

LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA: LA NUEVA OFICINA JUDICIAL Y LOS CONSEJOS DE JUSTICIA AUTONÓMICOS

Juan Carlos Ortiz Pradillo

*Profesor Ayudante de Derecho Procesal
Universidad de Castilla-La Mancha*

SUMARIO

1. *Introducción.*
2. *Competencias autonómicas en materia de administración de justicia.*
3. *La participación de las Comunidades Autónomas en la oficina judicial.*
 - 3.1. *Colaboración con otros organismos y administraciones públicas.*
 - 3.1.1. *Colaboración con el CGPJ.*
 - 3.1.2. *Colaboración con el Ministerio de Justicia y la Administración General del Estado.*
 - 3.1.3. *Colaboración con los Secretarios Judiciales.*
 - 3.2. *Organización, gestión y desarrollo de la Oficina Judicial.*
 - 3.2.1. *Para el diseño y gestión de las Oficinas Judiciales.*
 - 3.2.2. *Para el diseño y gestión de las Unidades Administrativas.*
4. *Las Comunidades Autónomas y las futuras reformas en materia de justicia.*

1. Introducción

La reforma de los Estatutos de Autonomía y la asunción de nuevas competencias por parte de las Comunidades Autónomas ha cobrado especial importancia en el panorama nacional, sobre todo a raíz del inicio de la tramitación parlamentaria de la Ley Orgánica que debe reformar el Estatuto de Autonomía de Cataluña.

No obstante, el tema a tratar en el presente trabajo no pretende tanto ahondar en el análisis de las reformas de los Estatutos de Autonomía que en estos momentos se están acometiendo en distintas Comunidades Autónomas y las competencias estatales que aquéllas reclaman ahora para sí, como en la necesidad de obtener la transferencia de las competencias en una materia muy concreta como lo es la Administración de Justicia, y ello a tenor de las últimas modificaciones legislativas operadas en los últimos años, así como también a la vista de los proyectos de reforma de la LOPJ actualmente en tramitación.

En concreto, se trata de resaltar la importancia de la obtención del traspaso de las competencias en materia de Justicia a favor de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de acuerdo con el papel que pueden llegar a tener las Comunidades Autónomas en los distintos ámbitos que componen la Administración de Justicia, y más concretamente, en lo referente a la nueva Oficina Judicial y a los proyectados Consejos de Justicia autonómicos.

2. Competencias autonómicas en materia de administración de justicia

La última reforma de la LOPJ, mediante la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha supuesto una importante reforma de la Oficina Judicial, entendida como la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales, 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.

Ese nuevo modelo de Administración de Justicia que pretende instaurarse se asienta sobre dos premisas básicas. De una parte, la aplicación a la Administración de Justicia de los principios de agilidad, eficacia, eficiencia, y

racionalización del trabajo, lo cual exige la coordinación y cooperación entre las distintas "Administraciones" con competencias en materia de Justicia (Ministerio de Justicia, CGPJ y Comunidades Autónomas). Y de otra parte, la idea de que, para que a los ciudadanos se les preste una tutela judicial que resulte eficiente por parte del servicio público de la Administración de Justicia, ésta ha de ser un servicio próximo y de calidad, con respeto a los principios recogidos en la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia.

Con anterioridad a dicha reforma del año 2003, las facultades otorgadas a las CC.AA. distaban mucho, en la práctica, de alcanzar esos objetivos de lograr una Administración de Justicia más cercana y un desarrollo, en lo que a la Administración de Justicia se refería, del principio autonómico que caracteriza a España. Y así, el resultado de la interpretación llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, entre competencias estatales y autonómicas en lo atinente a la Administración de Justicia, se llegó incluso a calificar como de "vacío de contenido" de dichas potestades autonómicas¹.

En las SSTC 56/1990, 62/1990 y 105/2000, se partió de una delimitación conceptual referida al término "Administración de Justicia" que establece el art. 149.1.5° CE como competencia exclusiva del Estado.

En su sentido estricto, la Administración de Justicia *equivale a la función jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado que señala el art. 117.3 CE*, y resulta competencia exclusiva del Gobierno central.

Pero entendida en un sentido amplio, la Administración de Justicia comprende además *los medios materiales y personales necesarios, que quedan "al servicio" de aquélla y no estrictamente integrados en la misma*. Esto último se denominó como "administración de la Administración de Justicia", respecto de la cual las CC.AA. podían asumir competencias, mediante el sistema de cláusulas subrogatorias en sus respectivos Estatutos de Autonomía, para cuestiones de carácter ejecutivo y reglamentario.

Sin embargo, aunque formalmente se reconocía la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias de los respectivos Estatutos de Autonomía para asumir

1. Jiménez Asensio, R.: *"Reforma de la Administración de Justicia y Comunidades Autónomas"*, Parlamento y Constitución, núm. 7, 2003, págs. 18 y ss.

competencias respecto a la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia, sus facultades y alcance quedaron limitados de manera sustancial, pues dicha potestad autonómica se extendía únicamente a aquellas materias respecto a las cuales la propia LOPJ les atribuyera competencia, y además, siempre que la misma se produjera dentro de los límites marcados en la propia Ley orgánica².

En concreto, y conforme a la doctrina constitucional apuntada, las competencias asumibles por las CC.AA. no podían entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, con la excepción de su participación en la demarcación judicial. Así por ejemplo, la creación, constitución, conversión y supresión de órganos judiciales ha de ser establecida por el Estado y no por las CC.AA. Además, las facultades asumibles podían ser únicamente de naturaleza ejecutiva simple y reglamentaria, excluyéndose las competencias legislativas. Y tampoco podían asumir facultades de alcance supraautonómico ni aquellas otras que, en el ámbito de la administración de la Administración de Justicia, la LOPJ reservase a órganos distintos del Gobierno o de alguno de sus departamentos.

Como ejemplo concreto, expresamente referido al estatuto y régimen jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, se declaró que las facultades atribuibles a las CC.AA. en ningún caso podían alterar aquellos elementos de dicho estatuto que se reputen "*definitorios y esenciales*", y por otra parte, la consideración de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia como "cuerpos nacionales" fue interpretada en el sentido de que ello comportaba la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional.

No obstante, la reforma llevada a cabo a finales del año 2003 ha supuesto un importante avance de las facultades autonómicas en su participación en la Administración de Justicia, en ese sentido amplio referido a los medios materiales y personales al servicio de aquélla, y prueba de ello es la reciente STC 253/2005, de 11 de octubre, que expresamente hace mención a la nueva regulación vigente, establecida en el Libro VI de la LOPJ.

2. Gerpe Landín, M. / Barceló i Serramalera, M.: "*La Potestad reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica del Poder Judicial*", RJC, núm. I, 2003, págs. 159 y ss.

3. La participación de las Comunidades Autónomas en la oficina judicial

Aunque la reforma de la LOPJ mediante la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, ha supuesto un desarrollo más preciso y delimitado de las competencias estatales y autonómicas en lo referido al diseño y organización del personal integrante de la "administración de la Administración de Justicia", las principales competencias siguen estando en manos del Ministerio de Justicia, y su desarrollo reglamentario se atribuye al Gobierno central, mientras que la mayoría de las facultades atribuidas a las CC.AA. (sería más preciso hablar de facultades "delegadas") también quedan, en último término, bajo el control del Gobierno. Y así, de los tres organismos que participan en el diseño y gestión de la nueva Oficina judicial y su personal funcionario -Ministerio de Justicia, CC.AA. y CGPJ-, las facultades autonómicas son sometidas, en muchos casos, a autorizaciones (la Ley habla de "informes previos y favorables") por parte del Ministerio de Justicia o del CGPJ.

Por ello, es posible predicar la existencia de una dualidad "desigual" respecto a las Administraciones competentes para la determinación y organización de la Oficina judicial y el estatuto de su personal integrante, por lo que resulta necesario un análisis detallado de las facultades autonómicas recogidas en la LOPJ en lo atinente al diseño y gestión de lo denominado como la *administración de la Administración de Justicia*.

3.1. Colaboración con otros organismos y administraciones públicas

La concurrencia de distintas administraciones públicas a la hora de definir la implantación, diseño y funcionamiento de la nueva Oficina judicial exige una importante coordinación entre las mismas. De hecho, en el Seminario sobre la nueva Oficina judicial organizado por el CGPJ los días 2 a 4 de marzo de 2005, se concluyó que dos de los principios inspiradores de la implantación de la nueva Oficina judicial debían ser el principio de colaboración entre entidades públicas y el principio de homogeneidad al que se refieren expresamente los arts. 435.2 y 438.7 LOPJ.

3.1.1. Colaboración con el CGPJ

El art. 141 LOPJ prevé la colaboración de las CC.AA. con el CGPJ para que éste pueda llevar a cabo la ejecución de sus propios actos, así como también se prevé la colaboración entre aquéllas y el CGPJ para que, aquellas CC.AA. que

ostenten competencias en materia de Justicia, provean a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función, para lo cual se establece la remisión por parte del CGPJ de un informe anual al organismo autónomo competente, referido a las necesidades que el CGPJ estime existentes (art. 37 LOPJ). Pero también se regula la posibilidad de que el CGPJ pueda formular propuestas a las CC.AA., en orden a la adecuación de dicha plantilla o a la corrección de la demarcación o planta que proceda, si la causa de dicho retraso tuviera carácter estructural (art. 216 bis LOPJ).

Referido específicamente al diseño de la Oficina judicial, la colaboración entre CC.AA. y el CGPJ resulta obligada, por ejemplo, para la creación por parte de las primeras de Servicios Comunes Procesales que asuman la ordenación del procedimiento u otros con funciones distintas a las señaladas en el art. 438 LOPJ (registro y reparto, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria), al exigirse un informe favorable por parte del último. Lo mismo sucede para el caso de que las CC.AA., en coordinación con el Ministerio de Justicia, puedan proceder a la creación de Oficinas de Señalamiento Inmediato para la agilización de determinados procesos civiles³.

3.1.2. Colaboración con el Ministerio de Justicia y la Administración General del Estado

También existen supuestos de colaboración entre las CC.AA. y el Ministerio de Justicia, como por ejemplo, a la hora de regular un complemento de productividad a aquellos secretarios judiciales que participen en los programas o en la consecución de los objetivos que se hayan determinado por los órganos competentes de las CC.AA. con competencias asumidas para las oficinas judiciales de su territorio (art. 447.3 LOPJ); a la hora de crear las mencionadas Oficinas de Señalamiento Inmediato; para la actualización de los datos del Registro Central del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia (art. 481 LOPJ); o para la fijación de "relaciones permanentes" entre el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia y los órganos competentes de las CC.AA (art. 434.3 LOPJ)⁴.

3. Disposición adicional quinta de la LEC, introducida por la Disposición adicional duodécima de la L. O. 19/2003.

4. Por ejemplo, mediante convenios de colaboración (Vid. art. 3.2.a. del R.D. 1276/2003, del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, o el art. 7 del R.D. 1924/1986, del Reglamento del Centro de Estudios Jurídicos).

3.1.3. Colaboración con los Secretarios judiciales

Pero sin duda alguna, la figura más importante de la reforma de la Oficina judicial lo constituye el 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. 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 (arts. 437.3 y 438.5 LOPJ).

Por ello, la colaboración más estrecha que deben mantener las CC.AA, de cara a conseguir que la organización de la Oficina judicial se adecúe a las actuales necesidades de la Administración de Justicia, 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)".

El instrumento específico de coordinación que prevé la LOPJ entre las CC.AA. y los Secretarios Judiciales son las Comisiones Mixtas de Secretarios Judiciales y representantes de aquéllas, en sus respectivos ámbitos territoriales, cuya composición y funciones podrían ser similares, por ejemplo, a lo previsto en el Reglamento 1/2005 del CGPJ, de 15 de septiembre, de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales.

Y junto a ello, las CC.AA. con competencias en materia de Justicia también juegan un papel importante en la designación de aquellos Secretarios judiciales con puestos de especial responsabilidad y carácter directivo como son los Secretarios de Gobierno de cada Tribunal Superior de Justicia -así como en las ciudades de Ceuta y Melilla- y los Secretarios Coordinadores Provinciales.

Conforme al art. 464 LOPJ, a las CC.AA. les corresponde proponer el nombramiento y cese del Secretario de Gobierno del TSJ de sus respectivos ámbitos, de entre los miembros integrantes del Cuerpo de Secretarios Judiciales que tengan consolidada, al menos, la categoría segunda con un mínimo de diez años de antigüedad. Y de igual manera, el art. 466 LOPJ prevé su participación 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. Y en el mismo sentido, una de las competencias de los Secretarios Coordinadores Provinciales es la de "colaborar con las Comunidades Autónomas con competencias asumidas, para la efectividad de las funciones que éstas ostenten en materia de medios personales y materiales" y "coordinar el funcionamiento de cuantos servicios comunes procesales se encuentren ubicados en su territorio, o en su caso, asumir directamente su dirección cuando exista un único servicio común procesal provincial" (art. 467 LOPJ).

3.2. Organización, gestión y desarrollo de la Oficina Judicial

Las facultades de las CC.AA. a la hora de diseñar y gestionar la Oficina Judicial difieren según se trate de las Unidades que integran la Oficina Judicial propiamente dicha, por un lado, y las Unidades Administrativas, por otro.

3.2.1. Para el diseño y gestión de las Oficinas Judiciales

La organización de la Oficina judicial debe establecerse de acuerdo con dos tipos de unidades: Unidades Procesales de Apoyo Directo (UPAD) y Servicios Comunes Procesales (SCP), los cuales pueden estructurarse en "Secciones" y éstas, a su vez, en "Equipos".

Su principal característica reside en que la actividad de tales unidades viene determinada por la aplicación de normas procesales y sus puestos de trabajo sólo pueden ser cubiertos por personal de los Cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. Aunque el art. 473 LOPJ permita que funcionarios de otras Administraciones puedan prestar servicios en la Administración de Justicia, incluso con carácter permanente, a continuación específica que las actividades a

desarrollar por éstos no deben ser las propias de los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia señalados en la LOPJ y siempre y cuando dichas actividades requieran conocimientos técnicos o especializados.

Con respecto a los Servicios Comunes Procesales, su diseño, creación y organización se atribuye a aquellas CC.AA. con competencias en la materia, las cuales pueden crear Servicios Comunes para las funciones expresadas en el art. 438.3 LOPJ, de acuerdo con los criterios que dicte el CGPJ para conseguir la homogeneidad en las actuaciones de los servicios comunes procesales de la misma clase en todo el territorio nacional. Pero las CC.AA. con competencias en materia de Justicia también pueden crear Servicios Comunes Procesales que asuman la ordenación del procedimiento u otras funciones distintas, en cuyo caso se precisa que cuenten con el informe favorable del CGPJ⁵.

Respecto a las Unidades Procesales de Apoyo Directo, sin embargo, la determinación de las dotaciones básicas de las unidades procesales de apoyo directo (cuyo número, por imperativo del art. 437 LOPJ, debe ser igual al número de juzgados existentes, o en su caso, salas o secciones de tribunales) es competencia del Ministerio de Justicia. La participación de las CC.AA. se concreta en la entrega al Ministerio de un informe previo referido a dicha dotación, así como en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo iniciales referentes a los puestos de trabajo necesarios para cada UPAD, aunque su aprobación definitiva corresponda al Ministerio (art. 522 LOPJ)⁶.

3.2.2. Para el diseño y gestión de las Unidades Administrativas

Las Unidades administrativas son aquellos organismos no integrados en la Oficina judicial, pero dentro del organigrama de la Administración de Justicia, cuya función consiste en 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 (art. 439 LOPJ).

5. Como ejemplo, en la propuesta sobre el nuevo diseño de la Oficina judicial presentada por el Ministerio de Justicia el 8 de noviembre de 2004, se señalaron como otros servicios procesales comunes los de Estadística judicial, Actos de conciliación, Caja judicial, Oficina del Jurado, Depósito y Archivo judicial.

6. Art. 2.3 de la Orden del Ministerio de Justicia (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. No obstante, se permite que las CC.AA. pueden mejorar las dotaciones básicas.

La principal diferencia respecto de las unidades que integran la Oficina judicial es que el personal que integre dichas Unidades administrativas no tiene por qué pertenecer únicamente al cuerpo de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, sino que las CC.AA. pueden cubrir tales unidades con personal de la Administración del Estado o de la propia Administración Autonómica, siempre y cuando así se haya previsto en la correspondiente relación de puestos de trabajo.

Su creación, diseño y organización, la determinación de su forma de integración en la Administración pública de que se trate, su ámbito de actuación, dependencia jerárquica, establecimiento de los puestos de trabajo, o la dotación de los créditos necesarios para su puesta en marcha y funcionamiento, compete a las CC.AA. (art. 439.2 LOPJ), las cuales, además, pueden crear "Oficinas comunes de apoyo" a una o varias Oficinas judiciales, dentro de las Unidades Administrativas, para aquellas funciones no encomendadas por la LOPJ a los funcionarios de los Cuerpos de la Administración de Justicia o cuya naturaleza no exija que deban serlo por dichos funcionarios.

4. Las Comunidades Autónomas y las futuras reformas en materia de justicia

Como último, me gustaría referirme a las futuras reformas que el gobierno central tiene pensado llevar a cabo en lo que a la Administración de Justicia se refiere, y la participación de las CC.AA. en la misma.

De una parte, y debido a la nueva estructura de la Oficina judicial a la que anteriormente he hecho referencia, creada a raíz de la Ley Orgánica 19/2003, en la actualidad está en trámite un Anteproyecto de Ley Orgánica que pretende adecuar distintas leyes procesales a los mandatos que la LOPJ ya modificada contiene con respecto a las Oficinas judiciales y a los Secretarios judiciales. Y por otro lado, el Consejo de Ministros ha aprobado recientemente el Proyecto de L.O. de modificación de la LOPJ en materia de Justicia de proximidad y Consejos de Justicia⁷.

Lo primero que llama la atención de estas reformas proyectadas es la alusión que se hace constantemente, en sus exposiciones de motivos, al *Estado de las*

7. Boletín Oficial de las Cortes Generales de 27 de enero de 2006.

Autonomías que constituye nuestro país, y que requiere acomodar, también la Administración de Justicia, a dicha fórmula organizativa.

Así por ejemplo, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 19/2003, se señala expresamente que para dicha reforma se ha tenido en cuenta "la realidad del Estado autonómico, que obliga a una detallada delimitación de los ámbitos competenciales de las Administraciones implicadas en la dotación de medios personales y materiales al servicio del Poder Judicial". Y de forma similar, una de las justificaciones para la creación de los Consejos de Justicia es el fortalecimiento del "necesario acomodo del gobierno del poder judicial con el principio autonómico".

Tal y como advierte el Informe de la Asociación de Jueces y Magistrados Francisco de Vitoria sobre Creación de Justicia de Proximidad y de los Consejos de Justicia, "se olvida, de esta manera, que con la creación de los Tribunales Superiores de Justicia y sus Salas de Gobierno con la LOPJ de 1985, se pretendió precisamente la adaptación a esa nueva estructura territorial configurada en la Constitución Española"⁸. Y es que la propia exposición de motivos de la LOPJ en el año 1985 resaltaba ya "la ineludible e inaplazable necesidad de acomodar la organización del Poder Judicial a estas previsiones constitucionales y estatutarias" como un imperativo que justificaba la aprobación de dicha Ley Orgánica.

La trascendencia de esa posible creación de los Consejos de Justicia para las CC.AA. se debe al decisivo papel que éstas llegarían a cobrar en la composición de dichos órganos de gobierno del Poder Judicial.

Por un lado, su participación en estos órganos de gobierno estaría asegurada a través de un tercio de la composición de los mismos, pues dicho tercio sería elegido por la Asamblea legislativa de la respectiva Comunidad Autónoma, de entre juristas de reconocido prestigio con más de diez años de ejercicio profesional, y siempre y cuando no pertenezcan a la carrera judicial⁹.

8. Vid. www.ajfv.es/informes.php.

9. Martín Contreras ("*Poder Judicial y Autonomías*", La Ley, 2005, núm. 6387, pág. 6) propone que dichos Consejos autonómicos se compongan de un presidente, nombrado por el CGPJ, una representación, hasta el cincuenta por ciento, del representación del Parlamento Autonómico, y el resto también nombrado por el propio Parlamento, pero a propuesta de los distintos agentes intervinientes en la Administración de Justicia (Secretarios judiciales, Fiscales, personal al servicio de la AA de Justicia, abogados, procuradores, asociaciones de vecinos, colectivos de consumidores, etc).

Pero quizás la importancia de dichos órganos autonómicos de gobierno del Poder Judicial no descansa en su composición interna, sino en las atribuciones que los mismos puedan llegar a recibir, puesto que el Proyecto de Ley Orgánica les atribuye, junto con determinadas funciones de gobierno establecidas en la LOPJ (las que actualmente desempeñan las Salas de Gobierno de los TSJ), las competencias que les llegue a delegar el propio CGPJ -el Pleno, por mayoría de tres quintos-, así como también las competencias que en materia de Justicia le atribuyan las CC.AA. en sus respectivos Estatutos de Autonomía. Ello refuerza, una vez más, ese principio que rige las actuales reformas legislativas en materia procesal, según el cual tanto el gobierno del Poder Judicial como, en general, el servicio público de la Administración de Justicia, han de acomodarse con el principio autonómico.