

LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y LA NUEVA OFICINA JUDICIAL: ORGANIZACIÓN Y EFICACIA DE LA JUSTICIA EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA-LA MANCHA*

Juan Carlos Ortiz Pradillo
Ágata María Sanz Hermida

Profesores de Derecho Procesal
Universidad de Castilla-La Mancha

SUMARIO

- I. *Introducción.*
- II. *La modernización de la Administración de Justicia.*
- III. *Criterios y elementos para una reforma de la Administración de Justicia.*
- IV. *Las Reformas de las Leyes Procesales a través de la reforma del Derecho Sustantivo.*
- V. *La Reforma de la Administración de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial.*
- VI. *La Reforma de la Administración de Justicia y el nuevo Secretario Judicial.*
- VII. *La Reforma de la Oficina Judicial: perspectivas desde el Ministerio de Justicia.*
- VIII. *La función de los Notarios y Registradores en la Administración de Justicia.*
- IX. *La Reforma de los recursos: la nueva casación civil.*
- X. *Perspectivas de Futuro de la Administración de Justicia en Castilla-La Mancha.*
- XI. *Conclusiones finales.*

* El presente artículo recoge las Conclusiones del Ciclo de Conferencias «*La Reforma de la Administración de Justicia y de las Leyes Procesales: la nueva Oficina Judicial*», dirigido por el Prof. Dr. D. Nicolás González-Cuéllar Serrano, y que tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo (UCLM) durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2007. Dicho Ciclo de Conferencias ha sido financiado con cargo a los Proyectos de Investigación “*La Reforma de la Oficina Judicial*” [Proyecto I+D del MECD, Ref.: SEJ2004-01298] y “*Organización y eficacia de la Justicia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha*” [Proyecto I+D de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, Ref.: PAI 05-052].

I. Introducción

El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, de 28 de mayo de 2001, establece entre sus objetivos que «la Justicia actúe con rapidez, eficacia y calidad, con métodos más modernos y procedimientos menos complicados. Que cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica, al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles. Que actúe como poder independiente, unitario e integrado, con una estructura vertebrada, regida por una coherencia institucional que le permita desarrollar más eficazmente sus funciones constitucionales». Para conseguir estos objetivos se hacía preciso abordar una profunda reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, norma que regula los aspectos fundamentales del Poder Judicial y de la propia Administración de Justicia. Esta reforma se llevó a cabo mediante LO 19/2003, de 23 de diciembre, que introdujo significativas modificaciones de la Oficina Judicial, de la que por vez primera se recoge su estructura organizativa y el Estatuto del Cuerpo de Secretarios Judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia. El fin último de esta nueva normativa es establecer un nuevo modelo de Oficina Judicial con «el propósito claro de que su funcionamiento garantice la independencia del poder al que sirve, conjugando al tiempo y sin merma alguna de lo anterior, una adecuada racionalización de los medios que utiliza».

Sin embargo, el desarrollo completo de estas disposiciones normativas y la puesta en marcha de la nueva Oficina Judicial, junto con la regulación de otros aspectos de mejora de la Administración de Justicia, requieren de actuaciones posteriores de desarrollo normativo, dotación presupuestaria, material y personal, aún sin concluir. Por ello, y con el objeto de abordar un estudio riguroso de la reforma de esta organización, a partir de la identificación de los problemas de su funcionamiento y organización y la determinación crítica de la aptitud de las normas legales proyectadas para darles solución, se organizó el Ciclo de Conferencias sobre «La Reforma de la Administración de Justicia y de las Leyes Procesales: la nueva Oficina Judicial», dirigido por el Prof. Dr. D. Nicolás González-Cuéllar Serrano, y que tuvo lugar en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo (UCLM) durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2007, de cuyo desarrollo se extraen, a continuación, las presentes conclusiones.

II. La modernización de la Administración de Justicia¹

Como señaló el Prof. Moreno Catena, la Administración de Justicia en España, al estar basada en un sistema ya obsoleto, más propio del siglo XIX que del siglo XXI en el que nos encontramos, adolece de graves carencias y deficiencias. El actual modelo de Oficina Judicial no sirve, al ser un modelo repetitivo (juez, secretario y oficiales y demás funcionarios) totalmente ineficiente, pues no se aprovechan las ventajas que pueden suponer los denominados Servicios Comunes.

La reforma llevada a cabo a través de la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vino a implantar un nuevo diseño de la Oficina Judicial, a la vez que una nueva concepción de la figura del Secretario judicial, así como también ha venido a delimitar y establecer nuevas encomiendas a los distintos cuerpos funcionariales que trabajan en la Oficina Judicial, al servicio de la Administración de Justicia.

No obstante, en esta Legislatura no han podido salir adelante las distintas reformas de Leyes Procesales necesarias para implantar por completo ese nuevo modelo de Oficina Judicial establecido en la L.O. 19/2003, lo cual supone, en opinión del Prof. Moreno Catena, un enorme inconveniente para beneficiarnos de las bondades y ventajas que suponen disponer de unos servicios judiciales modernos y eficaces. Por ello, el conferenciante se mostró partidario de introducir nuevas reformas legislativas.

A continuación, el Prof. Moreno Catena pasó a examinar algunos de los cambios más significativos que se han producido desde la entrada en vigor de la Ley de Enjuiciamiento Civil del año 2000. Así, por ejemplo, siempre ha existido una unanimidad casi absoluta en reconocer que la Ley de Enjuiciamiento Civil de 1881 nació vieja desde el principio, porque consagraba la escritura en lugar de la oralidad, como sí hicieron otras leyes procesales europeas contemporáneas a la nuestra. Sin embargo, y a pesar de que el proceso civil ha sido tradicionalmente concebido como “el reino del documento”, ello no tiene por qué ser contradictorio con el principio de oralidad, como lo demuestra el modelo introducido con la Ley del año 2000.

1. Conclusiones de la ponencia impartida con este título el 29 de noviembre de 2007 por el Prof. Dr. D. Víctor Moreno Catena, Secretario General de la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos, catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid y Abogado.

Con ello se ha resuelto una importante deficiencia de la Administración de Justicia, como lo era la duración de los procesos en primera instancia. Para refrendar su opinión, el Prof. Moreno Catena arrojó un dato enormemente significativo. Según datos del CGPJ, la duración media de los procesos de primera instancia en 1997 era de 17,5 meses. Por el contrario, su duración media en el año 2006 había descendido a los 8 meses, incluyendo en dicha estadística los datos de los juzgados de Madrid, lo que significa que la duración de los procesos en primera instancia se ha conseguido reducir a menos de la mitad en tan sólo nueve años.

Otra importante reforma procesal introducida con la LEC del año 2000 fue la instauración del proceso monitorio. El status procesal del demandado en la LEC de 1881 era muy ventajoso, y casi privilegiado con respecto a la posición actora, y sin embargo, desde los años noventa se venía apreciando como en casi el 87% de los casos, el demandante tenía razón en su petición. Ahora, con la estructura procedimental instaurada con el proceso monitorio se “premia” al demandante, al permitirle obtener una resolución ejecutiva concesiva de su petición dineraria en un espacio de tiempo muy breve y sin complejos ni costosos procedimientos.

También fue muy aplaudida la reforma de la LEC 2000 respecto del cambio del juicio ejecutivo por un nuevo proceso: el juicio cambiario, también con un mayor refuerzo de la posición actora.

De igual modo, la nueva ejecución forzosa ha aumentado las ejecuciones “*in natura*”, al evitar la conversión casi automática de las ejecuciones no dinerarias en indemnizaciones. Ahora se fomenta y se potencian más las ejecuciones en sus propios términos, a través de la imposición de multas coercitivas periódicas a aquellos condenados que no cumplen voluntariamente con lo establecido en el título ejecutivo.

Y en las condenas dinerarias, también se ha potenciado la investigación y averiguación del patrimonio del deudor, por un lado, mediante el establecimiento de la obligación del condenado de manifestar sus bienes, y por otro lado, con la facultad judicial de investigar el patrimonio del deudor, para lo cual resulta imprescindible potenciar el Servicio Procesal Común de Investigación Patrimonial que se prevé en la reforma de la L.O. 19/2003.

Finalmente, el Prof. Moreno Catena destacó la importante reforma introducida respecto de la subasta judicial, que ya no es el único remedio para conseguir ejecutar el patrimonio del deudor. La LEC permite, por una parte, los denominados convenios de realización entre las partes, y por otra, acudir a empresas o entidades especializadas en subastas, para lograr así un mejor precio de remate con el que satisfacer al ejecutante, y de paso, devolver al ejecutado todo el capital que exceda de la deuda ejecutada. Ante tal situación, varias Comunidades Autónomas han optado por crear Sociedades Públicas de Subastas para, de esta manera, ayudar a los juzgados a canalizar y mejorar los resultados de las subastas. De ahí su recomendación para que la Comunidad Autónoma de Castilla-la Mancha, una vez que reciba las transferencias en materia de Justicia, pueda crear dichas Sociedades Públicas de Subastas.

III. Criterios y elementos para una reforma de la Administración de Justicia²

La metodología para una buena reforma de la Administración de Justicia, como señala el profesor De la Oliva debe estar dirigida por tres objetivos clave: identificación de los problemas a solucionar con la reforma, partir de la situación real en su planteamiento y evitar mimetismos acríticos con otros ordenamientos jurídicos.

El primero de ellos tiene que ver con la correcta identificación de los problemas a solucionar mediante la reforma, y tratar de no crear otros nuevos. Como ejemplo, el Prof. De la Oliva se refirió a un asunto muy concreto y problemático para él, referido al establecimiento de complementos o incentivos salariales de productividad. Así se ha planteado en el caso de jueces y magistrados para los que se establece este complemento en función del número de resoluciones dictadas, lo que puede derivar en ocasiones en prácticas no recomendables.

En segundo lugar, no debe abordarse una reforma de la Administración de Justicia partiendo de grandes planteamientos ideológicos, sino tratando de identificar y mejorar los problemas reales concretos, esto es, aquello que va mal.

2. Conclusiones de la ponencia impartida con este título el 15 de noviembre de 2007, por el Prof. Dr. D. Andrés de la Oliva Santos, Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid, abogado y Ex-vocal del CGPJ.

Esto supone renunciar a reformas grandilocuentes, alejadas de la realidad más inmediata, pues para Andrés De la Oliva, muchas veces se ha conseguido más con pequeños cambios. Y para ello se hace preciso tener en cuenta los recursos materiales y el factor humano con el que se cuenta, sin olvidar por un momento que las reformas han de ser hacederas a corto plazo, pues la Justicia ha de seguir funcionando, por lo que en materia de reformas procesales no caben utopías.

En tercer y último lugar, Andrés De la Oliva expuso como objetivo a conseguir la evitación del mimetismo con otros sistemas jurídicos, pues, en su opinión, no basta con conocer las normas jurídicas de un determinado país, sino que lo realmente importante y decisivo es conocer la realidad jurídica y social de dicho país.

Resulta elemental diferenciar entre lo que está mal hecho y lo que está mal regulado, pues cambiar lo que está mal hecho no siempre significa que haya que reformar la regulación, sino que lo que habrá de hacerse será modificar esos malos comportamientos. Así por ejemplo, expuso el asunto de la intermediación judicial en la práctica de la prueba, en donde a su juicio existía un mal comportamiento conforme a la anterior LEC, y que la nueva Ley procesal mejoró mediante la implantación de un nuevo planteamiento, basado en el principio de la concentración de actos, apoyado con el deber de grabar en un soporte técnico que reprodujera la imagen y el sonido el acto del juicio.

Para finalizar, el profesor De la Oliva pasó a referirse a la actual situación del CGPJ. En su opinión, dicho órgano debería ejercer como lo que es propiamente: un órgano gubernativo, y dedicarse a dichas funciones gubernativas de los jueces, a la vez que deberían potenciarse las funciones disciplinarias de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia.

IV. Las Reformas de las Leyes Procesales a través de la Reforma del Derecho Sustantivo³

Las reformas procesales no son ajenas a la ideología que subyace en toda reforma legal y este aspecto ha sido especialmente destacado por Duro Ventura

3. Conclusiones de la ponencia impartida con este título el día 13 de diciembre de 2007 por don Cesáreo Duro Ventura, Magistrado de la Audiencia Provincial de Ciudad Real, Asesor del Secretario de Estado de Justicia y profesor asociado de Derecho Procesal de la UCLM:

que precisamente se centró en la importancia ideológica del proceso y de las normas procesales, y de cómo las últimas modificaciones de normas procesales a través de la reforma de leyes sustantivas constituyen una técnica legislativa que refleja una determinada ideología.

Para empezar, destacó como la L.O. 19/2003 procedió a reformar la LEC de tal manera que en el elenco de resoluciones no susceptibles de ejecución provisional recogidas en el art. 525 LEC se incluyó los pronunciamientos de carácter indemnizatorio de las sentencias declarativas de la vulneración de los derechos al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen. La finalidad de dicha reforma no era otra que la de evitar la ejecución provisional de una determinada resolución judicial que había condenado a un importante medio de comunicación al pago de una ingente cantidad indemnizatoria por vulneración del derecho al honor y a la intimidad y propia imagen de un determinado sujeto.

También se aprecia la ideología de un determinado momento en aquella reforma en la que se pretendió introducir medidas de agilización de determinados procesos civiles. Vista la consideración positiva que habían merecido los denominados “juicios rápidos” en materia penal, en el orden civil se pretendieron introducir las denominadas Oficinas de Señalamiento Inmediato para determinados asuntos civiles. Sin embargo, dichas Oficinas no han funcionado, principalmente debido a la falta de acuerdo entre los distintos sujetos con competencias en materia de Justicia (Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas y Consejo General del Poder Judicial).

Para Duro Ventura, otra importante reforma legal sustantiva que denota una fuerte ideología subyacente en el modelo de proceso deseado es aquélla que tuvo lugar con la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que refleja una ideología social muy definida de discriminación positiva hacia la mujer, como lo demuestra, no sólo el que en el proceso civil se otorgue legitimación a Sindicatos y Asociaciones representativas, sino también el que, en materia de carga de la prueba, se produzca una inversión de la misma a favor del demandante cuando éste sea una mujer que fundamente su demanda en una situación de discriminación hacia la mujer, en cuyo caso pesa sobre el demandado la carga de probar la proporcionalidad y ausencia de discriminación de la medida o acto impugnado.

También se ha reformado la Ley de responsabilidad civil derivada de la circulación de vehículos a motor, modificando el título ejecutivo de cuantía máxima indemnizatoria en el sentido de introducir la contradicción y la oralidad de las Aseguradoras y del Consorcio para poder impugnar dicho título.

Otra reforma procesal civil que demuestra una cierta ideología proteccionista la constituye la idea de reformar los juicios de desahucio por impago de la renta, respondiendo así a los actuales problemas en materia de vivienda en España. Una futura reforma muy relacionada con la política del Ministerio de la Vivienda, que pretende así solucionar los problemas del “mercado de alquiler” a través del fomento a los particulares propietarios de viviendas para que alquilen las mismas, garantizándoles una tramitación rápida de los procesos judiciales en caso de impago de las rentas por sus inquilinos. En España, existe la idea preconcebida de que, en caso de impago, el propietario tarda demasiado tiempo en conseguir, no sólo recuperar sus rentas, sino incluso su vivienda. De ahí que se está planteando la posibilidad de crear juzgados civiles especializados en desahucios, así como también la posibilidad de suprimir la posibilidad de la enervación de desahucio en caso de pago de las rentas.

Finalmente, y dentro de las reformas procesales penales, Cesáreo Duro también se refirió a la reforma de la Ley de Responsabilidad Penal del Menor, que ha reformado la normativa procesal penal y ha introducido la posibilidad de la declaración de menores y víctimas, tanto durante la fase de instrucción como durante el juicio oral, a través de los sistemas de videoconferencia que eviten la confrontación visual entre aquéllos y los acusados, además de permitir que declaren asistidos por psicólogos y pedagogos. Y todo ello, debido al enorme clamor social que se produjo cuando en un juicio por agresión sexual en Barcelona, varias niñas menores de edad tuvieron que declarar en el juicio oral en presencia de su supuesto agresor.

V. La Reforma de la Administración de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial⁴

La intervención de D. Agustín Azparren Lucas versó, en su primera parte, sobre el Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder

4. Conclusiones de la ponencia impartida con este título el 11 de octubre de 2007 por D. Agustín Azparren Lucas, Magistrado y Vocal del Consejo General del Poder Judicial.

Judicial y la cada vez más deteriorada imagen pública como consecuencia de la situación de crisis que vive ante la falta de acuerdo de los principales partidos para la renovación de los vocales que integran este órgano.

El artículo 122.2 de la CE define al CGPJ como «el órgano de gobierno del mismo» y, en el párrafo tercero de dicho artículo se señala que dicho órgano estará integrado «por el Presidente del Tribunal Supremo, que lo presidirá, y por veinte miembros nombrados por el Rey por un período de cinco años. De éstos, doce entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales, en los términos que establezca la ley orgánica; cuatro a propuesta del Congreso de los Diputados y cuatro a propuesta del Senado, elegidos en ambos casos por mayoría de tres quintos de sus miembros entre abogados y juristas, todos ellos de reconocida competencia y con más de quince años de ejercicio en su profesión». El problema se originó con la aprobación de la LOPJ en el año 1985 y sus posteriores reformas ya que, en desarrollo de esta previsión constitucional, estableció el sistema definitivo de selección de los vocales, conforme al cual, todos los vocales del CGPJ –no sólo los 8 no pertenecientes a la carrera judicial como establece el art. 122.2 CE– son elegidos por las Cámaras, si bien tras la reforma del art. 112 LOPJ operada por la LO 2/2001, de 28 de junio, los 12 miembros judiciales se eligen a partir de los candidatos presentados por las asociaciones profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el 2 por ciento de todos los que se encuentren en servicio activo a través de un complejo sistema descrito en dicho art. 112.

En la aplicación práctica de esta normativa se ha llegado a un sistema de cuotas entre partidos que cada vez hace más difícil la renovación de los vocales del CGPJ y la existencia entre ellos de algunos denominados «independientes», lo cual sin duda deteriora la imagen de este órgano. Pero además, el deterioro se pone también de relieve en el ejercicio de algunas esenciales funciones que tiene asignadas como el nombramiento de los Presidentes de las Salas del Tribunal Supremo, –especialmente el de la Sala de lo Penal, órgano competente para el enjuiciamiento de los «aforados»–, donde nuevamente se pone de manifiesto la introducción de criterios políticos en este órgano.

La segunda parte de su intervención versó sobre el sistema de acceso a la carrera judicial y los eventuales cambios que desde el Ministerio de Justicia se están estudiando para sustituir el actual sistema de oposición en el que se emplea

una media de 5 años para su superación por un sistema más próximo a los vigentes en otros ordenamientos jurídicos de nuestro entorno, que permita a los licenciados con mejores expedientes académicos acceder a la carrera judicial sin necesidad de opositar. Estos estudiantes que han de provenir de Universidades Públicas ingresarían en la Escuela Judicial para formarse y especializarse, durante un periodo de tiempo aún por determinar. De este modo se conseguiría mejorar algunos de los inconvenientes del sistema actual de oposición, ya que no habría “pérdida de contacto con la realidad social” que se atribuye a los opositores actualmente, se emplearían menos años en acceder a la carrera judicial y se mantendría la Escuela Judicial como centro de formación especializada.

VI. La Reforma de la Administración de Justicia y el nuevo Secretario Judicial⁵

En su conferencia, don Luis Martín realizó un repaso en torno al concepto de “Administración de Justicia” y a su evolución en las distintas reformas de la Ley Orgánica del Poder Judicial, para finalizar con el papel que el Secretario judicial está llamado a desempeñar en la nueva organización de la Oficina Judicial derivada del modelo implantado con la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre.

Comenzó por hacer un breve apunte histórico acerca de la Ley Orgánica de 1980 que reguló el Consejo General del Poder Judicial, y como a dicho órgano se le encomendaron las competencias de la Administración de Justicia (competencias materiales y personales) en virtud del mandato establecido en el art. 122 CE. Posteriormente, la LOPJ de 1985 rompe esa tradición línea de 1980 y se produce un retorno de competencias al Ministerio de Justicia sobre el personal no perteneciente a la carrera judicial y sus recursos materiales. Una de las razones de dicho cambio pudiera ser, según el ponente, de que la LOPJ de 1985 fue una ley elaborada por administrativistas, y por ello, el concepto de Oficina Judicial que de la misma se puede deducir es un concepto muy amplio que abarca, no sólo la potestad jurisdiccional, sino también la actividad administrativa que no es propiamente la potestad establecida en el art. 117.3 CE.

5. Conclusiones de la conferencia impartida con este título el día 4 de octubre de 2007 por D. Luís Martín Contreras, Doctor en Derecho y Secretario judicial de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.

Además, otro hito importante en torno al concepto de “Administración de Justicia” fue la STC 56/1990, de 29 de marzo, en donde el Tribunal Constitucional advierte que el concepto “Administración de Justicia” posee un doble sentido. En su sentido estricto, equivale a la función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado, lo cual es competencia exclusiva del Estado, con la excepción relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en la organización de la demarcación judicial. Pero en un sentido amplio, comprende además los medios materiales y personales necesarios, a los que se denomina «administración de la Administración de Justicia», y que las Comunidades Autónomas pueden asumir a través de las cláusulas subrogatorias en los Estatutos de Autonomía, siempre y cuando se trate de competencias ejecutivas y reglamentarias sólo en aquellas cuestiones no supracomunitarias, previamente atribuidas por la Ley Orgánica del Poder Judicial al Gobierno o al Ministerio de Justicia, excluyéndose las competencias legislativas.

La reforma de la LOPJ mediante la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha supuesto una importante reforma de la Oficina Judicial, tanto de sus aspectos organizativos, como de los de funcionamiento, a fin de lograr su adecuación a las actuales necesidades de la Administración de Justicia. En opinión del ponente, la reforma introducida por la Ley Orgánica 19/2003, aparte de suponer la mayor reforma experimentada por la Ley Orgánica del Poder Judicial, ha supuesto el primer paso para la aproximación de la división de la planta judicial a la división territorial del estado de las autonomías, si bien resulta necesario que dicha reforma prevista en la Ley Orgánica 19/2003 sea desarrollada con urgencia a través de la implantación real del modelo de oficina judicial que se prevé en la citada ley y de las reformas procesales que la misma requiere.

Pero, sin duda alguna, la figura más importante de la reforma de la Oficina judicial a través de dicha Ley Orgánica lo ha constituido el Secretario judicial, sobre lo cual versó la mayor parte de la Conferencia.

Al Secretario judicial se le otorga la competencia de la organización, gestión, inspección y dirección del personal integrante de la Oficina judicial en los aspectos técnico-procesales. Y así, al frente de cada servicio procesal común y en cada unidad de apoyo directo –unidades en las que se estructura la Oficina judicial–, ha de haber un secretario judicial. Pero resulta, además, que con esta reforma, el Secretario judicial se convierte en la figura central de una nueva concepción de

la Justicia, donde ya no cabe la identificación de órgano judicial con una corporación, referida únicamente a Jueces y Magistrados. Y así, por ejemplo, los distintos Proyectos de Ley de reformas procesales remitidos por el Gobierno al Parlamento, confieren unas competencias al Secretario judicial no imaginadas hasta hace poco tiempo en nuestro sistema jurídico, hasta el punto de encomendarle algunas funciones catalogadas hasta ahora como propias del ejercicio de la potestad jurisdiccional, sobre todo en materia de ejecución forzosa.

Para finalizar, Luis Martín Contreras aludió a la implantación del nuevo modelo de procedimiento monitorio europeo, que en su opinión será una buena oportunidad para que, al igual que ocurre en numerosos países de la Unión Europea, se le encomiende las competencias al Secretario judicial. Con ello, no sólo se agilizaría el trámite, sino que, además, se legislaría en la misma línea que propugna la reforma procesal ahora en trámite.

VII. La Reforma de la Oficina Judicial: perspectivas desde el Ministerio de Justicia⁶

El análisis del futuro de la oficina judicial desde la perspectiva del Ministerio de Justicia fue el objeto de la intervención de Dña. Pilar Rodríguez Fernández. El punto de partida de esta ponencia se sitúa en un hecho de importancia en esta cuestión y es la confluencia de competencias sobre la oficina judicial que comparten el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas que ya han asumido las competencias correspondientes en materia de justicia.

Efectivamente, la estructura territorial del Estado español en CC.AA. tiene una importante incidencia en las cuestiones relacionadas con la Administración de Justicia. En concreto, el art. 149.1 CE reconoce al Estado competencia normativa exclusiva en las materias de «Administración de Justicia» (regla 5^a) y «legislación procesal», pero se añade que todo ello «sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas» (regla 6^a). La redacción dada a

6. Conclusiones de la conferencia impartida con este título el 18 de noviembre de 2007, por Dña. Pilar Rodríguez Fernández, Fiscal de profesión y, en la actualidad, Directora de la Unidad de Apoyo en la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (Ministerio de Justicia).

este precepto constituye una de las cuestiones más controvertidas en el reparto competencial de este ámbito que ha dado lugar al planteamiento de numerosos recursos de inconstitucionalidad ante nuestro Tribunal Constitucional, el cual ha acuñado una distinción entre «Administración de Justicia» y «administración de la Administración de Justicia». Así pues, según se desprende de la línea interpretativa del TC, la Constitución establece en el ámbito de la Administración de Justicia, unas materias de competencia exclusiva del Estado y que no podrán ser asumidas por las CC.AA. –aquéllas relativas al ejercicio de la potestad jurisdiccional–, mientras que otro grupo de materias, sí. En concreto, las CCAA: 1º tienen competencia exclusiva en lo relativo al personal y los medios materiales al servicio de la Administración de Justicia no integrados en ella (órganos colaboradores de los órganos jurisdiccionales que posean naturaleza administrativa y que circunscriban su actuación a la demarcación de TSJ); 2º ostentan competencias compartidas con el Ministerio de Justicia, en materia de personal auxiliar y colaborador (médicos forenses, cuerpo de gestión procesal o administrativa, cuerpo de tramitación procesal o administrativa y el cuerpo de auxilio judicial), en virtud de lo establecido en el art. 471 LOPJ; en materia de horarios de trabajo, también ostentan competencia siempre y cuando las jornadas de trabajo respeten el horario de audiencia pública (la jornada no sea inferior a la de la Administración Pública); ostentan ciertas competencias en materia de demarcación y planta judicial; 3º finalmente, tienen competencia en materia de regulación de los medios materiales.

Junto a ello no hay que olvidar las competencias que, en este ámbito relativo a la oficina judicial, también ostenta el CGPJ, conforme a lo establecido en los arts. 107 y ss. de la LOPJ.

Dentro de este contexto, pues, de confluencia y distribución de competencias y, tomando en consideración además el hecho de que todavía no todas las Comunidades Autónomas tienen transferidas las competencias en materia de Justicia, el Ministerio de Justicia está abordando el desarrollo de algunos aspectos de la oficina judicial procurando compatibilizar la idea de una necesaria homogeneidad en todo el territorio nacional para una actuación eficaz, junto a la también necesaria flexibilidad en función de la diversidad que existe en nuestro Estado.

Por ello se está trabajando en el desarrollo de nuevos principios de gestión en busca de un más eficaz aprovechamiento de los recursos humanos y materiales

de que se disponga, la elaboración de una relación de puestos de trabajo adaptada a la actual situación en este ámbito y el fomento y potenciación de las nuevas tecnologías en la administración de justicia como vehículo para lograr una mayor agilización, calidad, eficacia y eficiencia en su desarrollo, garantizando a la vez la seguridad necesaria en este ámbito. Precisamente en relación a este último aspecto, el Ministerio de Justicia ha desarrollado un servicio de presentación telemática de escritos y notificaciones a través del sistema LexNET aprobado por RD 84/2007, de 26 de enero, «sobre la implantación en la Administración de Justicia del sistema informático de telecomunicaciones LexNET para la presentación de escritos y documentos, el traslado de copias y la realización de actos de comunicación procesal por medios telemáticos». La implantación de este sistema informático se enmarca en el plan de modernización de la Administración de Justicia y su estructura se basa en el correo electrónico securizado, garantizando el cumplimiento de las siguientes premisas de seguridad: autenticación, confidencialidad, integridad, no repudio y fechado.

VIII. La función de los Notarios y Registradores en la Administración de Justicia⁷

Si bien tradicionalmente los notarios y los registradores quedan fuera de los estudios sobre la Administración de Justicia, la función preventiva que ejercen en la evitación de posibles conflictos intersubjetivos, así como su función de dación de fe pública extrajudicial y de asesoramiento a sus clientes constituyen bases suficientes para concluir que también han de ser objeto de consideración a estos efectos, como puso de manifiesto D. Javier Gómez Galligo, Registrador y Letrado de la Dirección General de los Registros y Notariado, en su intervención el 6 de noviembre de 2007. En efecto, basta realizar un repaso general de las funciones que tanto registradores como notarios tienen asignadas para comprobar el importante papel que estos profesionales pueden jugar tanto en la evitación de conflictos contribuyendo a la consolidación de lo que Gómez Galligo ha calificado como «un sistema de seguridad jurídica preventiva», como en su caso, en la resolución de los conflictos que puedan plantearse ante los órganos judiciales en los que deban tomarse en consideración documentos intervenidos o emitidos por dichos profesionales, dada la fuerza ejecutiva y la fuerza probatoria privilegiada de dichos documentos.

7. Conclusiones de la conferencia impartida con este título el día 6 de noviembre de 2007 por D. Javier Gómez Galligo, Registrador y Letrado de la Dirección General de los Registros y Notariado.

El notario es un profesional del Derecho que ha superado una oposición cuya función esencial es la de ejercer la fe pública extrajudicial, de modo que confiere a los documentos de los que es autor el carácter de auténticos, los cuales tienen fuerza ejecutiva y gozan de la consideración de prueba privilegiada en los pleitos. El notario da fe de los negocios jurídicos privados, colabora en la formación correcta de los mismos y solemniza, con su autoridad y firma el modo y la forma en que se expresan. De ahí que pueda afirmarse que su función de fedatario público viene completada con otra función también de gran relevancia consistente en el asesoramiento jurídico a los particulares que acuden a sus notarias y su contribución, desde esta perspectiva, a la corrección de los negocios jurídicos que los mismos celebran y quieren solemnizar. La autoría del documento notarial y su control de la legalidad lo distingue de otras formas documentales en las que la actividad del profesional se limita a la legitimación o autenticación de la firma.

Al igual que el notario, el registrador es también un licenciado en Derecho que ha superado una oposición. Les corresponde, en ejercicio de sus funciones, la calificación de los documentos que pretenden acceder a los Registros que tienen asignados; el asesoramiento al público en lo referente a cuestiones registrales y la expedición de la publicidad de los datos inscritos. De este modo, los Registros, tanto de la Propiedad –donde se inscriben los actos de trascendencia real referentes a bienes inmuebles rústicos y urbanos–, como Mercantiles –donde se inscriben los actos referentes a sociedades mercantiles y a otros sujetos o patrimonios– y de Bienes Muebles –donde se inscriben titularidades y gravámenes sobre buques, aeronaves, maquinaria industrial y otros bienes muebles identificables, así como las condiciones generales de la contratación–, son instrumentos fundamentales de publicidad, que contribuyen a la prevención de conflictos: los asientos del registro gozan de una presunción de veracidad de su contenido, lo que conlleva que los derechos y situaciones inscritas gozan de diversos privilegios de carácter material y procesal.

Considerada la función de los notarios y de los registradores desde esta perspectiva puede comprobarse fácilmente el importante papel que ambos profesionales desempeñan en el mantenimiento de la paz social, tanto por su contribución a la seguridad jurídica, como por la evitación de conflictos y, en su caso, por la contribución a la solución de los conflictos intersubjetivos que se puedan plantear ante los Tribunales dadas, como se ha señalado anteriormente, la fuer-

za ejecutiva o, en su caso, la fuerza probatoria privilegiada de que gozan los documentos por ellos intervenidos.

IX. La reforma de los recursos: la nueva casación civil⁸

La intervención del Prof. Guzmán Fluja versó sobre dos aspectos de gran actualidad e íntimamente relacionados entre sí como son el papel que debe desempeñar recurso de casación civil y en relación con el mismo, el valor jurídico que ha de concederse a la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo dentro del sistema de fuentes del ordenamiento jurídico.

La casación es un medio de impugnación de carácter extraordinario que se puede interponer contra determinadas sentencias de apelación dictadas por las Audiencias Provinciales limitado a las solas cuestiones de Derecho, pues los hechos no pueden ser cuestionados en la casación. No es pues, un medio de gravamen, ni una instancia más en la que se puede obtener un nuevo enjuiciamiento de los hechos, ya que no puede sustentarse en errores en la valoración de hechos, sino en la infracción de las normas legales. De ahí una diferencia esencial que la distingue y separa del recurso de apelación, tal y como lo viene declarando el Tribunal Supremo en reiterada jurisprudencia.

A la casación civil se le han atribuido tradicionalmente tres funciones importantes: en primer lugar, la función nomofiláctica, de protección de la norma jurídica; en segundo lugar, una función uniformadora de la aplicación e interpretación de la ley (a través de la cual se protege el “*ius constitutionis*”); en tercer lugar, una función de protección del “*ius litigatoris*”, de satisfacción de los derechos de los litigantes. De estas tres funciones, Calamandrei se pronunció a favor de la casación como instrumento de protección del “*ius constitutionis*” y, especialmente, por la función uniformadora del ordenamiento jurídico, visión que se ha consolidado en la doctrina actual.

Con la reforma de la casación civil proyectada en nuestro ordenamiento jurídico se pretende potenciar y acentuar su función uniformadora, reforzando su valor como instrumento de garantía de la igualdad de los ciudadanos ante la ley;

8. Conclusiones de la conferencia impartida con este título por el profesor D. Vicente Guzmán Fluja, Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad «Pablo de Olavide» de Sevilla.

de la seguridad jurídica y de certidumbre acerca de la interpretación de las normas por los Tribunales inferiores. En relación a este último aspecto, el Prof. Guzmán Fluja destacó la importancia de entender la finalidad uniformadora “en sentido sincrónico”, admitiendo la posibilidad de evolución de la interpretación de la norma jurídica, como modo de evitar la petrificación del ordenamiento jurídico: no puede equipararse en modo alguno la expresión “certidumbre” con “certeza”.

Por otra parte, es preciso contextualizar esta función uniformadora dentro del marco jurídico vigente en nuestro ordenamiento y con el marco territorial diseñado en la Constitución, con el objeto de favorecer que los Tribunales Superiores de Justicia de las distintas CC.AA. se conviertan en el órgano jurisdiccional que culmina la organización judicial en el ámbito de las CC.AA. Actualmente, los TSJ conocen tan sólo de aquellos recursos de casación fundados en vulneraciones de derecho –material– civil foral o autonómico, dado que el modelo actual de casación, fundada en cuestiones de derecho material comparte su ámbito tradicional con el recurso por infracción procesal, a través del cual se pueden alegar las vulneraciones de normas procesales. Éste último es de la competencia del TS, pues, pese a las previsiones de la LEC del año 2000 que también lo atribuían, en su caso, a los TSJ, todavía no se ha llevado a cabo la necesaria reforma de la LOPJ para atribuir esta competencia a los TSJ. La propuesta de reforma se aparta de esta dualidad de recursos extraordinarios –casación y por infracción procesal–, suprime el recurso extraordinario por infracción procesal y unifica los motivos de casación en la infracción de normas materiales o procesales, siguiendo lo que había sido la regulación precedente de la casación civil en nuestro ordenamiento. Sin embargo, el diseño de esta posibilidad y su puesta en funcionamiento puede plantear numerosos problemas, como si sería posible o no aplicar normas de Derecho civil foral a personas que residen en otra CC.AA., quien debe conocer de los recursos de casación fundados en normas de Derecho civil estatal y autonómico o cuál es el órgano competente cuando las normas autonómicas se alegan tan sólo con carácter subsidiario y su compatibilización con la previsión constitucional de que los TSJ culminan la organización judicial en el ámbito de la CA.

Finalmente, el Prof. Guzmán Fluja se planteó la validez o no de promover dentro de nuestro ordenamiento jurídico el establecimiento del sistema del “precedente judicial”, de modo que la doctrina emanada de la jurisprudencia del

Tribunal Supremo sea vinculante para los demás órganos jurisdiccionales. La CE establece que los órganos jurisdiccionales son independientes y que están sometidos únicamente al imperio de la ley, por lo que el Prof. Guzmán Fluja se preguntaba, ¿es posible considerar a la jurisprudencia como “ley”?

X. Perspectivas de Futuro de la Administración de Justicia en Castilla-La Mancha⁹

El traspaso de competencias a las CC.AA. es un tema de candente actualidad especialmente en relación a Castilla-La Mancha dado que, en estos momentos, se está negociando con el Ministerio de Justicia. A este respecto, la Consejera de Justicia y Protección Ciudadana ha resaltado que su Comunidad Autónoma se está esforzando especialmente por primar el hecho de que las transferencias competenciales se efectúen en las mejores condiciones posibles, aunque ello suponga un cierto retraso en su traspaso efectivo. Resulta obvio que “las transferencias siempre conllevan mejoras palpables para los ciudadanos, ya que la cercanía de una Administración regional ayuda a solventar los problemas”, pero también lo es que, para que dichas mejoras sean realmente tales, la Comunidad Autónoma debe encontrarse en las mejores condiciones posibles y con la mejor dotación posible: importa el cuándo, pero sobre todo el cómo se van a recibir esas competencias.

El proceso de negociación que en estos momentos se está llevando a cabo con el Ministerio de Justicia comprende tres ámbitos de actuación diferenciados: el primero, dedicado al análisis de la situación de la Justicia en la Comunidad Autónoma y los medios de que dispone en la actualidad. A este objeto y desde hace ya algún tiempo la Consejería viene realizando unos completísimos estudios de campo sobre la situación de la Administración de Justicia en todos sus aspectos, funcionamiento práctico, medios personales y materiales, infraestructuras de que está dotada, accesibilidad, etc. Los resultados obtenidos han servido para elaborar diversos planes de trabajo.

El segundo ámbito ha ido directamente encaminado a impulsar el proceso de negociación con el Ministerio de Justicia a cuyo objeto se han creado cuatro gru-

9. Conclusiones de la conferencia impartida con este título el día 13 de diciembre de 2008 por Dña. Angelina Martínez Martínez, Consejera de Justicia y Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha.

pos de trabajo (dedicados respectivamente a personal; informática y telecomunicaciones; patrimonio; y costes y financiación) y una Comisión Mixta de Transferencias. El desarrollo de este proceso ha tenido un importante y especial impulso tras la creación de la Consejería de Justicia y Protección Ciudadana en el mes de julio de 2007.

El último aspecto del traspaso competencial se refiere a la planificación del desarrollo de las futuras competencias en materia de justicia, partiendo del hecho de que es un ámbito de confluencia competencial:

1. Los jueces, fiscales y secretarios, no pueden ser transferidos, sino que seguirán dependiendo del CGPJ.

2. Habrá competencias compartidas con el Ministerio de Justicia en relación al desarrollo de la oficina judicial, conforme a lo previsto en el art. 471 LOPJ. De ahí la importancia de crear canales adecuados de coordinación para prestar el servicio de la mejor manera posible (como, por ejemplo, los Delegados Provinciales de la Consejería de Justicia), lo que sin duda mantendrá “vivo el contacto con la Administración Central”.

La Consejera de Justicia destacó los importantes esfuerzos que la Comunidad Autónoma está llevando a cabo para abordar el desarrollo del nuevo modelo de Oficina Judicial y que ha llevado a la elaboración de diversos planes de actuación entre cuyos objetivos destacan la mejora del parque inmobiliario, tecnológico y estructural; la mejora y expurgo de los archivos y depósitos en la Comunidad y la creación de una infraestructura específica para el mantenimiento de los mismos; y otras acciones complementarias en relación a diversos aspectos de medicina legal y forense, asistencia jurídica gratuita y turno de oficio y subvenciones a los Juzgados de Paz, aspecto este último de especial importancia en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que es una de las que cuenta con el mayor número de este tipo de órganos jurisdiccionales en su territorio.

Finalmente, culminó su intervención exponiendo brevemente las acciones inmediatas que se van a llevar a cabo en este ámbito encaminadas a la dotación para la Consejería de Justicia de un espacio físico propio –del que, en la actualidad, carece–; la progresiva dotación personal de la plantilla de informática; y finalmente, la planificación de las necesarias reformas inmobiliarias en este ámbito.

XI. Conclusiones finales

La adaptación de la oficina judicial a las previsiones recogidas en la LOPJ tras la reforma operada por la L.O. 19/2003 ha de ser una prioridad de la política legislativa y ejecutiva en materia de justicia pues de ello depende en gran medida, no sólo la mejora de la eficacia y agilidad del funcionamiento de esta organización, sino además, la mejora en general del funcionamiento de la Administración de Justicia en nuestro ordenamiento. El proceso de puesta en práctica y desarrollo de la regulación de la nueva oficina judicial requiere todavía de importantes esfuerzos que necesariamente han de ser compartidos por las Administraciones, órganos e instituciones implicados por el sistema.

De ahí la importancia, en relación a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de continuar los esfuerzos por agilizar el proceso de traspaso de competencias en materia de Justicia, si bien primando siempre la racionalidad en el traspaso por encima de la rapidez o inmediatez del mismo. Pero aparte de la esencial asunción de las competencias en materia de Justicia, de las distintas ponencias puede deducirse también la necesidad de establecer cauces adecuados de colaboración entre nuestra Comunidad Autónoma y los Secretarios Judiciales, a tenor de la importancia que la reforma de la Oficina Judicial a través de la L.O. 19/2003 confiere a la figura del Secretario judicial, al cual se le otorga la competencia de la organización, gestión, inspección y dirección del personal integrante de la misma en los aspectos técnico-procesales. Por ello, la colaboración más estrecha que deben mantener las CC.AA., de cara a conseguir que la organización de la Oficina judicial responda a las actuales necesidades de la Administración de Justicia y a los retos que la Sociedad plantea, debe ser con los Secretarios judiciales, pues en el ejercicio de sus competencias, éstos deben asegurar “la coordinación con los órganos de gobierno del Poder Judicial y con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas (art. 454.2 LOPJ)”, y en concreto, deben colaborar con las CC.AA. “para la efectividad de las funciones que estas ostentan en materia de medios personales y materiales, dando cumplimiento a las instrucciones que a tal efecto reciban de sus superiores jerárquicos (452.3 LOPJ)”.

Especialmente, los secretarios judiciales con los que la colaboración ha de ser más estrecha, en el ámbito respectivo de la CC.AA., serán el Secretario de Gobierno del TSJ y los Secretarios Coordinadores Provinciales de la respectiva

CC.AA. Ello por cuanto al primero le compete “impartir instrucciones a los secretarios judiciales de su respectivo ámbito territorial, a solicitud de las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, cuando sea precisa la colaboración de aquellos para garantizar la efectividad de las funciones que tienen éstas en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia”, así como proponer a la CC.AA. con competencias transferidas, las medidas que, a su juicio, deberían adoptarse para el mejor funcionamiento de la Administración de Justicia que fueren de su respectiva competencia (art. 465 LOPJ)”, mientras que los Secretarios Coordinadores Provinciales, ostentan como competencias, bajo dependencia directa del Secretario de Gobierno, “dictar instrucciones de servicio a los secretarios judiciales de su ámbito territorial para el adecuado funcionamiento de los servicios que tienen encomendados”, así como “colaborar con las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, para la efectividad de las funciones que éstas ostenten en materia de medios personales y materiales (art. 467 LOPJ)”. Por ello, corresponde a las propias CC.AA. con competencias en materia de Justicia proponer el nombramiento y cese del Secretario de Gobierno del TSJ de sus respectivos ámbitos, así como también se prevé la participación de las CC.AA. en la designación de los Secretarios Coordinadores Provinciales.

La importancia del papel de las CC.AA. en esta designación es clave para la buena coordinación entre los organismos autonómicos competentes en materia de Justicia y el Gobierno, ya que el Secretario de Gobierno es el cargo superior jerárquico que se ocupa de la dirección de los secretarios judiciales que prestan sus servicios en las oficinas judiciales dependientes de dichos Tribunales, la inspección de los servicios que sean responsabilidad de los secretarios judiciales de su respectivo ámbito competencial, la incoación de expedientes disciplinarios a secretarios judiciales, el control y seguimiento estadístico, así como la impartición a los secretarios judiciales de su respectivo ámbito territorial, a solicitud de las CC.AA., de todas aquellas instrucciones necesarias para garantizar la efectividad de las funciones que tienen éstas en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia.