sentimiento ganador/perdedor.	9. Luchan por ser ganadores a costa del otro.
10. Mira al futuro.	10. Se centran en el pasado.
11. Favorece la flexibilidad, colaboración ante posibles cambios, incidencias.	11. Inflexibilidad ante posibles cambios.
12. Disminuye el coste: <ul style="list-style-type: none"> <li>- afectivo</li> <li>- económico</li> <li>- temporal</li> </ul>	12. Aumenta el coste: <ul style="list-style-type: none"> <li>- afectivo</li> <li>- económico</li> <li>- temporal</li> </ul>
13. Probabilidad alta de cumplimiento de la resolución judicial.	13. Disminuye la probabilidad del cumplimiento de la resolución judicial.

En conclusión, si contamos con un juez motivado y conocedor de la mediación; si disponemos de unos mínimos medios humanos y materiales para incorporar en el proceso judicial la mediación, y si existen equipos de mediadores debidamente formados el servicio que prestan los tribunales en el ámbito de los conflictos familiares, con toda seguridad mejorará de forma importantísima. La experiencia nos indica que la metodología de la mediación mejora la calidad de la respuesta judicial y mejora el futuro como personas separadas o divorciadas de quienes se han servido de este método y, sobre todo, de sus hijos.

## 2.5. La mediación en ámbitos ajenos a los conflictos familiares

Hasta el momento presente, las distintas leyes de mediación de las Comunidades Autónomas (actualmente se han aprobado en Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Baleares, Madrid, Asturias, País Vasco, y como iniciativa legislativa en Andalucía), se han limitado al ámbito familiar, con el fin de dar cumplimiento a la recomendación nº R (98), aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa, que postulaba a la mediación para facilitar la solución pacífica de las controversias familiares.

Pero en la actualidad, de la mano también de instancias europeas, se nos sigue pidiendo que adaptemos nuestra regulación. Por una parte, a través de la Recomendación (2002) 10 del Consejo de Europa; por otro lado, con el Libro verde sobre las modalidades alternativas de resolución de conflictos en el ámbito del derecho civil y mercantil (2002); finalmente, con la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles.

Pues bien, en este marco jurídico de referencia, ha tenido entrada en el Parlament de Cataluña un proyecto de ley de mediación en el ámbito del derecho privado (publicado en el Boletín oficial del Parlament el 16 de junio de 2008) por el que, siguiendo los postulados europeos, se amplía el alcance de la mediación a determinados conflictos del ámbito civil que se caractericen por la necesidad de las partes de mantener una relación viable en el futuro. Por lo tanto, se amplía la mediación, sacándola del limitado marco de las relaciones familiares, y se pretende aplicar a conflictos que pueden requerir una continuidad en las relaciones entre las partes, como sucedería con los conflictos mal llamados comunitarios, que se refieren a disputas entre vecinos. Exactamente las materias a las que se extiende el referido proyecto de ley son dos: en primer término, los conflictos en el ámbito del derecho de la persona y de la familia susceptibles de ser planteadas judicialmente, que se contempla con una gran amplitud; en segundo término, las cuestiones o pretensiones en materia de derecho privado que puedan ser objeto de conocimiento en un proceso judicial y que se caractericen por la ruptura de la comunicación personal entre las partes cuando éstas hayan de mantener relaciones en un futuro, entre otras y particularmente los conflictos surgidos en el ámbito de las asociaciones y fundaciones; los conflictos relacionados con el ámbito de la propiedad horizontal y la organización de la vida ordinaria de las urbanizaciones; las diferencias graves en el ámbito de la convivencia ciudadana o social para evitar la presentación de litigios ante los tribunales; los conflictos derivados de una diferente interpretación de la realidad debida a la coexistencia de diversas culturas presentes en Cataluña; cualquier otro conflicto de carácter privado en el que las partes hayan de mantener relaciones personales en el futuro, cuando, razonablemente, pueda perseguirse evitar la interposición de un juicio ante los tribunales o favorecer una transacción en el litigio.

Uno de los aspectos más relevantes, a la vista de la presentación de este proyecto de ley, es el título competencial en que se fundamenta la Comunidad Autónoma de Cataluña para legislar en esta materia. Pues bien, en el texto prelegislativo se razona que el artículo 129 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de derecho civil, excepto en las materias que el artículo 149.1.8 CE atribuye al Estado. Esta competencia incluye la determinación del sistema de fuentes del derecho civil de Cataluña. Asimismo, el artículo 130 del Estatuto atribuye a la Generalitat la competencia para dictar las normas procesales específicas que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Cataluña.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha asumido estas mismas competencias según lo dispuesto en el artículo 27 del Estatuto de Autonomía, que dispone que “No marco do presente Estatuto correspóndelle á Comunidade Autónoma galega a competencia exclusiva das seguintes materias: 4. Conservación, modificación e desenvolvemento das institucións do Dereito Civil galego.”

Por lo tanto, Galicia tiene ante sí un importante reto para introducir normativamente la mediación en el ámbito del derecho civil y mercantil.

Como es sabido, escapa de sus competencias la legislación procesal, de modo que no podrá establecer la facultad judicial de remitir obligatoriamente a las partes a una primera sesión exploratoria e informativa sobre la mediación, pero nada obsta para organizar un servicio autonómico de mediación, determinando los requisitos y condiciones del personal que lo sirva, el coste y, desde luego, la eficacia jurídica de las soluciones a que se llegue. El servicio de mediación puede operar en todo caso cuando el conflicto no se haya judicializado, como solución previa al proceso, pero también en paralelo o al margen de un proceso civil o mercantil pendiente, para lo cual se podría solicitar la suspensión por las dos partes, incluyendo una o varias prórrogas.

## 2.6. Posibles soluciones en momentos de escasos recursos

Uno de los requisitos más importantes para el éxito y la propia credibilidad de la mediación es sin duda la adecuada formación de quienes actúan como mediadores, verdaderos protagonistas de este mecanismo de solución de conflictos. Así lo pone de manifiesto el Protocolo del Consejo General del Poder Judicial de mayo del 2008, para la implantación de la mediación familiar intrajudicial en los Juzgados y Tribunales que conocen de procesos de familia, según el cual la presencia de un equipo de mediadores que tenga formación, experiencia y profesionalidad contrastada es un elemento imprescindible.

No basta con que un concreto Juzgado o Tribunal decida implantar la mediación; es necesario que existan mediadores con experiencia suficiente (en principio se recomienda dos años de práctica como mediador para participar en el proyecto), que puedan garantizar la calidad del servicio de la mediación intrajudicial.

Es preciso, pues, erradicar a los bienintencionados y a los aficionados, sin que sea suficiente el voluntariado, ya que está en juego no sólo el prestigio de la propia metodología sino también del Tribunal.

De la eficacia y poder de convicción de los mediadores en la sesión informativa depende la aceptación para acudir a mediación. Deben ser profesionales con experiencia y buen hacer, ya que en otro caso la mediación no será bien recibida.

Al propio tiempo, estos mediadores deben dar garantías de independencia, seriedad y confidencialidad, ser profesionales cualificados y con acreditadas habilidades para transmitir a los ciudadanos las ventajas del sistema.

Pero mientras todo esto no se consiga podría estudiarse la posibilidad de utilizar la tecnología denominada ODR (*Online Dispute Resolution*), que permite a cualquier entidad o individuo elegir a su árbitro o mediador, esté donde esté, sin atender al coste de traerle físicamente a una sala convencional. ODR no es el uso del correo electrónico y envío de ficheros a través de email, sino una plataforma tecnológica completa e independiente de los programas de correo o de navegación de los usuarios.

Los ODR nacieron en 1996, como consecuencia de la necesidad de resolver disputas transaccionales de baja cuantía, provenientes del Comercio

Electrónico. En la actualidad existen en el mundo más de 115 sitios web, que ofrecen sus servicios de resolución de conflictos en línea, para distintas necesidades o requerimientos del mercado, sea para empresas o para los consumidores individuales. El 50% de estos sitios están originados en Estados Unidos, un 30% en Europa y casi un 20% para el área Asia - Pacífico. Junto a los sitios comerciales antes mencionados, existen, páginas web de gobiernos y municipios, que permiten a los contribuyentes resolver conflictos con las Administraciones Públicas vía internet.

Los métodos pueden ser desarrollados ON LINE, es decir sincrónicamente, en tiempo real, estando todos conectados al mismo tiempo, o bien pueden desarrollarse OFF LINE, asincrónicamente o, lo que es lo mismo, fuera de línea, es decir, que los participantes no están simultáneamente en el proceso. Los servicios de “negociación *“online”* admiten dos versiones, esto es, la “negociación automatizada” y la “negociación asistida”. La negociación automatizada ha tenido un éxito considerable, ya que se someten a este sistema cerca de 3.000 litigios al mes; se trata de un procedimiento de oferta “a ciegas” o “*blind bidding*”, en que cada parte hace una oferta sin conocer la de la parte contraria; si las ofertas se sitúan dentro de ciertos rangos o zonas predeterminadas, el sistema calcula la media de las ofertas, y el litigio se soluciona mediante una transacción por la suma resultante, mientras en el monitor aparece un mensaje que dice: “*Congratulations. Your case settled*” o “Felicitaciones, su caso se ha resuelto por medio de un arreglo”. Por su parte, la negociación asistida es un método más complejo, que también ha tenido un desarrollo importante especialmente en los Estados Unidos; se trata de una negociación entre las partes, sin intervención de terceros, durante la cual el sitio ODR pone a disposición de ellas una plataforma de comunicación web, en que se indican los pasos a seguir, se otorga asesoría y las fórmulas tipo para las transacciones.

A modo de ejemplo podemos señalar que el portal de ventas más grande del mundo, E-BAY, ofrece a sus miembros la posibilidad de resolver a través su página web las diferencias surgidas como resultado de las transacciones realizadas, utilizando una empresa de Resolución de Conflictos On Line, llamada Square Trade.

Esta empresa ha manejado en los últimos cinco años, en la información proporcionada por el propio sitio, más de 1.500.000 de casos, cuando los usuarios de E-Bay sumados a la fecha llegarían a constituir el sexto país del mundo en población.

Cabe destacar que en el caso de las compras y ventas vía internet, es muy importante para los vendedores mantener lo más alta posible su calificación de confiabilidad y cumplimiento, ya que los comentarios negativos de los compradores, afectan directamente a sus ingresos. Por ello ante una queja relativa a una transacción en particular se habilita el mecanismo de resolución de conflictos de la propia página, permitiendo resolver las disputas para que las partes queden satisfechas, y el vendedor no tenga observaciones en cuanto a su conducta comercial.

Por su parte, el tercer método de solución de controversias “online” es conocido como “arbitraje “online””, y ha tenido por su parte un importante desarrollo en los últimos años. Por ello podemos encontrar en internet aproximadamente 25 proveedores del servicio de arbitraje “online”, que ofrecen tanto arbitraje vinculante como no vinculante.

En el arbitraje “online” en materia de contratación comercial electrónica, existe cerca de un 80 % de los casos que corresponden a conflictos entre empresas o “*business to business*”, mientras que sólo un 20% de ellos se refieren a conflictos entre empresa y consumidor o “*business to consumer*”, utilizándose en un 90% de los proveedores de este servicio el idioma inglés y, en el resto, principalmente los idiomas francés o alemán.

### **3. La mediación en el orden penal**

#### **3.1. El marco de la mediación penal.**

##### **Las víctimas y la reincidencia**

Con la finalidad de enmarcar adecuadamente el ámbito de aplicación de la mediación en el orden penal, resultaría de gran utilidad acometer un estudio sobre el grado de satisfacción de las víctimas en el proceso penal y sobre el número de presos reincidentes.

Este análisis nos puede dar la medida de la eficacia del propio proceso penal, si su resultado es exitoso o representa un fracaso tanto respecto de la víctima como del delincuente. En este ámbito puede aparecer la mediación en el ámbito penal como un instrumento relevante dentro del proceso que incrementa las posibilidades de solución pacífica de conflictos, atendiendo a las necesidades de la víctima y apoyando la posibilidad de reinserción de los infractores.

En efecto, el sistema de justicia penal es un elemento sustancial de la política criminal, pero su legitimidad reside no sólo en el cumplimiento de los fines constitucionalmente establecidos, sino también en la limitación de las consecuencias negativas que genera su aplicación sobre los ciudadanos. La mediación en el ámbito penal aparece como un instrumento dentro del proceso que incrementa las posibilidades de solución pacífica de los conflictos atendiendo a las necesidades de la víctima y apoyando la posibilidad de reinserción de los infractores –prevención especial- y, de ese modo, solventar los diferentes conflictos que derivan de la comisión de un hecho delictivo. En este sentido, las experiencias prácticas de mediación evidencian un modo de operar en la justicia penal más humano, que atiende a los problemas y las necesidades de todos los implicados en el desarrollo de la acción criminal, sin que se resienta la seguridad jurídica y los fines de prevención general del Derecho Penal.

La mediación no significa una alternativa al proceso ni a la judicialización del conflicto como consecuencia del delito, sino que representa un método de intervención que puede operar en el contexto de un proceso abierto –podría imaginarse, si se regulara el principio de oportunidad, la posibilidad de evitar el proceso en la fase de investigación- como un medio de alcanzar los fines propios fines del proceso penal, reconocidos por el ordenamiento jurídico, que no se logran cumplir en la mayoría de los casos.

En relación con la víctima se podrían identificar tres objetivos a alcanzar: la reparación o resarcimiento del daño, la recuperación del sentimiento de seguridad, como forma ésta de reparación genérica, y la resolución de problemas asociados a la victimización secundaria derivados de la reiterada llamada al proceso del ofendido como testigo.

En este sentido, las experiencias que se han realizado señalan que las víctimas y sus familias sienten que el sistema penal no les repara el daño sufrido con la suficiente satisfacción –que es algo más profundo e importante que la mera satisfacción de la responsabilidad civil-, ni acoge, ni reconoce, ni les posibilita un encuentro auténtico y seguro con el infractor, si lo consideran necesario, a fin de que puedan elaborar emocionalmente la situación traumática sufrida, para su superación.

Por otro lado, en la persona acusada y/o condenada el actual procedimiento penal genera, con frecuencia, además del sufrimiento personal que supone la privación de libertad, la interiorización de actitudes manipuladoras y pautas de desconfianza, un nulo aprendizaje de actitudes empáticas y de respeto a los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal, así como la ausencia de responsabilización respecto de la conducta infractora. Estas características se acompañan de un intenso deterioro de las facultades físicas y psicológicas, con lo que se dificultan los procesos de reinserción social y se incrementan las posibilidades de reiteración delictiva.

Para evitar las consecuencias descritas es preciso articular dentro del proceso penal un instrumento de gestión de los conflictos que nacen como consecuencia de la comisión del hecho delictivo que, manteniendo la intervención procesal de la víctima, pueda facilitar respecto de ésta no sólo la transformación del miedo e incertidumbre en confianza y seguridad vital, sino también la reparación por el daño sufrido. Asimismo, se espera que la mediación permita la asunción de responsabilidad por el infractor, el aprendizaje de actitudes de empatía, el esfuerzo de reparación con la aplicación de las consecuencias penológicas correspondientes, así como las medidas alternativas que tiendan a dar solución a las causas que subyacen en la conducta infractora. Para el cumplimiento de estos objetivos la mediación penal se constituye como el método más idóneo. También facilita la mediación el diálogo comunitario, reconstruyendo la paz social quebrada por el delito y minimizando las consecuencias negativas, devolviendo, en consecuencia, cierto protagonismo a la sociedad civil.

Esta opción revierte positivamente en la sociedad a través del incremento de confianza en la administración de justicia penal. Se trataría de la potenciación



de la comunidad social como elemento integrador además de los ya referidos de la justicia restaurativa. De esta manera, los efectos de la mediación pueden servir como forma de tranquilizar el miedo difuso de la sociedad, y se erige como método que palia los peligros que subyacen en el fondo de una buena parte de los conflictos penales, tales como la pobreza, las adicciones, las patologías mentales, la ausencia de recursos sociales para determinados colectivos, el aumento de la violencia entre las personas, el miedo a los inmigrantes o a lo desconocido, o la fractura del tejido social.

La Recomendación (99) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa define a la mediación penal como *“todo proceso que permite a la víctima y al delincuente participar activamente, si consienten libremente, en la solución de los problemas provocados por el delito, con la ayuda de un tercero independiente, el mediador”*.

### 3.2. El marco internacional de la mediación penal

En los países de nuestro entorno sociopolítico se han venido recogiendo manifestaciones de este nuevo modelo punitivo, en el que tiene una presencia relevante la mediación. Sin embargo, en la legislación española actual el proceso de mediación sólo se reconoce en el marco de la justicia penal juvenil, lo que no impide reconocer que la creación de un sistema de mediación penal en el ámbito de los procesos contra adultos es una necesidad del sistema penal y un imperativo a medio plazo en el ámbito de la Unión Europea.

La Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo (2001/220/JAI), relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, establece que: *“Los Estados miembros procurarán impulsar la mediación en las causas penales [...] Velarán para que pueda tomarse en consideración todo acuerdo entre víctima e inculgado que se haya alcanzado con ocasión de la mediación [...]. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales necesarias para dar cumplimiento a lo estipulado, a más tardar el 22 de marzo de 2006”* (arts. 10 y 17).

Por lo tanto, este tipo de disposiciones, que imponen a los Estados una obligación de resultado, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para dotarlas de eficacia habrá de tener consecuencias inmediatas en nuestro ordenamiento jurídico interno. Porque no se trata de una simple declaración de deseos o de una proclamación de carácter meramente político, sin ningún valor jurídico vinculante; las disposiciones de las Decisiones Marco son jurídicamente de obligado cumplimiento.

Así pues, la Justicia restauradora se ha ido consolidando en los últimos años de manera progresiva en diferentes países de nuestro entorno: la mediación penal se ha implantado en Francia, Bélgica y Alemania como un mecanismo complementario a la Justicia penal clásica, de carácter fundamentalmente retributivo.

Concretamente, en el ámbito penal francés, se prevén dos métodos de mediación, uno para los conflictos no judicializados (mediación social) y otro para aquellos supuestos en los que la controversia hubiera dado lugar a la

incoación de un proceso (mediación penal). El éxito de programas de mediación penal, como los Comités Comunales de prevención del crimen, o el Comité de Conciliación de *Valence*, han dado lugar a varias iniciativas legislativas: En el ámbito de menores, la ley de 23 de junio de 1999, que reformó el procedimiento penal, introdujo la posibilidad de imponerle a los victimarios menores de edad la realización de algún tipo de medida reparatoria. Por otro lado, en el ámbito de adultos, la ley de 4 de enero de 1993, que reforma el artículo 41 del Código de Procedimiento Penal Francés, establece la posibilidad de que el Fiscal, con carácter previo a su decisión sobre la acción, y siempre que exista acuerdo entre las partes, remita el caso a mediación si entiende que tal medida permitirá garantizar la reparación de la víctima, rehabilitar al victimario y ponerle fin al conflicto.

En Bélgica la puerta de la mediación penal vino de la mano de la mediación en el ámbito de menores. En la década de los años 60, movimientos no gubernamentales desarrollaron iniciativas educativas orientadas a la reparación de las víctimas de delitos cometidos por menores. Ya en 1991, el Fiscal General de Gante promovió la instauración de un proyecto de mediación en el ámbito de la justicia penal de adultos. Tras estos antecedentes, en 1994 se promulgó la Ley reguladora del proceso de mediación dentro de los conflictos penales, con expresa vocación de combatir el crimen y prestar una mayor atención a las víctimas, que establece tres tipos de mediación: una que podría tener lugar durante la fase de instrucción; la mediación de reparación que continúa el proyecto de Lovaina, y tiene incidencia en el momento de determinación de la pena; y, por último, la mediación en la detención.

### 3.3. Las experiencias de mediación penal en Comunidades Autónomas

El Estado español aún no ha hecho frente a las obligaciones legislativas impuestas por la Unión Europea en este campo, ni por el momento entiende que haya que introducir para ello modificaciones en la legislación vigente, toda vez *“que se trata de una cuestión que se aborda dentro de la reforma legal de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, donde se examinará la conveniencia de su incorporación, así como las cuestiones relativas a los tipos penales donde puede aplicarse, la determinación de los mediadores, los efectos y consecuencias de la misma”* (respuesta parlamentaria escrita 4/001242/0000 de 9 de julio de 2004).

A pesar de todo ello, hay alguna referencia indirecta en la legislación estatal en relación con la promoción de los servicios de mediación. Así en la Ley 35/1995, de asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, cuyo artículo 16 establece la posibilidad de que por parte del Ministerio de Justicia, en coordinación o mediante convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos, puedan implantarse oficinas públicas de asistencia a las víctimas en cuyo seno se hayan desarrollado algunos servicios públicos de mediación.

Ello ha permitido experiencias singulares como las desarrolladas en Cataluña, impulsada por la Direcció General de Mesures Alternatives i Justícia Juvenil, y en la Comunidad de Madrid, mediante la firma de un convenio de Colaboración por parte del Consejo General del Poder Judicial, la Asociación de Mediación para la Pacificación de Conflictos y la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

Pero ha habido más experiencias, como el programa piloto de mediación penal de adultos en Valencia en 1993, fruto de la colaboración entre la Oficina de Ayuda a Víctimas del Delito, dependiente de la Direcció Xeral de Xustiza de la Generalitat valenciana y el Juzgado de Instrucción número 2 de Valencia. En esta primera experiencia fue escaso el éxito, finalizando en 1996 por escasez de recursos, pudiendo únicamente efectuarse 20 casos, de ellos el 40% de faltas y el 60% de delitos.

Por su parte, en Cataluña se comenzó con su experiencia mediadora en el ámbito juvenil, siendo el Departamento de Justicia de la Generalitat el que promovió, promocionó y elaboró un proyecto técnico sobre reparación a la víctima. El Real Decreto 1291/1981 transfirió a la Comunidad Autónoma de Cataluña la competencia exclusiva en materia de protección y tutela de menores. Al amparo de esta habilitación, se promulgó en 1985 la Ley catalana 11/1985, de Protección de Menores, que daría lugar en 1990 al proyecto de reparación, basado en el principio de responsabilización por parte del menor y un modelo de mediación directa, es decir, mediante la confrontación de las dos partes implicadas. A la vista del éxito del modelo juvenil, en 1998, el Departamento de Justicia de la Generalitat inició un programa de mediación distinguido por su carácter voluntario y confidencial.

Por último, en la Rioja, en el año 2000 se puso en marcha un programa experimental de mediación penal circunscrito al ámbito de adultos, impulsado desde la Oficina de Atención a la Víctima del Delito, interviniendo el Gobierno autonómico, el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial. Por otro lado, en la actualidad están teniendo lugar experiencias piloto de mediación penal en el Juzgado de lo penal número 20 de Madrid; los Juzgados de Instrucción núm. 32 y 47 de Madrid; el Juzgado de ejecuciones núm. 4 de Madrid; los Juzgados de Instrucción núms. 2 y 3 de Pamplona; el Juzgado de Instrucción núm. 13 de Sevilla; el Juzgado de lo Penal núm. 3 de Jaén; el Juzgado de Instrucción núm. 4 de Córdoba; el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Calatayud; el Juzgado de lo Penal núm. 2 de San Sebastián; el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Bilbao; el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Vitoria.

Todas estas experiencias están avaladas por el Consejo General del Poder Judicial y, desde un prisma de voluntarismo y voluntariado por parte de los actores jurídicos y sociales, persiguen poner en evidencia un modo de operar en la justicia penal más humano, sin que por ello se resienta la seguridad jurídica y los fines de prevención general del Derecho Penal. La mediación no se revela en ellas como una alternativa al proceso ni a la judicialización del conflicto, sino como método de intervención que puede operar en el contexto de un proceso

abierto, como un medio de alcanzar fines del proceso penal, reconocidos por el ordenamiento jurídico que no logra cumplir en muchos casos. Pero, al propio tiempo, se carece de un sustento normativo mínimo que incentive y propicie de un modo mejor alcanzar los objetivos de la justicia penal, dando respuesta al conflicto entre el responsable y la sociedad, y el conflicto entre el victimario y la víctima, con provecho para todos los sujetos concernidos.

Por todo ello, se hace necesario implantar en los Juzgados de Galicia un servicio de mediación dentro del proceso penal, promovido por la propia Administración Autonómica, o que se identifiquen varios órganos judiciales en donde someter a prueba o test el funcionamiento de la mediación penal, de modo que pueda servir de modelo o de catalizador para que se extienda el ejemplo en el conjunto del sistema penal de justicia en la Comunidad Autónoma.

## 4. El arbitraje

### 4.1. La aplicación práctica de la Ley 50/2003, de Arbitraje

Con un análisis de la aplicación práctica de la Ley 50/2003, de Arbitraje, se trata de conocer no solamente el número de conflictos que se resuelven a través de la vía arbitral, sino el grado de satisfacción de los usuarios, el cumplimiento de los laudos, así como el conocimiento que tienen los potenciales usuarios del sistema de las novedades que se contienen en la norma.

Un análisis de este tipo se hace necesario a la vista de que desde hace tiempo se viene sosteniendo en distintos foros y medios las ventajas de acudir a los sistemas de arbitraje frente a la Justicia ordinaria. En 2008, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de Galicia abogaba por hacer uso del arbitraje porque no todos los problemas de la sociedad tienen que ser dirimidos por los tribunales. Resulta evidente, decía, que la salida de determinados asuntos de los Juzgados, por pequeña que sea, contribuiría a solucionar la sobrecarga de trabajo que pesa sobre éstos.

Las cortes arbitrales y su funcionamiento son de conocimiento escaso y uso todavía aún más limitado en nuestro país, si bien de forma progresiva el sistema arbitral parece que va calando en las empresas y la ciudadanía. Por su parte, el arbitraje tiende a incrementarse en casos de litigios internacionales, pero sigue siendo todavía un gran desconocido a nivel interno.

La Ley 60/2003, de arbitraje, es una ley con poca aplicación práctica, especialmente en Galicia, pese a la voluntad puesta por el legislador para potenciar esta importante institución. La Ley parte de la Ley Modelo de Naciones Unidas para el Arbitraje, en la cual se funden los modelos anglosajón y europeo continental, acogiendo muchas novedades para hacer más flexible la práctica del arbitraje, novedades que sin embargo son ignoradas por la mayor parte de los potenciales usuarios de este sistema.

Pocos son los que saben que el arbitraje produce los efectos de una sentencia firme y que contra el laudo que se dicte no cabe recurso, con las indudables ventajas de la rapidez en la resolución del conflicto respecto a un proceso judicial, siendo la resolución que dicte el árbitro directamente ejecutable ante un Juzgado como si de una sentencia firme se tratase, para el caso de que resulte incumplido por la parte que ha resultado condenada. En el sistema arbitral español los plazos son breves, las impugnaciones de las infracciones que se pudieren cometer en el desarrollo del arbitraje se impiden cuando no se hagan de forma inmediata y los medios de comunicación flexibles: el télex, el fax o a través de medios electrónicos, siempre que permitan el envío de documentos y la constancia de su emisión y recepción, y la ejecución del laudo se lleva a cabo incluso aunque se haya planteado una acción de anulación del mismo.

Pero las ventajas del proceso arbitral no sólo se manifiesta en un ahorro de tiempo, sino que en ocasiones implica ahorro económico para las partes frente a los gastos habituales de un proceso judicial ordinario. Por tanto, es en el ámbito mercantil y empresarial donde la rapidez en la resolución del conflicto deviene vital para los intereses y buena marcha de las empresas.

El campo de aplicación del arbitraje es enorme, y se extiende a todas las materias sobre derechos disponibles: en los arrendamientos urbanos es donde más conocido se ha vuelto en los últimos años, con el fin de evitar las demoras de los procedimientos judiciales y dotar de mayor flexibilidad al mercado de alquileres, del cual se sustraen un gran número de propietarios temerosos de que en caso de conflicto judicial su inmueble termine siendo un problema de larga y costosa solución. Pero el fin del arbitraje debe ir mucho más allá, abriéndose a otras relaciones jurídicas y sectores donde no exista un arbitraje más específico (como el arbitraje de consumo o el arbitraje laboral que administra la Xunta).

Obviamente que cuando surge un conflicto las partes pueden decidir someter su solución a arbitraje, pero la verdadera eficacia de esta institución es establecer a priori una cláusula arbitral en previsión de ulteriores disputas sobre una determinada relación jurídica. Así podría pensarse en cláusulas arbitrales en los estatutos de una comunidad de propietarios, en un contrato de arrendamiento, en un contrato de compraventa de mercancías o de prestación de servicios, en materia hereditaria, o en los estatutos de una sociedad mercantil, evitando en este último caso eventuales conflictos judiciales entre socios que puede avocar a la sociedad a la parálisis y, en muchos casos, a la muerte de la empresa.

En materia de consumidores, se ha producido una reforma de la Ley de Consumidores y Usuarios en diciembre de 2006, por la Ley 44/2006, que viene a limitar la cláusula de sometimiento a arbitraje cuando ostente la condición de consumidor una de las partes, debiendo en este caso ser aceptado el arbitraje por ambas partes una vez surgido el conflicto, sin que pueda establecerse a priori en una cláusula contractual. Esta restricción no se aplica en la general contratación entre empresas y profesionales cuando los productos o servicios contratados no son destinados al consumo, sino que esa

persona jurídica o empresario persona física adquirente, por su propia actividad, va a emplear el producto adquirido para revenderlo con ánimo de lucro. Si la empresa o autónomo en cuestión no son los destinatarios finales del producto, sino que van a obtener un beneficio con su adquisición, integrándose el bien adquirido en el proceso lucrativo de la empresa, formando parte de su sistema de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros, no se tratará jurídicamente de un consumidor necesitado de protección y la cláusula de sometimiento a arbitraje previa al conflicto tendrá plena aplicación. Si en cambio la empresa o empresario es el destinatario final del bien no podrá aplicarse la cláusula arbitral con carácter previo en la contratación con dicha empresa/empresario. Dados los momentos de dificultades en el sistema financiero mundial y la época de impagos que parece se viene, la cláusula arbitral que ya muchas empresas estaban imponiendo a sus clientes, puede resultar de una enorme utilidad para evitar sorpresas con clientes poco o nada conocidos o de cuya capacidad de pago se albergan dudas. Introducir la cláusula arbitral con todos sus albaranes y pedidos puede prevenir futuros litigios judiciales.

El proceso arbitral puede ser incluso más rápido que un proceso monitorio, dado que este tipo de procedimientos civiles desembocan en un elevado porcentaje de ocasiones en un proceso ordinario. Si el incumplidor tiene causa fundada de oposición y motivos específicos para no pagar, el proceso arbitral solucionará el conflicto de forma rápida y, quizás, dejando abierta la puerta a que la relación entre esas dos empresas no se corte de forma definitiva, algo que está garantizado en un largo proceso judicial donde la relación entre las partes termina siendo mucho más deteriorada que al inicio del proceso.

Pues bien, ante las ventajas del arbitraje, se hace imprescindible su difusión y, a estos efectos, se debiera potenciar el Observatorio Gallego de Arbitraje, que se trata de un espacio ciudadano, social, riguroso y plural para el fomento, difusión, estudio, promoción y práctica del arbitraje. Su objetivo principal es acercar al ciudadano la realidad y beneficios que reporta el arbitraje, como el método alternativo y eficaz para la resolución de determinados conflictos.

Precisamente este Observatorio nació como respuesta a la creciente necesidad social de actuar en la problemática judicial actual, buscando formas alternativas de resolución de conflictos, promoviendo la justicia, la igualdad y la equidad, con el fin de ser un espacio referente de divulgación, conocimiento y estudio del arbitraje, como sistema alternativo a la vía judicial regulado en Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje.

No cabe sino realizar el estudio a partir de los datos que nos proporcione dicho Observatorio, pues se trata de un foro abierto de colaboración y opinión para que, entre todos, profesionales, instituciones públicas y privadas, asociaciones de consumidores y ciudadanos en general, se divulgue el arbitraje, mediante la organización de actividades, jornadas, cursos, recopilación de materiales jurídicos, legislativos, doctrinales y de opinión.

También con el fin de fomentar el arbitraje como medio extrajudicial de resolución de conflictos, ha sido creada en 2007 con sede en A Coruña la

Asociación de Arbitraje de Derecho y Equidad *Ius Aequum*, con especial interés en dar solución a los conflictos entre PYMES. Para ello se ha suscrito un convenio con Amaje (Asociación de Magistrados Jubilados de España), dado que quienes han ejercido la judicatura durante tantos años tienen no sólo el valor añadido de ser juristas de prestigio para actuar como árbitros, sino de acumular además una experiencia dilatada en la visión de diversos conflictos sociales de toda índole que pasaron por sus Salas y Juzgados, que al fin y a la postre es también un activo a la hora de resolver un conflicto con la mayor equidad posible.

## 4.2. El Sistema Arbitral de Consumo

Resulta absolutamente imprescindible disponer de datos en torno a la utilización del Sistema Arbitral de Consumo, regulado por el Real Decreto 636/1993, por parte de los consumidores y usuarios.

El Sistema Arbitral de Consumo, regulado por el Real Decreto 231/2008, tiene como finalidad atender y resolver con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes, las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios, sin perjuicio de la protección administrativa y judicial.

El Sistema Arbitral está compuesto por la Junta Arbitral de Consumo y los Colegios Arbitrales. Pues bien, en Galicia se ha creado la Junta Arbitral de Consumo, como organismo vinculado directamente a la Xunta de Galicia a través del Instituto Galego de Consumo. Dicho Instituto nace en 1994, como organismo autónomo adscrito a la Consellería de Innovación e Industria, al asumir la Comunidad Autónoma de Galicia competencias exclusivas en materia de protección al consumidor. Su objeto es el desenvolvimiento de las actividades relacionadas con la defensa de los derechos e intereses de los consumidores y usuarios gallegos. La información que puedan proporcionar estas instituciones será esencial para analizar la eficacia del sistema arbitral en Galicia.

Con todo, será además conveniente realizar el estudio desde la investigación de las solicitudes de arbitraje que atiendan los colegios arbitrales, que son los órganos encargados de conocer y dictar el laudo arbitral sobre cada cuestión sometida a arbitraje.

Por último, se ha de obtener información de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMICs), como administración más próxima al ciudadano, en cuanto tienen por finalidad informar, orientar y educar a los consumidores para el adecuado ejercicio de sus derechos. Estas oficinas son las que atienden y tramitan las quejas, reclamaciones y denuncias de los consumidores, realizando las mediaciones oportunas para la resolución de los conflictos y la promoción e información sobre el Sistema Arbitral de Consumo. En todo caso, estas Oficinas parecen realizar una labor fundamental para el conocimiento y difusión del arbitraje, siendo los que mejor nos pueden proporcionar datos para hacer llegar este mecanismo a todos los ciudadanos, pues son los que lo hacen de manera habitual y exitosa. Tenemos la información de que el personal de la Oficina Municipal de Información del

Consumidor del Ayuntamiento de A Coruña visitó durante el mes de septiembre del 2008 un total de 568 establecimientos comerciales de la ciudad, y logró que 453 de ellos, es decir, el 80%, se sumase al sistema arbitral de consumo mediante la formalización de un convenio de adhesión.

### **4.3. La creación o fomento de instituciones de arbitraje**

Con independencia de los sistemas, asociaciones y cámaras arbitrales de Galicia, que funcionan parcialmente, y de donde se podrán obtener datos e informaciones relevantes sobre su funcionamiento, número de usuarios e incentivos económicos que requieren, debe procederse al estudio de la posible creación, como ha surgido en la Comunidad Valenciana, de una Fundación de "*Foment del Cooperativisme*", que se orienta a servir de instrumento específico de preparación y ejecución de las competencias del Consejo Valenciano de Cooperativismo, para la realización de fines de interés general, sin ánimo de lucro y bajo la tutela del Protectorado que ejerce la Generalitat Valenciana. Dicha fundación ha asumido, entre sus funciones primordiales, la administración directa de la conciliación y arbitraje cooperativo, como medio de resolución de conflictos entre cooperativas y, cooperativas y sus socios. Esta función tiene una doble vertiente: la conciliación previa, de carácter voluntario, al ejercicio de acciones ante los tribunales; y el arbitraje de derecho o de equidad, para el cual será preciso que las partes en conflicto se hayan obligado previamente mediante convenio arbitral, en virtud de cláusula inserta en los estatutos sociales de las cooperativas o fuera de éstos.

Ambas vías de resolución de conflictos están sustentadas en la especialización, mediante la elección de árbitros expertos y de reconocido prestigio en el mundo cooperativo; en la rapidez, al ser procedimientos de plazos cortos, donde la inmediatez es fundamental, y, por último, en la gratuidad.

La FOCCOOP tiene hoy una importancia fundamental a la hora de implantar y articular un sistema valenciano de arbitraje y conciliaciones en el sector cooperativo, y en tan sólo año y medio ha conseguido convertirse en un referente nacional, junto al modelo implantado en el País Vasco. FOCCOOP ha logrado promover un impulso real y ágil del Consejo Valenciano de Cooperativismo, asumiendo la gestión directa del arbitraje cooperativo, así como las liquidaciones y la difusión de esta fórmula empresarial.

### **4.4. Potenciación de instrumentos de facilitación del arbitraje**

Finalmente, cabe plantear en este análisis la posibilidad de fomentar la utilización del arbitraje a través de la potenciación de mecanismos que sirven como paso previo al mismo, facilitándolo o bien evitándolo. Así sucede con la



adjudicación, que es un medio empleado principalmente en el sector de la construcción, pero que puede trasladarse a cualquier ámbito mercantil.

La adjudicación se pacta en el propio contrato y es vinculante, pero generalmente se pacta como método previo al arbitraje. Aunque la disputa queda resuelta en adjudicación, las partes se suelen reservar el derecho de solicitar un arbitraje sobre la misma cuestión objeto de adjudicación para una resolución ya definitiva a través del laudo arbitral una vez terminado el proyecto. Con la adjudicación se pretende resolver una disputa de inmediato para que un proyecto no se paralice en un arbitraje de 5-7 meses.

Pero principalmente resulta de gran utilidad la Med/Arb, pues se trata de un método combinado de importantes efectos prácticos en el ámbito mercantil. Por medio de la Med/Arb las partes someten su disputa a un proceso de mediación y, si alguna cuestión queda sin resolver, un árbitro dirimirá definitivamente los asuntos controvertidos pendientes.

## 5. La ejecución de penas

### 5.1. Análisis crítico la situación penitenciaria en Galicia

En la actualidad tenemos datos estadísticos que definen de un modo concreto el perfil del recluso de la Comunidad de Galicia. En concreto, con relación a la situación procesal-penal, el 85,91% de la población reclusa está condenada a penas de prisión y el 14,08% se encuentra en situación preventiva. Si comparamos los datos de la población reclusa penada de Galicia con la media de la población nacional, vemos que está ventajosamente 9 puntos porcentuales por encima, la cual se sitúa en el 76,91%.

Por su parte, si tenemos en cuenta la habitualidad penal de los presos condenados, esto es, el grado de reincidencia, el 51,33% son reincidentes por un 48,67% que son primarios. Si tenemos en cuenta el sexo, el 54,44% de las mujeres han sido condenadas por primera vez, mientras que los hombres, esta cifra baja hasta el 48,39%.

Analizando de forma individual los centros penitenciarios, en la prisión de Ourense los condenados a penas de prisión reincidentes son el 73,02% y, por el contrario, en la prisión de Lama (Pontevedra) el 55% han sido condenados por primera vez.

En otro orden de cosas, el 83,45% de la población reclusa condenada y clasificada lo está en segundo grado de tratamiento. El 6,98% lo está en tercer grado de tratamiento o situación en semilibertad, por lo que solamente acuden al centro penitenciario a dormir por la noche, de lunes a viernes, realizando una actividad laboral a lo largo del día.

Sólo el 4,63% de la población reclusa condenada y clasificada lo está en primer grado de tratamiento, que principalmente comprende a condenados por

delitos de terrorismo, grandes narcotraficantes, internos relacionados con bandas o grupos criminales organizados, e internos inadaptados al régimen interior de los centros penitenciarios. Estos últimos se caracterizan por un enfrentamiento continuo a las normas, agresiones e internos, agresiones a funcionarios, coacciones e incluso asesinatos en prisión.

Junto al dato de que una gran parte de la población reclusa gallega es reincidente, no puede olvidarse que existe un importante hacinamiento en los Centros Penitenciarios de la Comunidad Autónoma. Las prisiones españolas están al límite de su capacidad material, y según datos facilitados por el sindicato ACAIP, el número de presos en España alcanzaba ya los 71.840 en el mes de agosto del 2008.

El notable incremento tiene como protagonistas las prisiones de Baleares y Galicia. En esta última Comunidad Autónoma el aumento fue de un 13%, al pasar de 4.284 reclusos a 31 de diciembre de 2007, a los 4.838 a septiembre de 2008. Por lo tanto, los penales de Galicia ocupan el sexto lugar de España en número de reclusos, por detrás de Andalucía, Cataluña, Madrid, Castilla y León, y la Comunidad Valenciana.

En Galicia hay, finalmente, dos prisiones especialmente masificadas y sobre las que debe centrarse la atención: el Centro Penitenciario de A Lama en Pontevedra y el de Teixeira en A Coruña.

Esta situación aconseja abordar de modo ineludible el actual sistema penitenciario en Galicia, como elemento clave en las políticas públicas de Justicia, y con independencia de su futura transferencia a la Comunidad Autónoma.

## **5.2. Los nuevos modelos de sistema penitenciario. La mediación en el ámbito penitenciario**

Es bien conocido que las condiciones de vida dentro de una cárcel influyen negativamente en la interrelación personal. El contexto social en el que se enmarcan las relaciones humanas dificulta la adopción de soluciones pacíficas a los conflictos violentos que surgen en el ámbito de un centro penitenciario. Estas características son básicamente la obligada convivencia en un lugar cerrado, la inexistencia de un espacio físico para la intimidad y para la elaboración de procesos de reflexión sobre sentimientos y conductas y la falta de confianza en la Administración penitenciaria para recibir denuncias o quejas.

Los internos han de convivir obligadamente en un lugar cerrado, dentro de un espacio reducido y hacinado. Por tanto, la pérdida de libertad para ubicarse en un lugar que se considere seguro, o para buscar personas de referencia que aporten seguridad, dificulta una posible solución pacífica. Las partes enfrentadas han de permanecer conviviendo, en general, en el mismo espacio, salvo en casos de violencia muy grave. Aun en el caso de que una de las partes solicite el aislamiento como autoprotección, o la administración penitenciaria aisle o traslade a una de ellas, o las declare incompatibles, las posibilidades de

que vuelvan a encontrarse en esa cárcel, o en otra, son elevadas; todo ello sin olvidar la posibilidad de venganza a través de una tercera persona, que puede actuar por lealtad o dinero.

Por lo tanto, como el contexto físico y relacional en el que se genera el conflicto no sufre alteración, y las partes continúan expuestas a la repetición reiterada de actos violentos que son consecuencia de la dinámica acción-reacción, el conflicto tiene difícil solución por vías pacíficas y dialogadas. De este hecho se deduce claramente que cada conflicto viene precedido de otros previos sobre los que necesariamente se tiene que trabajar para que cada parte obtenga la satisfacción de su interés.

En segundo lugar, es evidente que no existe un espacio físico para la intimidad y para la elaboración de procesos de reflexión sobre sentimientos y conductas. Tampoco existen los profesionales necesarios para facilitarlos, pues las tareas burocráticas les llevan una buena parte de su tiempo profesional. La tarea, cuando se lleva a cabo, puede ser desarrollada por personas pertenecientes a asociaciones de voluntarios y del tejido social asociativo. Por todo ello, sería conveniente la formación en técnicas de mediación a determinados funcionarios de cada centro penitenciario para que se ocupasen de estas tareas. En tercer lugar, las personas privadas de libertad en un Centro Penitenciario por regla general no confían en la Administración Penitenciaria para denunciar los conflictos interpersonales y en las posibilidades de que ésta pueda ayudar a resolver estos conflictos. Los reclusos suelen resolver sus diferencias de forma personal y clandestina –en los baños, o en lugares ocultos- y siempre que un conflicto aparece suele encubrir situaciones previas no resueltas.

El problema es que los mecanismos de solución institucionales agudizan el conflicto por dos motivos: por un lado, la dinámica que se crea con su aplicación no está encaminada al descubrimiento “de la verdad” a través de la sinceridad/honestidad de las partes que posibiliten la solución dialogada de las situaciones conflictivas existentes –sin verdad no hay diálogo, y sin él no hay posibilidades de reconocimiento del daño, y sin este reconocimiento no existe reparación ni, posteriormente, entendimiento pacificación-. Por otro lado, como la imposición de la sanción añade mayor aflicción, la reacción posterior frente a la parte contraria/denunciante se incrementa. Reaparece la venganza, pero intensificada.

La introducción de mecanismos de pacificación, aunque ya funciona en los centros penitenciarios de Valdemoro (Madrid), Nanclares (Vitoria), Málaga, Zuera (Zaragoza) y Pamplona, sigue siendo un proceso relativamente novedoso en el Estado, y más en cuanto se halla exclusivamente enfocado a las reclusas, para que sus enfrentamientos o disputas se resuelvan a través del diálogo. Únicamente en la cárcel de Picassent (Valencia) se ha puesto en marcha un programa de mediación psicosocial con presas, en el que se pretende lograr la integración social de 70 reclusos, aunque este programa más que a resolver conflictos de forma pactada, está enfocado a que las mujeres aprendan cuestiones relacionadas con la salud, el bienestar físico y

psicológico, así como a abrirse emocionalmente, a comprometerse a respetar, a asumir responsabilidades y a prevenir ciertas enfermedades, en especial, de transmisión sexual.

La legislación penitenciaria para reducir el número de conflictos interpersonales interviene sancionando las conductas infractoras de la convivencia (régimen disciplinario) y potenciado la prevención mediante un sistema de obtención de beneficios y de pérdida de los mismos.

El régimen penitenciario está dirigido a garantizar la seguridad, el buen orden regimental y la convivencia ordenada para estimular el sentido de la responsabilidad y la capacidad de autocontrol de las personas dentro del centro penitenciario (art. 231 de Reglamento Penitenciario). Previene algunas conductas violentas debido a la intimidación que supone el sometimiento a un proceso y la aplicación de una sanción pero que, además de sus efectos aflictivos, genera una serie de consecuencias negativas colaterales, como la pérdida de permisos o la dificultad para progresar de grado entre otros aspectos. Este método puede reducir algún conflicto, puede hacer que las partes lo oculten, pero al tener su fundamento en una reacción exclusivamente negativa, no genera aprendizajes positivos.

El efecto preventivo más importante del sistema penitenciario se basa en la utilización de métodos intimidatorios de pérdida de beneficios penitenciarios. Se concretan en la exigencia legal o reglamentaria de “buen comportamiento” para la obtención de determinados beneficios o de determinadas situaciones regimentales cercanas o próximas a la libertad, como el cumplimiento del requisito de “no observar mala conducta” para la obtención y disfrute de permisos (art. 47.2 LOGP); que la progresión de grado se condiciona a la conducta favorable (art. 65.2 LOGP2), o que la aplicación de la libertad condicional tiene como requisito, entre otros, la buena conducta (Art. 90.3 CP). De otro lado se estimula el buen comportamiento con la concesión de beneficios penitenciarios (art. 202.2 RP), tal como el adelantamiento de la libertad condicional a las 2/3 partes (art. 205 RP y 91 CP), o la propuesta de un indulto particular (art. 206 RP).

También se estimulan los comportamientos positivos con la concesión de recompensas (art. 263 RP); así, la posibilidad de celebrar comunicaciones especiales y extraordinarias, adicionales, becas de estudio, donación de libros y otros instrumentos de participación en las actividades culturales y recreativas del centro penitenciario, prioridad en la participación en salidas programadas para realizar actividades culturales, reducción de sanciones impuestas, premios en metálico, o notas meritorias. Asimismo, la reducción de los plazos de cancelación de las sanciones o la atribución de destinos o puestos en actividades culturales, deportivas u ocupacionales.

Estos mecanismos preventivos, si bien tienen cierta eficacia porque pueden motivar a una persona a eludir determinados conflictos, presentan, no obstante, dos aspectos críticos. Uno, la supeditación del tratamiento a la buena conducta. Otro, que no pueden prevenir los comportamientos más violentos que sean fruto

de la propia dinámica convivencial. Así, por ejemplo, los conflictos derivados de las normas y valores de la denominada cultura carcelaria: la violencia ejercida contra personas que han cometido determinados delitos (contra la libertad sexual), contra quienes han denunciado a la autoridad determinadas conductas - los denominados "chivatos"-; los conflictos que se derivan de las adicciones, como del consumo de determinadas sustancias prohibidas, y las formas de adquirirlas; los derivados de interpretaciones sesgadas de la realidad generadas por la hipersugestibilidad que genera el internamiento carcelario, como una mirada que se interpreta amenazante, un gesto de desconsideración, etc.

Frente a este sistema de justicia vindicativa, basado en posturas dialécticas de enfrentamiento que ignoran la situación y sentimientos de las partes, parece necesario y positivo para la solución de estos conflictos un giro hacia la justicia restaurativa, basada en el diálogo desde las necesidades de las partes enfrentadas. Se trata, en último extremo, de posibilitar el diálogo interpersonal, social e institucional, interrumpido por la desigualdad y la infracción. En definitiva, constituye un prometedor intento para resolver los conflictos en forma de diálogo más que de dialéctica, devolviendo responsabilidad a las partes, minimizando la violencia concurrente y reforzando los patrones de conducta que utilicen medios no violentos para hacer frente a los problemas.

Este instrumento que puede ponerse en marcha en ese momento final del cumplimiento de las penas de prisión debe ser la mediación, que se basa en el diálogo y que puede ser enormemente eficaz porque permite, entre otras cosas, que las personas implicadas asuman la responsabilidad de su conducta, el protagonismo de la solución del conflicto, y recobren la sensación de paz y de equilibrio emocional existentes previos al inicio del conflicto.

La introducción de la mediación en el sistema penitenciario revertirá en los reclusos de forma concluyente, tanto para resolver y mejorar su convivencia dentro del propio centro penitenciario, como para producir un efecto fundamental en la resocialización, que se convierte en punto central de la mediación penitenciaria dado el impacto positivo que causa en el comportamiento futuro de los que realizan este tipo de formación.

Para todo ello, será preciso realizar un estudio de la posible aplicación en las cárceles de la mediación entre personas privadas de libertad que han tenido conflictos interpersonales. De este modo, quienes han estado inmersos en un conflicto interpersonal que dé lugar a la incoación de un procedimiento disciplinario pueden profundizar en su conflicto de forma dialogada, utilizando actitudes de escucha, respeto y, por tanto, además de asumir la responsabilidad por los hechos, pueden restablecer o pacificar sus relaciones para la prevención de nuevas agresiones. La conclusión de una mediación daría lugar entonces a la suspensión del procedimiento disciplinario, o la suspensión de la sanción impuesta, de forma similar a la que se recoge en el Reglamento de ejecución de la Ley de Responsabilidad Penal de Menores. Semejante experiencia se está llevando ya a cabo en el centro penitenciario de Madrid III, en Málaga, Nanclares, Pamplona, Zuera y Granada.



## Consejos de Justicia

**Ponente:**  
M<sup>a</sup> José López

**Grupo de trabajo:**  
Antonio Piña, Manuel Diaz Mato,  
Fdo. Pantín Maneiros, Jaime Bardají,  
Rafael Jiménez, Ángel Judel Prieto

Partíamos de la premisa de, que la intención en la elaboración de la Ponencia de los Consejos Autonómicos, era de presentar un documento provisional que aunara los avances que sobre la materia se habían producido hasta este momento. Bien es cierto que sobre esta materia no podíamos olvidar las propuestas que en los nuevos desarrollos Autonómicos ya habían sido aprobadas, por el Congreso de los Diputados y el Senado y por los propios Parlamentos Autonómicos. Es más, la experiencia del debate en otras ponencias que se han discutido antes que esta, ya nos ofreció un buen ejemplo de cómo mejorar los documentos, dado que la búsqueda del debate, de la aportación de de experiencias y las reflexiones de todos los miembros que conforman la Comisión del Libro Blanco de Galicia, desde su comienzo ha sido un ejemplo a seguir.

De aquí que la intención era que este primer borrador se viera nutrido y empapado de esas aportaciones, reflexiones y riqueza de todos los ponentes de la citada Comisión. El debate abierto y el no dar nada por sentado eran claramente nuestras mejores armas para obtener las mejores conclusiones.

El presentar el debate Constitucional de la necesidad o no de este órgano, los asuntos no cerrados respecto de su naturaleza y composición, las experiencias comunes de nuestro entorno, el entender que sobre todo debe estar planeando el compromiso del ciudadano como centro del sistema, los debates del Consejo General del Poder judicial, las opiniones de las Autonomías en las Conferencias Sectoriales, han servido para que podamos presentar unas conclusiones que podrían concretarse:

En primer lugar hay una opinión mayoritaria de la Comisión del libro Blanco de la Justicia de Galicia, que se concreta en encontrar necesario y posible los Consejos Autonómicos de Justicia. Y ello se concreta en la necesidad de su creación, a sabiendas de que para ello sería necesaria hacer cambios legislativos que deben partir del Gobierno de España que es quien tienen la competencia y fijar en ese cambio su definición en torno a su naturaleza , su competencia, su composición y su posterior desarrollo en las legislaciones Autonómicas.

La propuesta estaría fijada en la posibilidad de que cada Comunidad Autónoma con competencias plenas en Administración de Justicia podría estar en Disposición de hacer posible su creación, si se llevarán a cabo las modificaciones legislativas.

En segundo lugar, la opinión mayoritaria se concentra en la necesidad de que sus competencias fueran no solo las delegadas por el Consejo General del Poder Judicial , si no que avanzarán por encima de las que actualmente tienen las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia y afrontarán decisiones en política Judicial dentro de esa Comunidad Autónoma. Eso afectaría directamente al tipo de tareas a realizar por sus miembros, a la posibilidad de dedicarse exclusivamente a esa tarea. Al igual que mantener una pluralidad en su composición que garantice una cierta proporcionalidad y equilibrio entre sus miembros dependiendo del origen de los mismos.

En tercer lugar, se concluyó en la idea de que los Consejos Territoriales de Justicia debían suponer un máximo potencial para las Autonomías, con lo que ello significaba hacer posible que los Tribunales Superiores de Justicia asumieran competencias que hoy están resididas en el Tribunal Supremo.

En cuarto lugar, y en referencia al origen de sus miembros , existe una opinión mayoritaria que propone su elección por extracción parlamentaria , y una pluralidad amplia en su representación , incluyendo en la composición al Secretario de la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y a un representante del Ministerio Fiscal , el resto de los miembros tanto el número como los perfiles la proposición lo concreta en la misma recomendación que se realiza en la Carta Europea de Consejos Judiciales, es decir 50% de Jueces y el otro 50% de miembros no judiciales.

Y en quinto lugar, la propuesta de la Presidencia del Consejo mayoritariamente la petición es que esta se extraiga de los miembros del Consejo Territorial y no venga predeterminada desde ningún otro órgano judicial.

En definitiva mayoritariamente la Comisión del Libro Blanco de la Justicia en Galicia realiza una apuesta firme y decidida por continuar modernizando la Justicia , por entender que el objetivo y la razón de ser es que el ciudadano sea el centro y el eje de la actuación de la Administración de Justicia y ello significa que la Justicia ha de ser mas próxima , mas entendible , mas cercana y que en definitiva se de la respuesta que los ciudadanos están esperando. Que sea una Justicia que les resuelva los problemas y no les cree ninguno mas, del que tienen cuando buscan el amparo ante los Tribunales.

Eso nos conduce a pensar que los Consejos Territoriales de Justicia vendrían a coadyuvar o contribuir a ese objetivo horizontal y transversal que es la autonomización de la Justicia.





**XUNTA DE GALICIA**

CONSELLERÍA DE PRESIDENCIA,  
ADMINISTRACIÓNS PÚBLICAS E  
XUSTIZA