

**LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO EN UNA SOCIEDAD
DEMOCRÁTICA AVANZADA**

CONCLUSIONES DEL XIII CONGRESO DE JUECES PARA LA DEMOCRACIA

Edmundo Rodríguez Achútegui

Magistrado

Miembro del Secretariado de Jueces para la Democracia

SUMARIO

- 1.- El Libro Blanco: Un proyecto que pierde impulso*
- 2.- La eficacia de la respuesta judicial: los maltratos familiares*
- 3.- El servicio público y la independencia judicial*
- 4.- La Administración de justicia y la utilización de las lenguas oficiales*
- 5.- La efectividad de las resoluciones judiciales en el ámbito laboral*

Jueces para la Democracia, la segunda asociación judicial española en número de integrantes, ha celebrado en Toledo su XIII Congreso, con la presencia de más de ciento cincuenta jueces y magistrados de todo el territorio nacional. Tras Sitges, Madrid, Santiago de Compostela, San Sebastián, Cáceres, Logroño, Murcia, Sevilla, Alicante, Zaragoza, Santander y Girona, del 1 al 3 de Octubre de 1998 tuvo lugar en Toledo este congreso bajo el lema “La Justicia como servicio público en una sociedad democrática avanzada”.

Es de ley comenzar asegurando que sólo la colaboración de la Junta de Comunidades de Castilla-la Mancha y de la Caja de Ahorros de esta Comunidad han permitido las jornadas de reflexión y debate del Congreso. Antes de continuar, por lo tanto, nuestro agradecimiento debe quedar plasmado, pues en pocas ocasiones hemos encontrado tanta hospitalidad y, sobre todo, interés por cuanto tiene que ver con la mejora del servicio público judicial.

Porque Jueces para la Democracia viene reflexionando desde hace tiempo sobre la justicia no sólo como ejercicio de la jurisdicción, aspecto sin duda fundamental en un Estado de Derecho en el que el poder judicial se constituye como uno de los que conforman el sistema constitucional, garante de los valores constitucionales, sino como administración que tiene que atender las demandas de la sociedad.

Constatamos que los ciudadanos, cuando acuden a los juzgados y tribunales, no quieren sólo que se ejercite la función jurisdiccional, sino que se les atienda de modo razonablemente amable, obtener respuesta a las exigencias de información sobre su problema y, sobre todo, la resolución del conflicto que plantean en una decisión pronta y de calidad.

De ahí la obligada reflexión de la administración de justicia como servicio público, es decir, como conjunto de prestaciones realizadas desde el poder judicial y el órgano que lo encarna (Consejo General del Poder Judicial -CGPJ-), y desde las administraciones encargadas de asegurar su funcionamiento (Ministerio de Justicia, Comunidades Autónomas y Ayuntamientos), para alcanzar los requisitos mínimos de calidad y eficiencia en su funcionamiento y rapidez en la respuesta que satisfagan las exigencias de los ciudadanos.

Evidentemente, la propia consideración de la administración de justicia como servicio público es cuestionada. Algo tan elemental es inaceptable para las fuerzas más conservadoras de la magistratura, algunos sectores de profesionales, afortunadamente minoritarios, que prefieren una justicia alejada e incomprensi-

ble que les permita obtener pingües beneficios en su función de intermediación, e incluso de quienes pretenden asegurar la impunidad en su actuar con una lenta, torpe y desacreditada actividad jurisdiccional.

Las consecuencias de esta consideración de servicio público son de importante calado. Por un lado, suponen la necesidad de reformar el sistema judicial para asegurar un nivel de aceptación suficiente por parte de los usuarios del servicio. Eso significa, lógicamente, tocar encastillados intereses corporativos muy reacios a cualquier cambio que signifique afectar a sus privilegios. Centrar la reforma en asegurar la satisfacción del ciudadano que acude a plantear un conflicto ante la jurisdicción obligaría a cambiar no sólo inercias propias de toda actividad burocrática, sino a limitar el poder de grupos de presión de notoria influencia.

Por otro lado es preciso un cambio global en busca de la eficiencia que precisa de importantes inversiones y de la decidida voluntad política de afrontar su coste. Hoy puede constatararse que los ciudadanos están relativamente satisfechos del modo en que se realiza la prestación del servicio público de la sanidad, la educación o los transportes públicos. Pero para ello ha sido precisa una constante y sostenida dedicación de recursos públicos que aseguraran un nivel, en calidad y cantidad, aceptable para el usuario. Eso falta en la justicia, pues salvo puntuales excepciones, hace tiempo que no obtiene los medios precisos para que pueda ofrecer un servicio de niveles dignos.

Pero es precisa, también, una reorganización de los medios de los que ya se dispone. Porque hay lugares donde se presta el servicio de forma razonable, e incluso algunos donde los medios de que se dispone están por encima de las necesidades a cubrir. Sin embargo, inexplicables intereses impiden tareas de reasignación de los recursos para destinarlos a donde realmente hacen falta.

Y por supuesto, una búsqueda de la eficiencia en donde no la hay. Conocido es el dicho de que hay juzgados que “funcionan bien” y otros que lo hacen mal. Y sin embargo, es incomprensible que dos órganos judiciales, juzgados o tribunales, con idénticos medios materiales y humanos, con semejantes leyes procesales y con pareja carga de trabajo, den respuesta a los asuntos que tramitan de forma dispar en el tiempo. Algo sucede entonces, pues si el primero va bien y el segundo responde tarde y mal, habrá que lograr que deje de suceder esto y si es preciso, exigir las reformas o responsabilidades precisas.

Como se ve, las cuestiones a estudiar han sido realmente interesantes, y provocaron animadísimos y apasionados debates cuyo contenido se resume aquí de modo forzosamente somero.

1.- El Libro Blanco: Un proyecto que pierde impulso

Hace un año, en 1997, el CGPJ presentaba a la opinión pública el *Libro Blanco de la Justicia*, cuyas conclusiones alcanzaron un amplio consenso de las fuerzas políticas y de los sectores relacionados con la justicia. Su proceso de elaboración fue realmente costoso pero sumamente plural. Participaron funcionarios, abogados, jueces, secretarios, fiscales, usuarios de la justicia, sindicatos, ministerios afectados, Comunidades Autónomas, Universidad, colegios profesionales, y todos cuantos, de un modo u otro, tienen algo que ver con la administración de justicia.

Los debates y discusiones fueron dilatados en el tiempo, e incluso en el propio CGPJ costó llegar a conclusiones de consenso. Pero finalmente, se dispone de un instrumento precioso para iniciar el proceso cada día más necesario de reforma de la justicia. Necesario porque si de algún servicio público tienen los ciudadanos queja es, precisamente, del judicial. Desde hace unos años se ha constituido en el que peor calificación recibe en las encuestas, teniendo los jueces, en la medida que nos toca, alguna responsabilidad sobre el particular. Seguramente no toda, pero en alguna proporción, unos más que otros, somos corresponsables de la generalizada insatisfacción de nuestros conciudadanos respecto al modo en que actúa el poder judicial.

En fin, el *Libro Blanco* ofrece un exhaustivo análisis por niveles, órdenes jurisdiccionales y aspectos organizativos, respecto a lo que sucede en la administración y un plan de medidas a adoptar para atajar la situación actual. Jueces para la Democracia también contribuyó a su elaboración, y, aunque no compartía alguna de sus conclusiones o recetas, apoya el proyecto global que sugiere: una reforma integral que abarque los aspectos organizativos, procesales, de asignación de medios y de cambio de mentalidad que consiga que en el inminente siglo XXI la administración de justicia funcione de forma moderadamente satisfactoria para sus usuarios.

Nuestra reflexión es que, desde 1997, con todos los reparos que se quieran poner, existe un instrumento que permitiría la reforma de la justicia. Se ha elaborado por el CGPJ y ha contado con un enorme nivel de acuerdo. Pero sin

embargo, por razones desconocidas, los actuales responsables políticos no aciertan a acometer las sugerencias que se plantean en el texto de este programa.

En primer lugar, ni la mayoría parlamentaria del Partido Popular, ni, fundamentalmente, el Ministerio de Justicia, parecen creerse que la justicia sea un servicio público, vista la escasa importancia que conceden a cuanto tenga que ver con la mejora de su funcionamiento. Un año después de la aprobación del *Libro Blanco*, la inmensa mayoría de las medidas que se proponían siguen sin aplicarse y lo más triste, sin estudiarse siquiera. Y no se entiende la razón, pues no tienen un contenido político que justificara tal omisión. Salvo, claro está, que no se crea en la justicia como un servicio público. Si se prefiere mantener la situación actual, si lo único que interesa es disponer de una fiscalía domesticada y sumisa al poder ejecutivo, está claro que las inversiones, reformas y leyes que hay que adoptar quedarán apartadas indefinidamente.

La sensación que existe, después de un año, es que el impulso inicial que supuso la presentación a la opinión pública del *Libro Blanco* ha perdido gas. Y en eso también tiene alguna responsabilidad el propio creador de la obra, el CGPJ. Tras su presentación, se constituyó una comisión de seguimiento y apenas se ha oído que el CGPJ denunciara la inactividad de la mayoría parlamentaria y del poder ejecutivo en la iniciación de los planes precisos para su puesta en práctica.

La responsabilidad institucional del CGPJ consiste en asegurarse que las medidas que proponía se adopten. Sin duda algunas le corresponden al propio Consejo, y debe afrontarlas por responsabilidad y porque necesita la legitimidad precisa para exigir un cumplimiento parejo por parte de los otros poderes del Estado. Esa responsabilidad ya la ha demostrado en otras ocasiones, como la renovación de magistrados del Tribunal Constitucional, que ha proveído si no en plazo sí con un retraso lo suficientemente comprensible como para dejar en evidencia la irresponsabilidad de las fuerzas políticas mayoritarias en el Senado a la hora de nombrar los que por su parte le corresponden.

Por eso el CGPJ ha de cumplir con aquello a lo que se comprometió. De esta forma puede exigir otro tanto al poder legislativo y el ejecutivo. El primero, en tanto que tiene encomendada la reforma del edificio procesal que dotará de instrumentos a los órganos judiciales sobre la base del cumplimiento del principio constitucional de oralidad que proclama el art. 120.2 de la norma fundamental, que sin embargo ignora, por ejemplo, en el Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil que ha presentado a debate y en el que pretende mantener

un sistema de tramitación escrito, ignorando las mencionadas exigencias constitucionales. El ejecutivo, pues, tiene asignada también iniciativa legislativa, y sobre todo, la posibilidad de asignar los necesarios recursos económicos.

En esa labor de vigilancia del cumplimiento de lo proyectado por el *Libro Blanco*, el CGPJ debe contar con el apoyo de las fuerzas progresistas que creen en la justicia como servicio público que atiende necesidades ciudadanas. En particular con el compromiso de Jueces para la Democracia, que también le exigirá que atienda a su responsabilidad institucional y que demande el cumplimiento y adopción de las medidas que se han propuesto.

Porque algunas de ellas, como la reforma de la oficina judicial, y la mejora de la eficiencia, precisan vencer poderosos intereses corporativos. Hace tiempo que se ha demostrado que el sistema ideado en el siglo XIX es notoriamente incapaz de atender las necesidades del siglo XXI. El concepto de oficina judicial debe cambiar, reduciendo su tamaño y optimizando los recursos que se le asignan. Tareas repetitivas y de enorme trascendencia, como embargos, notificaciones o desahucios pueden ser desarrollados con más eficacia y suficientes garantías por los servicios comunes a varios órganos jurisdiccionales. De esta manera los recursos de la oficina quedan liberados para asegurar un trámite más rápido y eficaz.

Pero también habrá que reorganizar los recursos, asegurando, siempre, que el nivel de trabajo del órgano jurisdiccional no supere los niveles de normal tolerancia. En esa situación ideal, todavía lejana en numerosos órganos sobrecargados de trabajo, deberá hacerse un especial seguimiento de aquellos casos en que, sin embargo, no se cumplan niveles de eficacia normalizada. La labor inspectora del CGPJ, no sólo con finalidad disciplinaria sino también de positiva colaboración, es en este caso esencial.

En definitiva, en cada caso se han propuesto medidas diferentes, como se decía muy en la línea de lo propuesto por el *Libro Blanco*. El orden jurisdiccional civil precisa de una nueva Ley de Enjuiciamiento que se mire en la social o la penal para garantizar la oralidad del sistema, y en consecuencia, muy alejada del farragoso y complicado texto que se ha presentado a debate como anteproyecto, provocando un informe del CGPJ tremendamente duro. En la contencioso-administrativa hace falta una planta suficiente para los nuevos juzgados de lo Contencioso, cuya insuficiencia es palmaria, mayores dotaciones para las Salas pero también que se asegure un nivel razonable de asignación de trabajo en aquellas, ya que en muchos casos se constata que se encuentra muy por debajo de los niveles mínimos. En el orden penal, continuar con el desarrollo del nuevo

Código Penal, legislando la Ley Penal Juvenil que aún está por desarrollar. Y en lo laboral no olvidar que el trabajo de las Salas sigue siendo la asignatura pendiente de resolver.

Mención particular merece también la justicia de primer nivel, es decir, la de los juzgados llamados “de pueblo”. Hace tiempo que Jueces para la Democracia ha constatado que en este escalón la situación es peor que en el resto. Servicios elementales que cuenta cualquier ciudad son desconocidos por los juzgados de menor categoría. Los jueces trabajan en situaciones especialmente penosas, mal asistidos y escasamente apoyados. La presencia del Fiscal brilla por su ausencia, el traslado es forzoso y no hay servicios comunes. En definitiva, si en algún caso es precisa una mayor asignación de recursos es en éste.

2.- La eficacia de la respuesta judicial: los maltratos familiares

Pero la eficiencia del servicio público no se mide sólo en niveles de cantidad de sentencias o resoluciones sino también en calidad y eficacia de lo que se resuelve. Y un exponente fundamental, de enorme actualidad, es la respuesta judicial a los maltratos familiares. Sin duda es un problema con una vertiente social de enorme importancia, y en el que la actuación de los Tribunales tiene siempre un carácter subsidiario, pues los poderes públicos deben asegurar que con educación, asistencia social y promoción de valores de tolerancia, vayan desapareciendo este tipo de manifestaciones violentas.

Mientras tanto en este campo, quizá más que en otros, la prontitud de la respuesta judicial es fundamental para asegurar la evitación y reiteración de este tipo de conductas. Porque es cierto que a veces da la sensación de que la respuesta o no llega, o se produce de un modo tardío y por eso ineficaz. Medios legales, seguramente perfectibles, existen. Y aunque hagan falta reformas y mejoras, también es cierto que es preciso que los jueces actúen con mayor sensibilidad social.

Hoy por hoy, sin necesidad de reformas legales, es posible adoptar medidas como la prohibición del acercamiento del agresor a su víctima, que tienen cabida conforme al art. 13 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Es verdad que tampoco estaría de más que se recogiera expresamente en la ley, pero con una interpretación de la actual, sin necesidad de mayores esfuerzos ni de vulnerar principios legales o constitucionales, cabe la adopción de medidas cautelares que atajen los casos en que se reiteran los maltratos.

Ante la elevación del número de denuncias, que muestra la mayor concienciación de los integrantes de las familias más desprotegidos, también debería haberse producido un incremento del número de casos del tipo penal propio del maltrato reiterado, el art. 153 del Código Penal. Si esto no sucede o se está produciendo una errónea interpretación del mismo o los denunciadores, y fundamentalmente el Ministerio Fiscal, eluden la calificación de estos hechos como delito de maltrato habitual.

Los juicios rápidos, fiscales especializados, algunas reformas puntuales, contribuirían a incrementar la eficacia en la persecución de este tipo de hechos criminales. Y el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica, hace tiempo anunciado por el gobierno, podría contribuir, si alguna vez se adoptara, a tratar de atajar el problema desde una perspectiva multisectorial, no limitada a la respuesta judicial.

Entre tanto, tampoco estaría de más un incremento de la sensibilidad de los propios jueces ante un fenómeno que va en aumento. La interpretación de las normas con amplitud, dentro de los principios constitucionales de protección a la víctima, contribuiría a que se adoptaran medidas cautelares que evitasen o disminuyesen las agresiones o su reiteración.

3.- El servicio público y la independencia judicial

La respuesta del poder judicial a los conflictos que se judicializan supone el ejercicio de la función constitucional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La función jurisdiccional, el ejercicio del poder judicial, se constituye así como el contenido de la administración de justicia cuyo funcionamiento como servicio público se reclama.

Algunas de las últimas decisiones en asuntos de enorme trascendencia social han motivado críticas que ponen en cuestión no ya el contenido de las sentencias, sino la motivación de las mismas, acusando a las más altas instancias judiciales del país de actuar con móviles políticos.

Jueces para la Democracia siempre ha defendido el derecho a criticar las resoluciones judiciales. Hace tiempo que consideramos que el ámbito de la libertad de expresión que garantiza la Constitución abarca también a las resoluciones judiciales, y que además del sistema ordinario de recursos que garantizan la eficacia del sistema es posible la crítica de la opinión pública respecto de las decisiones judiciales.

Partiendo de ese principio, se ha producido en nuestro país la investigación y enjuiciamiento de graves delitos cometidos por funcionarios públicos que merecen la más enérgica condena. Algunos de ellos, como el caso *Marey*, han sido juzgados ya, y han merecido reacciones injustificadas respecto de la actuación del tribunal que juzgó con respeto a los principios constitucionales que configuran nuestro sistema judicial.

Con independencia del reproche político que puedan merecer actuaciones de los responsables públicos enjuiciados, lo cierto es que algunos de sus actos han tenido relevancia penal y por eso han sido perseguidos por los tribunales, que tienen asignada por la Constitución la función de perseguir todo tipo de hechos criminales. Enjuiciados éstos y sus autores con las garantías que asegura el sistema, finalmente ha recaído sentencia condenatoria. Esta puede ser criticada por cualquiera, pues como toda resolución judicial, no tiene que compartirse ni su contenido ni su argumentación.

Pero nos parece censurable que la sentencia sea criticada porque se pretenda que se ha dictado con “móviles políticos”. Estamos convencidos de que el máximo órgano jurisdiccional de la nación, el Tribunal Supremo, actuó con escrupuloso respeto a la ley, con criterios jurídicos y no políticos y sin aceptar presión alguna. Insinuar otra cosa supone un flaco favor al sistema constitucional pues contribuye, sin fundamento, a deslegitimar el sistema democrático.

4.- La Administración de justicia y la utilización de las lenguas oficiales

Jueces para la Democracia ha percibido que, después de veinte años de Constitución, aún nos encontramos lejos de algunos desideratums que la norma fundamental proponía. Esta ha proclamado el carácter cooficial de algunas lenguas, además del castellano, y se ha hecho un serio esfuerzo por asegurar un nivel de igualdad entre todas.

Sin embargo, en la administración de justicia aún no se ha logrado un nivel de utilización efectiva semejante entre el castellano y las demás. Es un hecho que puede constatar en los juzgados que el uso de las lenguas oficiales es minoritario y esta situación debe modificarse para asegurar un nivel de utilización de relevancia similar a la de otros ámbitos de la vida social.

Por eso el Congreso de Jueces para la Democracia ha considerado preciso la remoción de los obstáculos que impiden que un ciudadano acuda a los tribuna-

les de justicia utilizando aquel idioma en el que mejor pueda expresar sus pretensiones. Nuestra propuesta ha sido que se adopten los recursos idóneos para que el diálogo comunicativo entre ciudadanos y administración de justicia pueda superar, sin dificultades, toda posible barrera lingüística.

5.- La efectividad de las resoluciones judiciales en el ámbito laboral

Otro de los aspectos del servicio público es la efectividad de las resoluciones judiciales. Además de que aquéllas se logren en un plazo aceptable, otra de las exigencias de los ciudadanos que se constatan en cada encuesta es que una vez obtenida una sentencia favorable no se asegure su plena efectividad, ejecutándola correctamente. Como es lógico, a los ciudadanos poco satisface que les den la razón si luego eso no se traduce en el cumplimiento real de su decisión judicial favorable.

En nuestro país, la falta de ejecución efectiva de las sentencias por numerosos órganos de la administración pública supone una auténtica quiebra del principio de tutela judicial que proclama el art. 24 de la Constitución. Puede que la sentencia sea formalmente acatada, pero no se ejecuta, desconociéndose así lo ordenado por el art. 118 del texto constitucional.

En el caso del orden jurisdiccional laboral, la ley procedimental de 1990 descartó la imposición de multas coercitivas a los funcionarios que incumplieran los mandatos judiciales, a diferencia de lo que ocurre con los particulares. Esa facultad, sin embargo, se acaba de reconocer en el art. 112 de la nueva Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa a los jueces y tribunales de dicho orden jurisdiccional. Incluso se prevé la posibilidad de actuar criminalmente contra los funcionarios que requeridos para ello, desatiendan el cumplimiento de la ejecutoria.

Esta disparidad debe ser corregida. Y para ello es bien sencillo reformar el art. 285 de la ley de procedimiento laboral facultando, de forma semejante al orden jurisdiccional contencioso-administrativo, a los jueces y salas de lo social para disponer apercibimientos, e imponer sanciones a los funcionarios públicos que no atiendan a las órdenes que se cursen para la efectividad de la sentencia.

Por otro lado deben conciliarse intereses y valores constitucionales en materia fiscal, sin que ello suponga, sin embargo, la inefectividad de la resolución judicial. En el caso del deber de confidencialidad de los datos tributarios, no

puede obviarse la necesidad de colaboración con los tribunales. La Constitución, lo que proclama en el art. 31 es el deber de contribuir a los gastos públicos, y la necesaria reserva en los datos que lo reflejan no puede justificar la restricción a la información de naturaleza fiscal que reclaman los Tribunales de justicia.

Porque el art. 118 de la CE exige el cumplimiento de las sentencias y para ello es preciso, en ocasiones, tener conocimiento de los datos patrimoniales que permitan el cumplimiento obligado, cuando el condenado no lo verifica voluntariamente. Medidas como las que recogen los arts. 113 a) y f) de la Ley General Tributaria, en la interpretación que hacen los servicios jurídicos de Hacienda, sólo contribuyen a dificultar la ejecución de las resoluciones judiciales, cuando lo procedente sería una suficiente colaboración de los poderes públicos para asegurar su efectividad.

Estas son, en síntesis, las conclusiones del XIII Congreso de Jueces para la Democracia. Pueden resumirse en el compromiso de la asociación con las exigencias de la administración de justicia concebida como servicio público, que se manifiesta de forma diversa según los casos, pero que pretenden tener al usuario de la justicia, al ciudadano, como centro de la reforma precisa para mejorar los actuales niveles de prestación. Ahí queda nuestra contribución que coincide con la de muchos jueces comprometidos en su quehacer diario con los valores constitucionales.