

# REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y COMUNIDADES AUTÓNOMAS

***Rafael Jiménez Asensio***

*Profesor Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Facultad de Derecho de ESADE  
Universidad Ramon Llull*

## SUMARIO

- I. *Introducción.*
  - II. *Poder judicial y administración de justicia en el sistema constitucional español.*
    - A. *Las previsiones constitucionales y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía.*
    - B. *La evolución posterior del modelos de gestión de la administración de justicia.*
    - C. *La crisis del modelos de gestión de la administración de justicia.*
    - D. *El pacto de estado como pretendida solución a la crisis del sistema.*
  - III. *La reforma de la LOPJ a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre: El papel de las Comunidades Autónomas en el “nuevo” diseño institucional de justicia.*
    - A. *Introducción.*
    - B. *Algunas notas sobre Justicia y Estado Autonomico en la reforma del 2003: El papel de las Comunidades Autónomas en el “nuevo modelo” de gestión de la administración de Justicia.*
  - IV. *A modo de epílogo.*
- Nota Bibliográfica*

## ***I. Introducción***

La pretensión de este trabajo no es otra que analizar a grandes trazos la reforma de la administración de justicia que se ha realizado recientemente a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, pero este análisis se llevará a cabo únicamente en aquellos aspectos que se refieren a los Libros V y VI (en la nueva redacción dada a los mismos). En particular, se pretende examinar hasta qué punto se ha producido una adaptación de la administración de justicia al Estado autonómico o, por el contrario, los déficit institucionales preexistentes (esto es, heredados del modelo anterior) siguen siendo la pauta común del pretendidamente “nuevo” modelo de gestión que implanta la reforma de la citada Ley Orgánica.

La tesis de fondo de este estudio gira en torno a que existe una clara “continuidad” entre el modelo de gestión de la administración de justicia establecido en la LOPJ de 1985, que fue reformado en 1994 (la “reforma Belloch”), con el previsto por el legislador orgánico en 2003. Es más, esa “continuidad” del modelo de gestión es un elemento que se incorporó al Pacto de Estado para la reforma de la justicia en 2001. En efecto, el contenido de este Pacto impidió, al fin y a la postre, la opción por un proceso de racionalización y simplificación del complejo escenario de gestión de la administración de justicia que hemos heredado, muy a pesar por cierto de las directrices elaboradas en su día por *El Libro Blanco de la Justicia*. Así pues, tal como se dirá al final de este trabajo, la pauta dominante de este sistema de gestión radica en que el Ministerio de Justicia se mantiene como agente principal en la arquitectura institucional de la administración de justicia y, sin embargo, las comunidades autónomas son situadas en un papel secundario y hasta cierto punto marginal por el legislador.

Bien es cierto que esa intención del legislador posiblemente se vea enfrentada a corto o medio plazo con la realidad; es decir, sin perjuicio de que el Ministerio de Justicia pretenda seguir estando presente en la gestión de la administración de justicia, el funcionamiento razonable de ese servicio público dependerá en buena medida del ejercicio de las competencias que lleven a cabo las propias comunidades autónomas. Pero, no obstante, esa actuación de las comunidades autónomas en el campo de la gestión de la administración de justicia se verá en muchas ocasiones dificultada por un complejo sistema en el que las responsabilidades se encuentran completamente fragmentadas entre tres instancias de gobierno (Consejo general del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y Comunidades autónomas), así como por un papel de “gendarme” que se (auto) atribuye el Ministerio

de Justicia sobre la actuación de las comunidades autónomas, que en buena medida son conceptuadas en esta reforma de la LOPJ como una suerte de entidades necesitadas de “tutela” o sometidas a una “vigilancia” casi permanente.

Cabe preguntarse, como efectivamente se hará a lo largo de este trabajo, en qué medida en esta reforma de la LOPJ de 2003 se han hecho efectivas las previsiones recogidas en esas *cláusulas subrogatorias* recogidas en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, en el artículo 13.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco o en el artículo 18.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña) que abogan porque las comunidades autónomas desempeñen todas las atribuciones que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyese al Gobierno central. Tras casi veinticinco años de vigencia de los primeros Estatutos, la efectividad de las cláusulas subrogatorias ha sido más formal que real. No de otro modo puede conceptuarse la escasa adaptación de la administración de justicia al Estado autonómico.

En 2004 bien se puede concluir que el balance de esas expectativas abiertas tras la aprobación de los Estatutos de Autonomía ha resultado sinceramente frustrante. El encaje de la administración de justicia en el Estado autonómico ha sido un proceso plagado de dificultades y, en buena medida, sigue siendo un proceso abierto en cuanto que inconcluso o, lo que es peor, “mal cerrado”. Las propuestas de racionalización del modelo que se lanzaron en 1997 en el *Libro Blanco de la Justicia* han terminado cayendo en el olvido, y el legislador orgánico se ha inclinado, una vez más, por un “modelo de gestión” en el que el ministerio de justicia tiene un papel central y las comunidades autónomas disponen de unas atribuciones residuales y, en todo caso, impropias (por las cautelas y el sometimiento a control) de un sistema que se predica de autonomía constitucional y estatutariamente garantizada.

## ***II. Poder judicial y administración de justicia en el sistema constitucional español***

### **A. Las previsiones constitucionales y las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía**

La Constitución española de 1978 regula el poder judicial en su título VI. El contenido de este título está marcado por la huella de un modelo tradicional basado en un sistema de inspiración “burocrático corporativo” y con la única salvedad de que, siguiendo la tradición francesa e italiana, se incorpora al sistema constitucional del poder judicial un *Consejo General del Poder Judicial* como

órgano de “gobierno” del poder judicial, aunque más exactamente se trata de un órgano constitucional encargado de *la gestión de (aspectos importantes) del estatuto del juez y de salvaguardar a través de esa vía la independencia del poder judicial*.

Lo primero que llama la atención de la regulación constitucional es la ausencia de cualquier referencia a las comunidades autónomas en el articulado del ese título VI, aunque cabe señalar que en ese título tampoco hay referencia alguna al *gobierno central* con la salvedad del artículo 124 cuando regula el nombramiento del Fiscal General del Estado. En cualquier caso, el poder judicial no podía permanecer ajeno a la estructura territorial del Estado, y efectivamente cuando en su artículo 152 la Constitución trata la organización institucional de las comunidades autónomas de autonomía “rápida” (las que accedieron al autogobierno por el procedimiento previsto en el artículo 151 CE) contiene algunas referencias explícitas a la incidencia del Estado autonómico sobre la justicia. Son, como bien se sabe, las únicas previsiones constitucionales a este tema.

El artículo 152 CE se limita, por un lado, a reconocer que un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de las atribuciones del Tribunal Supremo, culminará la organización judicial *en el ámbito territorial* de la Comunidad Autónoma; mientras que, por otro, abre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía establezcan la participación de las comunidades autónomas en la organización de las demarcaciones judiciales de su respectivo territorio. Se trataba de dos reglas importantes: la primera abría expectativas de que los Tribunales Superiores de Justicia fueran la última instancia procesal (sin perjuicio de las competencias del Tribunal Supremo); y la segunda establecía la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía, aunque fuera en un espacio tan limitado como las demarcaciones judiciales, pudiesen asumir competencias en una materia relacionada con la organización y planta del poder judicial. Por tanto, el artículo 152 CE resultaba, así, el único precepto que conectaba la realidad de un poder judicial regulado en la Constitución y de unas comunidades autónomas que se podían constituir a partir de las reglas y procesos establecidos en ese mismo texto constitucional, pero concretando su marco de autogobierno en los Estatutos de Autonomía.

Pero al margen de lo anterior, el último inciso del segundo párrafo del artículo 152 CE recoge, sin duda, el enunciado más importante, pues indica que el papel de los Tribunales Superiores de Justicia y las posibles competencias en

materia de demarcaciones judiciales que puedan asumir las comunidades autónomas se ejercerán “*de conformidad con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste*”. En este breve enunciado se contienen dos cuestiones de enorme trascendencia. En primer lugar, como luego detallaremos, se hace mención a una ley específica que es la *Ley Orgánica del Poder Judicial* (que también aparece reflejada en el artículo 122.1 CE), que a la postre se convierte así en una *ley competencial*; esto es, la LOPJ debía ser la norma que definiera el alcance de esa competencia autonómica fragmentariamente recogida en el artículo 152 CE. Y, en segundo lugar, se nos dice que, sin perjuicio de que existan Tribunales Superiores de Justicia y atribuciones de las comunidades autónomas en el ámbito de las demarcaciones judiciales, *el Poder Judicial es único e independiente*.

Sorprende, de todos modos, que sea *fuera* del título VI de la Constitución donde se afirme un principio tan básico de la arquitectura constitucional del Texto de 1978, pues la referencia que se hace al “principio de unidad jurisdiccional” en el artículo 117.5 CE tiene como objeto la interdicción de las jurisdicciones de carácter especial, tal y como acredita una lectura completa de ese enunciado constitucional. Pero, sin duda, del texto constitucional se deriva con facilidad que, mientras que los poderes legislativo y ejecutivo son *compartidos* entre los órganos generales del Estado y las comunidades autónomas, el Poder Judicial es *único*.

Esta decisión constitucional no debe entenderse, sin embargo, en el absurdo sentido de que el poder judicial resulte *immune* a la estructura territorial del Estado y que ésta no le afecta ni le afectará en ningún momento. Tal planteamiento es insostenible en estos momentos de desarrollo autonómico, porque, como se verá en detalle, poder judicial y estructura territorial del Estado son dos realidades que tienden a encontrarse con enorme facilidad en el sistema institucional y en el proceso político. En suma, que exista *un solo Poder Judicial* no implica que éste deba permanecer *ajeno* o *distante* a la dinámica propia del proceso de descentralización política, pues más tarde o más temprano ese “Poder Judicial único” se verá impregnado por esa realidad plural del Estado.

El artículo 149.1.5 CE reserva a la competencia exclusiva del Estado la materia que denomina como *administración de justicia*, por lo que inicialmente cabía presumir que ese ámbito estaba exento de la actuación de las comunidades autónomas. Pero tanto la propia Constitución en su artículo 152 como los Estatutos de Autonomía desmienten esa impresión inicial. Ciertamente, las previsiones

constitucionales relativas a *la administración de justicia* son muy escasas, pues el artículo 122.1 CE se limita a establecer que la *Ley Orgánica del Poder Judicial* determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los juzgados y tribunales, y establecerá el estatuto jurídico de los jueces y magistrados, que formarán un cuerpo único, así como regulará el personal al servicio de la administración de justicia.

Por tanto, la citada *Ley Orgánica del Poder Judicial se transforma en la pieza clave para definir todos los aspectos concernientes al modelo de organización y de gestión de la administración de Justicia*, aunque ya de tales previsiones constitucionales se puede extraer con facilidad que *sólo los jueces y magistrados de carrera forman un cuerpo único, mientras que el modo y manera de estructurar el personal al servicio de la administración de justicia se deja abierto a su concreción por la citada ley orgánica*.

Puede sorprender que el texto constitucional carezca de más concreción en este tema, pero tal sorpresa se disipa si se repara en el dato de que esa indeterminación del sistema de gestión de la administración de justicia obedece a *la propia indefinición constitucional del modelo de organización territorial del Estado que se establece en 1978*. En esas coordenadas tan abiertas era ciertamente muy difícil prever nada sobre el ámbito de las relaciones entre Poder Judicial y estructura territorial del Estado.

Ante la indefinición constitucional fueron los primeros Estatutos de Autonomía (y especialmente el vasco y el catalán) los que establecieron una serie de previsiones que pretendían *acercar o aproximar* el Poder Judicial a la nueva estructura territorial del Estado que se estaba gestando. Así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Cataluña recogía nada menos que seis artículos dedicados a regular cuestiones relacionadas con el Poder Judicial y con la administración de Justicia. Efectivamente, sobre un texto estatutario no demasiado largo sorprende sobremanera el tratamiento extenso que el Estatuto dio a los temas de Justicia y administración de Justicia. Si se examinaban los artículos 18 a 23 del EAC daba la impresión que las atribuciones de la comunidad autónoma en este ámbito eran relevantes. Un simple espejismo, tal como se verá.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, como norma integrante del núcleo duro de esa noción que se conoce como *bloque de la constitucionalidad*, procedió por tanto a *redefinir* las competencias atribuidas al Estado en el artículo 149.1.5 CE. Por lo que ahora importa, en el artículo 18.1 del EAC se recogía la

ya citada *cláusula subrogatoria* en virtud de la cual en materia de administración de Justicia correspondería a la Generalidad *ejercer todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuyera al Gobierno*. Una primera lectura de este enunciado estatutario suponía reconocer que el gobierno de la Generalidad se subrogaba en las funciones que, hasta entonces, venía desempeñando el Gobierno central (y especialmente el Ministerio de Justicia). El sistema era similar al previsto en el artículo 13.1 EAPV. Todo dependía, en última instancia, de cuál fuera el modelo final que estableciera la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues siempre cabía la posibilidad de que esa Ley se inclinara por atribuir en bloque las funciones relativas a la administración de justicia al Consejo General del Poder Judicial, en cuyo caso tal cláusula de subrogación quedaría vacía de contenido.

Pronto, sin embargo, se levantaron voces que censuraban el exceso (y, por lo tanto, la inconstitucionalidad) de los Estatutos de Autonomía en este punto, dados los términos incondicionales de la reserva de competencia exclusiva a favor del Estado recogida en el artículo 149.1.5 CE, y todavía hoy tales ecos resuenan en algunos trabajos doctrinales. En algún voto particular a determinada sentencia del Tribunal Constitucional se puede observar asimismo que este tema todavía dista bastante de ser pacífico (ver, por ejemplo, los votos particulares a la sentencia 105/2000). Sin embargo, la adecuación de los Estatutos de Autonomía al texto constitucional quedó definitivamente zanjada con la interpretación que en su momento hiciera el Tribunal Constitucional a partir de la sentencia 56/1990 (doctrina reiterada años más tarde en la citada STC 105/2000).

De lo expuesto hasta ahora parece claro que las indefiniciones constitucionales sobre la relación entre administración de justicia y estructura territorial del Estado fueron parcialmente paliadas por los primeros Estatutos de Autonomía, pero ciertamente el modelo que se estableció era *muy abierto* puesto que tales previsiones constitucionales y estatutarias debían ser completadas por la *Ley Orgánica del Poder Judicial*. De cualquier modo, es importante subrayar que la Ley Orgánica del Poder Judicial, sin perjuicio de que sea la norma de cierre del modelo de relaciones entre administración de justicia y Estado autonómico, no opera con una libertad de configuración absoluta en la medida en que está condicionada por las previsiones constitucionales, *pero también* por los enunciados propios de los Estatutos de Autonomía que debería respetar en todo caso.

Cabe admitir, en cualquier caso, que tales relaciones entre poder judicial y estructura territorial ofrecen, en principio, lecturas diversas y que la propia Ley Orgánica del Poder Judicial así lo puede reflejar, lo que en cierto modo trans-

forma a la LOPJ en una norma que debe definir las relaciones complejas entre Estado Autonómico y Poder Judicial. Pero los márgenes de configuración del legislador orgánico no son infinitos, pues una correcta interpretación de los presupuestos constitucionales y estatutarios desde el plano institucional únicamente permite la elección entre un modelo de gestión de la administración de justicia dependiente del Consejo General del Poder Judicial o por otro que dependa de las comunidades autónomas. No hay término medio.

*Por muchos esfuerzos interpretativos que se hagan en la lectura conjunta de las previsiones constitucionales y estatutarias sobre esta materia no se puede extraer cabalmente de tales enunciados normativos el papel protagonista que en la gestión de la administración de justicia se ha (auto)atribuido el Ministerio de Justicia a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial en sus diferentes versiones que se han aprobado desde 1985 hasta 2003. Sólo una interpretación forzada de tales enunciados a través de medios un tanto espurios, tales como la adscripción de los funcionarios judiciales a cuerpos nacionales (que es una decisión organizativa que se sustenta en argumentos constitucionales de una debilidad que atentan a la inteligencia), logrará el objetivo de mantener (e, incluso, reforzar) la posición del Ministerio de Justicia en el esquema institucional de la administración de justicia en el marco de un Estado descentralizado.*

## **B. La evolución posterior del modelos de gestión de la administración de justicia**

Sin embargo, el modelo institucional que definitivamente se ha impuesto, no sin ciertos titubeos iniciales entre 1980 y 1985, ha sido el *intermedio* (esto es, el que ofrecía un peor encaje constitucional); es decir, se optó por dotar de un protagonismo (o si se prefiere una centralidad) al Ministerio de Justicia en el sistema de gestión de la administración de justicia. Y para comprobar este aserto nada mejor que llevar a cabo un análisis del complejo y tortuoso proceso que se ha seguido hasta alcanzar esa situación antes descrita.

En verdad, una cosa es que el *modelo preconstitucional* girara en torno al papel exclusivo del Ministerio de Justicia en todos los asuntos concernientes al Poder Judicial y a la administración de Justicia, y otra bien distinta es que se haya de trasladar ese modelo preconstitucional a una situación constitucional y estatutaria diametralmente distinta. Tras la entrada en vigor de la Constitución y de los primeros Estatutos de Autonomía el problema radicaba en como sustituir ese modelo de gestión centralizado y dependiente del Ministerio de Justicia por otro más adaptado a las soluciones constitucionales que caminaban en la direc-



ción de vertebrar una nueva estructura territorial del poder. Y sólo cabían, tal como se ha dicho, dos opciones, debiéndose excluir la *continuidad* del modelo de gestión en manos del ministerio.

La Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial de 1980 llevó a cabo una interpretación singular de los postulados constitucionales (no así de los estatutarios), atribuyendo buena parte de las competencias de administración de justicia al propio Consejo y, por tanto, sustrayéndoselas al ministerio de justicia. Era una opción constitucionalmente legítima, sin perjuicio de que resultara más o menos adecuada desde el plano de la oportunidad, pues un órgano colegiado de las características del Consejo General del Poder Judicial es ciertamente poco apropiado para desempeñar correctamente funciones de naturaleza ejecutiva y de gestión. Pero no cabía oponer reparo alguno a la constitucionalidad de la medida.

Ese inicial diseño institucional se vio bruscamente alterado de raíz mediante la aprobación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, que cambió drásticamente el panorama y recuperó para el Ministerio de Justicia el protagonismo perdido en 1980. Ese cambio de modelo institucional de administración de justicia dio lugar a un conflicto entre el Consejo General del Poder Judicial y el propio Gobierno, que tuvo como elemento central de debate el cambio de la forma de elección de los doce vocales “togados” del Consejo, que dejaron de ser elegidos por los propios jueces y magistrados para serlo directamente por las Cámaras (ver sobre el particular la STC 108/1986).

Así, en la LOPJ de 1985 se dio el primer vuelco a un sistema institucional que, a partir de entonces, ha estado sometido a vaivenes casi permanentes, haciéndose una particular lectura del modelo constitucional y estatutario: por lo que aquí interesa, se redujeron las competencias del Consejo General del Poder Judicial y prácticamente se ignoró el papel de las comunidades autónomas (o lo que es más grave: se prescindió por completo de las previsiones estatutarias y, en concreto, de las citadas cláusulas subrogatorias). El Ministerio de Justicia se transformó en *el agente institucional central del sistema de gestión de la administración de Justicia* por decisión del legislador orgánico de 1985. Tan sólo en el plano de los medios materiales (infraestructuras e informática) se reconoció un papel residual a las comunidades autónomas, y a partir de esas previsiones se hicieron efectivos en 1987, tras la formación del primer gobierno de coalición, los primeros traspasos de servicios y funciones a la comunidad autónoma del País Vasco. Cataluña aún hubo de esperar algún tiempo más (hasta 1990).

La polémica STC 56/1990 representó un punto de inflexión en el proceso de institucionalización de la gestión de la administración de justicia en el Estado autonómico. Por un lado, la citada sentencia llevó a cabo una *interpretación conforme* de las discutidas cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía con el artículo 149.1.5 CE, al establecer que la reserva a la competencia exclusiva del Estado sobre la administración de justicia se proyectaba únicamente sobre aquellos aspectos relacionados con el ejercicio de la potestad jurisdiccional de juzgar y ejecutar lo juzgado (esto es, sobre el ejercicio de la *función o potestad jurisdiccional*), mientras que podían ser objeto de asunción por las comunidades autónomas, según preveían sus propios Estatutos, lo que el Tribunal Constitucional, en un juego de palabras, denominaba como la “administración de la administración de justicia”. Dicho en palabras más precisas, el Tribunal Constitucional admitía *inicialmente* que el ámbito de *la gestión de la administración de justicia*, en cuanto instrumento para el ejercicio de la función jurisdiccional, podía ser asumido por las comunidades autónomas.

Pero una vez sentada la constitucionalidad de las cláusulas de subrogación contempladas en los Estatutos de Autonomía, en esa sentencia el Tribunal Constitucional procedió a vaciarlas prácticamente de contenido al admitir como constitucional la técnica de encuadramiento en *cuerpos nacionales* del personal al servicio de la administración de justicia. En consecuencia, el Tribunal consideró que, dada la dimensión *supraautonómica* de la actividad de tales cuerpos de funcionarios y dada la necesidad de “garantizar en forma homogénea en todas las comunidades autónomas los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración de justicia”, el encuadramiento de esos funcionarios en cuerpos nacionales era una opción constitucionalmente legítima, sin perjuicio de que cupieran otras distintas. La invocación tácita del “interés general” como cláusula atributiva de competencias (en este caso, el “interés *supracomunitario*”), así como la referencia implícita al artículo 149.1.1 CE, constituyeron los “argumentos” jurídicos centrales que utilizó el Tribunal Constitucional para reconocer como constitucionalmente lícita la continuidad del Ministerio de Justicia en la gestión de la administración de justicia. Mientras no se desmonten esos “argumentos”, hasta cierto punto falaces, nada se podrá hacer para racionalizar el sistema de gestión y el reparto de competencias en materia de administración de justicia.

La justificación del Tribunal no era neutra, pues con ella salvaba la posible inconstitucionalidad en la que podía haber incurrido la LOPJ de 1985 al sustraer, mediante la articulación en cuerpos nacionales, la aplicación de la cláusula

subrogatoria. Para ello el Tribunal echó mano de su (polémica y ya entonces vieja) doctrina sobre los *cuerpos nacionales* de administración local que había sido esbozada en la STC 25/1983 y, en cierta medida (aunque en otro contexto) reiterada en la STC 76/1983, sobre el Proyecto LOAPA. En virtud de esa doctrina, la caracterización de un cuerpo como nacional atrae para la administración del Estado en principio *todas* las competencias normativas y ejecutivas, sin perjuicio de que algunas de estas puedan “descentralizarse”, por decisión expresa del legislador.

Además, en todo este razonamiento del Tribunal Constitucional se introducía un elemento adicional de complejidad: si la competencia estatal o autonómica estaba vinculada al ejercicio de la *potestad jurisdiccional*, la disección de los espacios de atribución de cada instancia estaban directamente *conectados* con las *funciones* de esos cuerpos nacionales. La existencia de una función vinculada mediata o inmediatamente con el ejercicio de la potestad jurisdiccional daba “argumentos” para encuadrar, siempre y en todo caso, al cuerpo nacional la esfera de competencias del Estado, aunque no dejaba de ser discutible que ello justificara que tales funcionarios pasaran a depender del Ministerio de Justicia. El caso paradigmático es, tal como se verá, el de los secretarios judiciales, puesto que el ejercicio de algunas funciones vinculadas “la función jurisdiccional” servirá de fundamento para atraer bajo el manto del ministerio *todas* las competencias normativas y ejecutivas sobre ese cuerpo. De seguirse a pies juntillas la doctrina del Tribunal Constitucional, lo más razonable hubiera sido que esos funcionarios, sí es que realmente desempeñaban tareas vinculadas con el ejercicio de la potestad jurisdiccional, fueran asignados al Consejo General del Poder Judicial y no al Ministerio de Justicia, pues así se garantizaría fielmente que la potestad jurisdiccional y el principio de independencia del poder judicial no quedarán obstruidas por la actuación del Ejecutivo (ya sea estatal o autonómico).

Al dotar de “legitimidad constitucional” a esta opción de encuadramiento del personal en cuerpos nacionales, la racionalidad del modelo institucional sufría un duro embate: el Ministerio de Justicia *se apoderaba* para ejercer (*rectius*, seguir ejerciendo) competencias de gestión en administración de justicia. El personal al servicio de la administración de justicia será empleado como “un auténtico caballo de Troya” del Ministerio para introducirse en ese espacio que inicialmente le estaba vedado. La siguiente vuelta de tuerca vendrá de la mano de la reforma de la LOPJ de 1994: la LOPJ *apoderará*, a su vez, al gobierno para que, al regular los cuerpos nacionales, *reglamentariamente* defina el campo de actuación del Ministerio de Justicia y de las comunidades autónomas. El propio

gobierno central unilateralmente establecía así la delimitación de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en ese ámbito. El círculo estaba cerrado.

El resultado de la sentencia era bien preciso: una de cal y otra de arena. Aunque las cláusulas subrogatorias debían permitir que los gobiernos de las comunidades autónomas sustituyeran en el ejercicio de sus atribuciones reglamentarias y ejecutivas al gobierno central, la calificación del carácter nacional de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia desapoderaba por completo a la instancia autonómica del ejercicio de cualquier actividad sobre ese personal que seguía dependiendo del Ministerio de Justicia. Así, de ese modo “tan sutil”, se garantizó que el Ministerio siguiera siendo un agente institucional de primera importancia en el “nuevo” modelo de gestión de la administración de justicia; un “nuevo” modelo que era lisa y llanamente el que tradicionalmente había tenido España hasta 1978; esto es, con ligeras alteraciones se trata de un modelo claramente continuista con el existente antes de la aprobación de la Constitución.

A las comunidades autónomas se les reconocieron, y con muchas limitaciones, unas competencias de carácter residual, tales como los medios materiales, el personal laboral, unas facultades “anecdóticas” en el ámbito de la demarcación territorial y algunas intervenciones puntuales en el campo de la formación de funcionarios judiciales. Nada más.

Ese modelo institucional de gestión de la administración de justicia diseñado en la LOPJ de 1985 y bendecido en sus grandes líneas por la STC 56/1990, sufrió un cambio notable en la que sería la última legislatura del largo ciclo socialista en el poder. Y esa rectificación, que no cambio, del modelo institucional, se produjo además por *motivos de pura contingencia política*. En efecto, al encontrarse el Gobierno socialista tras las elecciones de 1993 en minoría y necesitar los apoyos de los grupos políticos nacionalistas (y especialmente de Convergencia y Unión), la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial realizada a través de la Ley Orgánica 16/1994 (la denominada “*reforma Belloch*”) se pactó con los nacionalistas catalanes y permitió que las comunidades autónomas intervinieran en el ámbito de la gestión de los recursos humanos de la administración de justicia, pero manteniendo el carácter nacional de los cuerpos de funcionarios y apoderando al gobierno central para que delimitara buena parte de las competencias en la materia a través principalmente del Reglamento orgánico de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes. *El resultado de esa reforma,*

tímida en su alcance y de nefastas consecuencias a largo término para las comunidades autónomas, *fue la implantación de un modelo institucional de gestión de la administración de justicia en clave de ingobernabilidad, puesto que se estableció una enorme fragmentación de responsabilidades entre el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas tanto en materia de personal al servicio de la administración de justicia como en otra serie de materias afines.*

Sí es cierto que esa reforma de 1994 sirvió para que se traspasaran algunas facultades relativas a los medios personales de la administración de justicia a algunas comunidades autónomas (en la fecha en que esto se escribe han sido ocho las comunidades autónomas que han recibido traspaso de personal), pero no lo es menos que el diseño institucional que se aprobó fue fruto de la improvisación y tributario de la idea de que había que mantener a toda costa los cuerpos nacionales de la administración de justicia, pues ello permitía al Ministerio de Justicia seguir actuando directamente en el ámbito de los secretarios judiciales, médicos forenses, oficiales, auxiliares y agentes de la administración de justicia, entre otros colectivos. El modelo que se implantó seguía, pues, girando en torno al protagonismo del ministerio de justicia en la gestión de la administración de justicia, puesto que en ese órgano se concentraban todas las grandes decisiones en materia de política de personal y en cuestiones conexas, reduciendo el papel de las comunidades autónomas a un carácter residual o marginal. De hecho, tal como indicamos en su día, se trataba más bien de una suerte de “traspasos envenenados”, pues los responsables autonómicos nada podían hacer en materia de política o de gestión de personal, dedicándose exclusivamente a tareas propias de administración de personal.

Lo más grave de esta opción fue, sin duda, la instauración de un sistema de fragmentación de responsabilidades arbitrario y sin una lógica institucional precisa. Pero es que, además, de las múltiples opciones constitucionales que el legislador orgánico tenía para institucionalizar el sistema de gestión y el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas se eligió el camino más disfuncional, más restrictivo de las competencias autonómicas y de mayores dudas en cuanto a que fuera una lectura correcta de los presupuestos constitucionales y estatutarios (o, al menos, el que representaba una lectura” menos adaptada a la estructura territorial del Estado). Aunque la selección del modelo no fue neutra: el gobierno garantizaba así su presencia en un ámbito de gestión que, por principio, no le correspondía, los *cuerpos* de funcionarios se resistían así a ser completamente “transferidos” a las comunidades autónomas y los sindicatos evitaban que el “marco nacional de negociación” saltara en pedazos.

Bien se puede concluir que a partir de ese “modelo” diseñado en 1994, que en líneas generales -tal como se verá- se ha mantenido por el legislador orgánico en la reforma de 2003, *las competencias (rectius, facultades)* reconocidas a las comunidades autónomas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (y concretadas por los Reglamentos orgánicos de Oficiales, Auxiliares y Agentes, y de Médicos Forenses de 1996) *no lo fueron en régimen de autonomía constitucional o estatutariamente garantizada, sino que a través de su reconocimiento en la ley orgánica y su definición posterior en los reglamentos el modelo se aproxima más bien a un sistema de competencias delegadas* (sobre todo si se tienen en cuenta las innumerables condiciones y tutelas que entonces se establecieron). El gobierno socialista, que fue el promotor tanto de la ley orgánica del poder judicial como de la reforma de 1994, no se caracterizó precisamente por su sensibilidad autonómica en este tema, sino más bien por todo lo contrario, pues mantuvo en poder del ministerio de justicia la mayor parte de las competencias sobre administración de justicia, lo que significaba lisa y llanamente la continuidad de ese (inicialmente discutido) ministerio y su papel determinante en el modelo de gestión que entonces se establecía. La llegada al poder del Partido Popular en 1996 no facilitará precisamente el cambio de modelo, y menos aún tras la mayoría absoluta obtenida en el año 2000.

### **C. La crisis del modelos de gestión de la administración de justicia**

Esta era, pues, la situación del problema cuando en 1996 se iniciaron los primeros traspasos de personal a las comunidades autónomas. Habían pasado casi veinte años desde la entrada en vigor de la Constitución y la administración de Justicia se estaba adaptando con enormes dificultades al Estado autonómico. Las *resistencias* a ese proceso de adaptación eran directas por parte de los diferentes cuerpos de funcionarios que se encuadraban en el poder judicial y en la administración de justicia. Los jueces y magistrados se blindaban en su condición de “cuerpo único” y en el ejercicio de la función jurisdiccional para no verse afectados por el proceso autonómico. Los secretarios judiciales invocaban, asimismo, su carácter de autoridad y su “participación” en el ejercicio de la función jurisdiccional para sustraerse a la competencia autonómica y seguir dependiendo del Ministerio de Justicia, mientras que el resto del personal al servicio de la administración de Justicia esgrimía el carácter de cuerpo nacional para seguir manteniendo un hilo de dependencia con el Ministerio de Justicia, pues aparentemente ello les servía de “escudo” frente a la pretendida voracidad de las instancias autonómicas que pretendían encuadrarles dentro de su función pública propia.

La situación objetivamente era poco edificante. Las competencias en materia de justicia y administración de justicia estaban fragmentadas institucionalmente en tres ámbitos: Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y comunidades autónomas. Pero, a su vez, el deslinde competencial era confuso, en ocasiones se duplicaban las intervenciones y las competencias autonómicas eran objeto de una “tutela” o supervisión por parte del Ministerio. En esas condiciones estaba claro que el modelo no funcionaba y, en consecuencia, había que cambiarlo. Lo que no se sabía muy bien es hacia donde había que dirigir los pasos: el *Libro Blanco de la Justicia* publicado en 1997 allanaría el camino de la reforma, aunque muchos de sus planteamientos finalmente fueran lisa y llanamente incumplidos.

*El Libro Blanco de la Justicia* constituyó, no obstante, un elemento dinamizador del proceso de cambio en la administración de justicia. La configuración de la justicia como servicio público, la importancia que se daba a los temas de organización y el propio lenguaje de gestión que utilizaba, significaron nuevos aires para una maltrecha administración de justicia que ofrecía signos evidentes de agotamiento. El modelo institucional estaba en crisis; es más, el legislador lo estaba cambiando permanentemente y, por lo tanto, carecía de la necesaria estabilidad que deben tener las instituciones. Pero ese cambio permanente obedecía, entre otras causas, a que la administración de justicia no encontraba su sitio en el seno del Estado autonómico, pues el poder judicial pretendía funcionar como si se encontrara en un Estado centralizado cuando la descentralización, con mayor o menor intensidad según los casos, era una realidad tanto en el plano legislativo como sobre todo en el plano ejecutivo.

*El Libro Blanco de la Justicia* apostaba por una mayor presencia de las comunidades autónomas en el campo de la gestión de la administración de justicia, llegando incluso a abogar por la supresión de los cuerpos nacionales y ubicando al personal de justicia en cuerpos propios de la función pública de las comunidades autónomas, aunque con la excepción de los secretarios judiciales que se propuso incorporarlos al Consejo General del Poder Judicial. La lectura del problema que hacía el *Libro Blanco* suponía, al fin y a la postre, inclinarse por un modelo en que el ministerio de justicia carecía en la práctica de competencias de gestión. Las competencias efectivas en materia de administración de justicia se debían distribuir entre el Consejo y las comunidades autónomas, lo que de llevarse a cabo de modo efectivo hubiese simplificado bastante el escenario institucional.

Ante la clara y evidente fragmentación de responsabilidades existente en materia de administración de justicia, el *Libro Blanco* se inclinaba asimismo por llevar a cabo un necesario esfuerzo de coordinación de las respectivas instancia con competencias en esta materia. El problema fue diagnosticado tempranamente y recibió, no obstante, respuestas tardías. A partir de los primeros traspasos de servicios a las comunidades autónomas se establecieron mecanismos de coordinación entre los niveles de gobierno autonómicos y la estructura de gobierno del poder judicial en el territorio. Pero la experiencia más enriquecedora vino representada por la creación de una red de coordinación entre todas las comunidades autónomas con competencias en materia de administración de justicia, que mediante un sistema de reuniones periódicas y rotatorias, establecieron una Comisión de Coordinación *horizontal* (con presencia exclusiva de la instancia autonómica) que aprobó un amplio catálogo de acuerdos de enorme importancia que pretendían coadyuvar al proceso de reforma de la justicia que entonces se estaba abriendo en España. Así, en la reunión que tuvo lugar en Las Palmas el 12 de febrero de 1999 se adoptó el acuerdo de crear una *Comisión de Coordinación de las Comunidades Autónomas en materia de Administración de Justicia*. A partir de ese momento se han celebrado una serie de reuniones que dieron lugar a una amplia batería de acuerdos en los que se expresaba una posición común en los temas que afectaban a la gestión de la administración de justicia de aquellas comunidades que habían recibido las transferencias. Uno de los de los primeros acuerdos de esta Comisión de Coordinación de las comunidades autónomas fue emplazar al Ministerio de Justicia para que creara una Conferencia sectorial sobre este ámbito. Así, pues, las comunidades autónomas dieron, una vez más, una serie de lecciones a un Ministerio que se mostraba poco o nada receptivo a fomentar esos cauces de coordinación. De esa experiencia, y tras ciertos retrasos, surgiría luego la iniciativa del gobierno central de constituir una *Conferencia Sectorial de Administración de Justicia*.

Lo más interesante de aquella experiencia radicaba en que a través de esas reuniones de coordinación de comunidades autónomas con traspasos en materia de administración de justicia se agrupaba a la práctica totalidad de las fuerzas políticas del arco parlamentario, pues unas u otras gobernaban en diferentes comunidades autónomas. De ese modo, responsables políticos del PP, PSOE, CIU, PNV/EA, Coalición Canaria y UPN se pusieron de acuerdo en muchas de las líneas básicas del nuevo modelo que se debía poner en marcha para institucionalizar la gestión de la administración de justicia. En alguno de estos documentos se alcanzaron acuerdos sobre las bases del futuro estatuto del personal al servicio de la administración de justicia y del nuevo modelo de oficina judicial.



Sin embargo, tales consensos básicos se quebrarían cuando el Ministerio entrara directamente a regular los contenidos de lo que sería la futura reforma.

El objetivo último de las comunidades autónomas era bien claro: racionalizar el modelo de gestión de la administración de justicia y reforzar competencialmente el protagonismo de las propias comunidades autónomas en esa gestión con el fin de ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. El diagnóstico del cual se partía era bastante diáfano: el modelo de gestión estaba *agotado* y era preciso sustituirlo por otro. El Ministerio de Justicia comenzó ignorando esas propuestas, aunque posteriormente se mostró más receptivo y acogió algunas de ellas pero alterando su sentido. Es más, el Ministerio de Justicia, a partir sobre todo del año 2000, se convertiría en “adalid” de la modernización del sistema judicial, apropiándose de toda la savia reformista y de algunas medidas que habían sido propuestas por las propias comunidades autónomas. La argucia de todo este proceso consistió en que interiorizó el lenguaje y el discurso, pero alteró de raíz el modelo institucional (y de distribución competencial) que proponían las comunidades autónomas.

También las propuestas del *Libro Blanco* serían prácticamente ignoradas en la primera legislatura de gobierno del Partido Popular, pues las mayorías que se formaban en el Consejo General del Poder Judicial dejaban por lo común fuera a los vocales designados a propuesta del Partido Popular, y el Ministerio de Justicia (con la entonces ministra Mariscal de Gante a la cabeza) mostró una y otra vez su desinterés por la batería de propuestas que elaboró el propio Consejo a partir de la aprobación del *Libro Blanco*. Aun con esas limitaciones, cabe destacar la importancia que tuvo ese documento como medio de reflexión de los problemas que arrastraba la justicia española.

El dato más relevante de esta rápida secuencia se sitúa en algo que con frecuencia se olvida. Las tímidas experiencias de descentralización de competencias en materia de justicia a favor de las comunidades autónomas pusieron a la luz las enormes disfunciones que el sector arrastraba. En efecto, las intervenciones de las comunidades autónomas mejoraron sustancialmente las infraestructuras y el funcionamiento de la administración de justicia. Frente al inmovilismo del Ministerio, algunas comunidades autónomas, singularmente el País Vasco pero también Andalucía y Cataluña, hicieron progresos evidentes en el campo de las infraestructuras judiciales, en la informatización de la justicia o, inclusive, en el plano de la organización de la gestión del servicio público y, en especial, en el modelo de oficina judicial, donde se realizaron algunas experiencias piloto de

notable interés (también especialmente en el País Vasco, y se puede poner el ejemplo de los servicios comunes de *tramitación* en la Audiencia Provincial del Vitoria-Gasteiz).

Mientras tanto, el gobierno central y el Ministerio de Justicia mostraron durante los años 1996 a 2000 un absoluta despreocupación por el lamentable estado que ofrecía la administración de justicia. Las sucesivas encuestas de opinión que se hacían pública sobre la justicia daban unos resultados sencillamente demolidores. La justicia sufrió durante todos estos años un paulatino y gradual deterioro que tan sólo a partir del año 2000, tal como se verá, se le intentó poner remedio. El Ministerio jugó el papel durante varios años (y en cierta medida lo sigue jugando) del “perro del hortelano”; esto es, “ni come ni deja comer”: los procesos de *modernización e innovación* de la administración de justicia auspiciados por algunas comunidades autónomas se vieron una y otra vez boicoteados por un Ministerio nada receptivo al cambio, que veía con enorme susceptibilidad cómo su papel se iba erosionando y de qué manera crecía, a pesar de las escasas competencias que tenían, el protagonismo de las comunidades autónomas en el funcionamiento del sistema judicial.

Ante este cuadro sumariamente descrito, resultaba obvio que el Gobierno central, y por tanto el Ministerio de Justicia, debían retomar la iniciativa. Y ello se produciría a partir de las elecciones legislativas del año 2000 y de la formación del nuevo gobierno. Se barruntaba, por tanto, un cambio en una lógica que *de hecho* estaba fortaleciendo el papel de las comunidades autónomas, que se habían convertido en las instituciones que empujaban el proceso de cambio. El Ministerio de Justicia, sin embargo, había ofrecido hasta entonces un papel debilitado y desdibujado. A juicio del nuevo gobierno que se forma en el año 2000 se debía invertir el sesgo que habían tomado las cosas. Así las cosas, por empuje de las comunidades autónomas, por iniciativa del propio Consejo General del Poder Judicial, y por otras muchas iniciativas que pretendían poner fin al estado caótico de nuestro sistema judicial, la justicia entraba por fin en la agenda política inmediata. Veremos con qué resultados.

#### **D. El pacto de estado como pretendida solución a la crisis del sistema**

A las puertas del siglo XXI la administración de justicia en España ofrecía una imagen bastante desoladora. Era, en efecto, una imagen, por lo común, muy destartalada, rancia en muchas facetas e inadaptada a los nuevos tiempos. La informatización de la justicia, salvando una vez más algunas comunidades autónomas, era muy deficiente y el funcionamiento del servicio público claramente insatisfac-

torio, tanto por la demora en resolver los distintos asuntos como por el exagerado coste que el sistema judicial debía de soportar. En todas las encuestas de opinión, tal como se ha dicho, el ciudadano mostraba una valoración negativa de la administración de justicia. Como indicó Toharia: “nuestra justicia recibe un rotundo y cada vez más intenso suspenso en cuanto a su funcionamiento y más concretamente en cuanto a su lentitud”. El mundo empresarial y financiero manifestaba su enorme descontento con el mal funcionamiento de un sistema que resolvía tarde los asuntos y hacía perder competitividad y credibilidad a nuestro sistema económico.

Así, durante el año 2000 proliferaron las declaraciones institucionales que abogaban por una profunda reforma del sistema judicial. A los eventos ya citados que sirvieron de precedente a la propuesta del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, había que añadir el papel del Consejo General del Poder Judicial que aprobó en julio de 2000 un amplio paquete de propuestas con la idea de aportar elementos de reflexión al debate sobre la reforma de la justicia, y asimismo cabe mencionar aquí la propuesta de reforma del Tribunal Supremo que efectuó ese mismo órgano jurisdiccional.

Lo más significativo de ese momento fue que, como consecuencia de las numerosas iniciativas expuestas, la reforma de la justicia finalmente entró en la agenda política del gobierno mediante el anuncio de la necesidad de acordar un *Pacto de Estado para la reforma de la Justicia*.

Tras el anuncio del entonces candidato a la Presidencia del Gobierno de que se impulsaría un Pacto de Estado sobre la Justicia, quedaban por desvelar cuáles serían los siguientes pasos para hacer efectiva esa propuesta. La idea de Pacto, no obstante, había sido lanzada desde el propio Consejo General del Poder Judicial y fue hábilmente introducida en la agenda política del gobierno tras las elecciones legislativas de marzo de 2000. El Presidente del Gobierno manifestó, además, su prioridad por el ámbito de la Justicia al conferir a un hombre de su confianza, Ángel Acebes, la cartera del ramo. No conviene olvidar que el nuevo ministro provenía del Ministerio de Administraciones Públicas y venía, por tanto, imbuido de los “aires de modernización” que soplaban por aquellos conornos. Sin duda había que modernizar la justicia, pues era el sector más retrasado de la administración pública española. La elección de Acebes no fue casual.

La propuesta del Ministro de Justicia sobre la reforma del sector incluía, en primer lugar, la generalización de los trasposos de servicios en materia de justicia, acabando así con la situación existente de *dos territorios judiciales en el*

*ámbito de la gestión de la administración de justicia*, uno de la competencia exclusiva del Ministerio y otro de competencias “compartidas” entre las comunidades autónomas y el Ministerio (pues no en vano el Ministerio sigue ostentando, también en esos territorios, importantes atribuciones en la materia). En segundo lugar, hacía mención al personal al servicio de la administración de justicia donde desvelaba el mantenimiento de los cuerpos nacionales, por lo que en este punto la pretendida reforma se preveía como un simple maquillaje. En tercer lugar, se apostaba por redefinir el modelo de Oficina Judicial mediante la introducción de las relaciones de puestos de trabajo y el refuerzo de la figura del secretario judicial a través de la atribución de más competencias en el plano de la dirección administrativa de la oficina judicial y de aprovechar su perfil de técnico en derecho procesal. En la intervención del Ministro se puede observar, por tanto, cómo la figura del secretario judicial se sustrae y singulariza del régimen aplicable al personal al servicio de la administración de justicia, aunque obviamente siga manteniendo su carácter de cuerpo nacional y su adscripción plena al Ministerio de Justicia. Por último, la propuesta del ministro pretendía incrementar la coordinación entre los agentes institucionales que intervenían en el proceso de gestión del servicio público a través del impulso de la conferencia sectorial. Estas eran, por lo que aquí interesa, las líneas maestras de la reforma de la justicia que proponía el Ministerio.

Efectuada la presentación de las líneas básicas de la reforma, el propio Ministerio de Justicia elaboró un amplio *Documento de trabajo sobre la Reforma de la Justicia*, que serviría de base para la negociación del Pacto de Estado y que, en buena medida, condicionaría su contenido.

Una vez lanzada la propuesta de Pacto de Estado para la reforma de la justicia por parte del Presidente del Gobierno y del Ministro de Justicia, y concretadas en sede ministerial las líneas básicas de la reforma que auspiciaba el Gobierno, se llevaron a cabo una serie de contactos entre el Ministerio y el principal partido de la oposición con el fin de poder alcanzar un acuerdo en este importante tema. Las negociaciones del Pacto fueron realizadas por el entonces Secretario de Estado del Ministerio de Justicia, Sr. Michavila, y por el Secretario de Justicia, Libertades Públicas y Desarrollo Autonomico del PSOE, Sr. López Aguilar. Tras largas sesiones de negociación, finalmente el Pacto se suscribió con fecha de 28 de mayo de 2001, siendo formalmente firmando en la Moncloa por los secretarios generales de los dos partidos que habían negociado el citado acuerdo: el Sr. Arenas por el PP y el Sr. Rodríguez Zapatero por el PSOE. Ninguna de las restantes fuerzas políticas fueron llamadas a negociar ni suscribir este Pacto.

Con posterioridad, el resto de las fuerzas políticas de la oposición se incorporarían a la Comisión de Seguimiento del Pacto. Pero conviene resaltarlo una vez más: el Pacto de Estado solamente fue firmado por los dos partidos mayoritarios. Nació, por tanto, con limitaciones notables para ser calificado como auténtico “Pacto de Estado”.

El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia fue muy difundido en su momento. A diferencia del documento elaborado por el Ministerio, el Pacto es un texto relativamente breve que contemplaba exclusivamente veintitrés puntos. Los escollos principales para alcanzar el acuerdo entre las dos fuerzas políticas, como era lógico intuir, se situaron en el ámbito del sistema de elección de los miembros “togados” del Consejo General del Poder Judicial (o vocales de extracción judicial), llegándose a un acuerdo un tanto híbrido que no pasó de una mera composición de intereses entre la tendencia “corporativa (que abogaba por una elección de los vocales exclusivamente por los propios jueces y magistrados) y la “parlamentaria” (que pretendía una elección por el Parlamento sin intervención alguna de los jueces). Al final se acordó un complejo y criticable sistema “mixto” que pretendía aunar ambas sensibilidades. De hecho, puede afirmarse que, una vez alcanzado el acuerdo sobre el sistema de elección de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, el Pacto de Estado estaba prácticamente alcanzado, puesto que primaron los elementos propios de la contingencia política frente a las cuestiones más estructurales que pasaron, sin duda, a un segundo plano.

El Pacto de Estado para la reforma de la justicia fue generalmente bien recibido, pues tras muchos años de abandono parecía que finalmente la justicia pasaba a primer plano de las preferencias políticas. La idea de reformar todos los estatutos jurídicos de aquellos profesionales que intervenían en el ámbito de la justicia (jueces y magistrados, fiscales, abogados y procuradores, secretarios judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia), así como el cambio de modelo organizativo y una fuerte inversión que se anunciaba en el sector justicia con el fin de paliar sus males endémicos, auguraban un buen futuro a esos acuerdos suscritos por las dos fuerzas políticas mayoritarias.

Sin embargo, esas “buenas intenciones” del Pacto de Estado chocaban con las limitaciones institucionales y culturales que ya se advertían en el propio enunciado del acuerdo y que se mostrarían más claramente a la hora de su desarrollo. Ni el sistema de gobierno ni el sistema de gestión parecían cambiarse realmente en las líneas de actuación recogidas en el Pacto, y esta apreciación se observaba en una serie de puntos. A saber:

No se resolvía el problema institucional más grave del modelo heredado, que era el de la *fragmentación del gobierno del poder judicial*, pues seguían sin estar claros los roles de cada institución y todo hacía presumir que seguiría el abigarramiento de instancias de decisión y gestión.

El Ministerio de Justicia consolidaba su papel de *institución protagonista del sistema de gestión judicial*, pues tanto el Consejo General del Poder Judicial como las comunidades autónomas quedaban seriamente oscurecidas por las atribuciones que el propio Ministerio se reservaba en el diseño futuro del nuevo modelo de gestión.

El programa de reforma de la justicia, vestido también como proceso de modernización, ocultaba además que muchas de esas iniciativas que allí se recogían habían sido reivindicadas (y en algún caso experimentadas) ya por determinadas comunidades autónomas. El Pacto pretendía atribuir al Ministerio un papel de “paladín” de la modernización de la justicia cuando hasta esos momentos había sido precisamente todo lo contrario: esto es, un elemento retardatario que había actuado normalmente como freno de un proceso de modernización abierto hacía muchos años en el territorio de algunas comunidades autónomas.

El Pacto de Estado no rompía tampoco con la idea *corporativa del gobierno de la justicia*, pues los órganos de gobierno del poder judicial (Consejo General del Poder Judicial y Salas de Gobierno) estaban controlados mayoritariamente por jueces (como era el caso del Consejo) o de forma absoluta (Salas de Gobierno). El resto de las profesiones jurídicas, con la salvedad del ministerio fiscal (del que ya se anunciaba una redefinición de su estatuto que resultaría enormemente polémica), eran sencillamente ignoradas (o, cuando menos, tratadas de modo marginal). El gran ausente de todo ese diseño institucional era, sin duda, el usuario habitual del servicio público: el ciudadano.

También se advertía que buena parte del gobierno de la justicia seguiría descansando en órganos colegiados y deliberativos, que por su misma composición, están particularmente inadaptados para realizar funciones de gestión. Como gráficamente expusieron los revolucionarios franceses, y es una máxima que inspiró la configuración de las primeras instituciones administrativas, *deliberar es cosa de muchos y ejecutar de uno solo*. En buena medida, *el gobierno de la justicia a través del Consejo General del Poder Judicial es una suerte de gobierno colegiado, fragmentado y autárquico, que interviene den-*

*tro de un sistema democrático en el que representa una excepción, puesto que no está sometido a ningún tipo de responsabilidad política durante los cinco años que dura su mandato.*

En el ámbito de la gestión de la Administración de Justicia y del papel en la misma de las comunidades autónomas, las buenas intenciones del Pacto de Estado pronto se veían desvanecidas por la propia literalidad del acuerdo. Se hablaba de atribuir más competencias de gestión a las comunidades autónomas, pero de inmediato se les sustraían las atribuciones del personal al servicio de la administración de justicia integrándolo en cuerpos nacionales. En la dirección de esa “nueva” oficina judicial se le daba un papel protagonista al secretario, que a su vez se configuraba como un funcionario dependiente del ministerio de justicia. Por tanto, las comunidades autónomas seguían siendo instituciones sometidas “a sospecha”, con un papel residual en la gestión de la Administración de Justicia y, en todo caso, subordinadas al papel dirigente del Ministerio de Justicia. Tal como se puede comprobar, los cambios propuestos eran puramente formales en lo que a nuestro objeto afecta.

Con esas limitaciones, que eran sin duda muy importantes, no cabía depositar grandes expectativas en el desarrollo que se hiciera del citado Pacto de Estado en lo que concernía al papel de las comunidades autónomas en la gestión de la administración de justicia. Aun así, cabía esperar que en el desarrollo normativo se rectificaran algunos errores del primer diseño. Pronto, sin embargo, tales esperanzas desaparecerían.

El Ministerio de Justicia, pocos meses después de suscrito el Pacto, elaboró un borrador de proyecto de ley por el que se pretendía incorporar a la Ley Orgánica del Poder Judicial dos nuevos libros: un libro V relativo a la oficina judicial y a los secretarios; y un libro VI que se ocupaba del personal al servicio de la administración de justicia. Las comunidades autónomas con transferencias en materia de justicia ya habían confeccionado varias propuestas sobre estos temas, e incluso algunas de ellas de forma articulada. Pero los borradores de los nuevos libros V y VI de la Ley Orgánica seguían fielmente las líneas trazadas por el documento del Ministerio de Justicia y por el Pacto de Estado. La negociación de los contenidos se hizo principalmente con los sindicatos en el caso del libro VI y con las asociaciones profesionales de secretarios judiciales en lo que afectaba al libro V. Al fin y a la postre, tanto las asociaciones de secretarios judiciales como los mismos sindicatos se convertirían en aliados objetivos del Ministerio de Justicia en la gestación de la nueva ley.

En un principio se pensó que la reforma de los libros V y VI de la Ley Orgánica se realizaría con una cierta rapidez, dado que, salvo la oposición de algunas comunidades autónomas (principalmente, Cataluña y País Vasco) a la integración del personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales, el acuerdo entre Ministerio y sindicatos era bastante alto. La opinión del PSOE prácticamente coincidía con la del Ministerio en este punto. Sin embargo, en determinados medios se filtró el texto de un borrador que reformaba completamente la Ley Orgánica del Poder Judicial, elaborado al parecer por una Comisión encargada por el Ministerio de Justicia y presidida por el magistrado del Tribunal Supremo Ángel Rodríguez. A pesar del revuelo que levantó el texto del borrador de Ley Orgánica del Poder Judicial, el Ministerio no lo hizo suyo en su totalidad pero sí que lo tomaría como base para elaborar un anteproyecto de ley orgánica de reforma que, tras su aprobación por el gobierno, sería finalmente tramitado como Proyecto de Ley ante las Cortes Generales en el año 2003.

### ***III. La reforma de la LOPJ a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre: El papel de las Comunidades Autónomas en el “nuevo” diseño institucional de justicia***

#### **A. Introducción**

El Proyecto de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial se aprobó definitivamente en el Consejo de Ministros a finales del mes de abril de 2003, y fue inmediatamente remitido al Congreso de los Diputados para su tramitación. El citado Proyecto era, ya sólo por sus dimensiones, una reforma de gran calado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues no en vano se modificaban o incorporaban como nuevos, según los casos, más de doscientos artículos. Aun así, la tramitación parlamentaria fue rápida y a finales del mes de diciembre del mismo año, antes de que acabara la legislatura, se aprobó la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

A pesar de la vigencia inicial del Pacto de Estado y de que el gobierno, a través de su Ministro de Justicia, insistiera una y otra vez que el proyecto de ley era fruto del consenso, lo cierto es que sólo en el Congreso de los Diputados tal proyecto fue objeto de *cuatro enmiendas a la totalidad de devolución* (aunque una la del grupo socialista de carácter parcial) y *una enmienda más a la totalidad con texto alternativo* (de CIU). Asimismo, se presentaron sólo en el Congreso *seiscientas enmiendas*, cifra que sería superada en su tramitación en el Senado por las circunstancias que luego veremos.



En el trámite en el Congreso de los Diputados se aceptaron muy pocas enmiendas de los grupos parlamentarios de la oposición, y que además apenas influían en el “modelo” esbozado en el proyecto de ley aprobado por el gobierno. Pero fue en el trámite en el Senado cuando surgió la voz de alarma.

En efecto, en la Cámara Alta se presentaron *tres propuestas de veto y setecientas setenta y cinco enmiendas*. Tales datos ya nos advertían de que aquel consenso casi absoluto que había invocado el Ministro de Justicia se había transformado en un mar de desavenencias entre las distintas fuerzas políticas. Pero lo ciertamente preocupante fue que el grupo parlamentario en el Senado del Partido Popular presentó 96 enmiendas al texto aprobado por el Congreso de los Diputados (y que en esencia era el que había presentado el Gobierno), cuya finalidad era endurecer notablemente el texto de la Ley. Para entonces el Pacto de la Justicia ya estaba definitivamente roto.

Con la presentación de las enmiendas del Grupo Parlamentario Popular se planteó una de las cuestiones más polémicas, puesto que no dejaba de ser un tanto extraño que el partido que apoyaba al Gobierno presentara casi cien enmiendas al proyecto aprobado por éste en su día. ¿Cuál era el motivo real de esa cascada de enmiendas presentadas por los populares? Muy sencillo, el proyecto de ley que aprobó el gobierno presentó, dentro de sus limitaciones, “una cara amable” de la reforma, con la finalidad de no despertar demasiadas suspicacias en su trámite ante el Congreso, no romper los débiles lazos del Pacto y, en fin, de que los medios de comunicación (siempre más atentos a la información de la “Cámara Baja”) no centraran su atención sobre determinados puntos polémicos de la ley (supresión del tercer turno, limitación del cuarto, acortamiento del período de Escuela Judicial, etc.).

En lo demás, el debate en el Senado apenas introdujo elementos nuevos sobre lo ya manifestado en el Congreso de los Diputados por los diferentes portavoces de los grupos parlamentarios. En lo que corresponde a los libros V y VI de la LOPJ, salvo algunos acuerdos entre Gobierno y sindicatos, no se introdujeron reformas sustantivas en el diseño institucional previsto en el proyecto de ley. Diferente fue el caso de la supresión del tercer turno de acceso a la condición de juez, las restricciones introducidas en el cuarto turno y la limitación del período de Escuela Judicial, entre otros temas, que fueron objeto de incorporación en el Senado a partir de las enmiendas planteadas por el Grupo Parlamentario Popular.

Finalmente, tras la aprobación de buena parte de esas enmiendas en el Senado el texto fue remitido de nuevo al Congreso de los Diputados para su aprobación. La aprobación final del texto de la Ley prácticamente en soledad por el Partido Popular mostraba fehacientemente que en la reforma de la administración de justicia se había quebrado rotundamente todo el consenso inicial que se construyó en su día.

### **B. Algunas notas sobre Justicia y Estado Autonómico en la reforma del 2003: El papel de las Comunidades Autónomas en el “nuevo modelo” de gestión de la administración de Justicia**

La reforma de la LOPJ de diciembre de 2003, si se analiza desde la perspectiva autonómica, es claramente una reforma incompleta, puesto que esa modificación legislativa, pese a ser de muy amplio calado, se centra *exclusivamente* en la implantación de un nuevo modelo de oficina judicial y en la regulación de un nuevo estatuto jurídico tanto del secretario judicial como del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Efectivamente, la LOPJ no da respuesta alguna a otros muchos problemas que existen de inadecuación del poder judicial y de la Administración de Justicia al Estado autonómico, y entre ellos cabría aquí citar los siguientes: nada se dice allí del papel de los Tribunales Superiores de Justicia en el modelo judicial y de la alteración del sistema de recursos; tampoco se abordan las atribuciones (hasta ahora inexistentes) de las comunidades autónomas en la organización y planta de los tribunales, así como en la creación de órganos judiciales; el Estatuto de Jueces y Magistrados, que sí se reforma, pero que no recoge sin embargo ninguna adaptación de ese estatuto a la estructura territorial del Estado; y, en fin, no se avanza ni un solo paso en la territorialización de los órganos de gobierno del poder judicial y, en concreto, en su mayor proximidad física y no sólo funcional a las comunidades autónomas.

A pesar de todas estas omisiones, lo cierto es que la reforma de finales de 2003 pretende dar respuesta a una crisis de un modelo institucional de gestión de la administración de justicia que había sido fuertemente criticado en sede doctrinal y de cuyas disfunciones eran plenamente conscientes los responsables políticos, así como la propia opinión pública. Y tales disfunciones se advierten con particular claridad en el dato de que el mismo Pacto de Estado para la reforma de la Justicia estableció que para mejorar el sistema de Administración de Justicia en España era necesario acometer la reforma de la oficina judicial y la modificación del estatuto jurídico de los secretarios judiciales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.

El diagnóstico del que se partía era muy preciso: la oficina judicial estaba configurada según un diseño decimonónico y resultaba claramente inadaptada para afrontar las tareas del sistema judicial del siglo XXI. Además, el papel del secretario judicial estaba claramente desvirtuado, la dirección de la oficina judicial se apoyaba en una bicefalia entre jueces y secretarios, no se sabían aprovechar economías de escala en el uso de los recursos humanos que se reiteraban de forma poco apropiada en todas las oficinas judiciales, y, en fin, todas las cuestiones relativas a la oficina judicial y a los servicios comunes prácticamente se despachaban en uno o dos preceptos de la vieja LOPJ (había, por tanto, un claro déficit de regulación normativa).

Pero la crítica al modelo no sólo se detenía en el campo de la organización, sino que se hacía extensiva al plano del personal. Así, en lo relativo a los secretarios judiciales, la necesidad del cambio normativo ha venido provocada, además, por otras claves, como por ejemplo las de tipo corporativo, puesto que tales funcionarios, aparte de confirmarse su dependencia del Ministerio de Justicia, pretendían reforzar su papel y conseguir individualizarse del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia. Además, la reforma de la LOPJ conectará en un mismo libro la oficina judicial y el nuevo Estatuto del Secretariado. A través de esta vía el Ministerio de Justicia conseguirá adquirir un mayor protagonismo y relegará a las comunidades autónomas a un espacio marginal. Este protagonismo ministerial se proyectó asimismo sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia, un ámbito en el cual la ordenación en *cuerpos nacionales* ha permitido una intervención directa del Ministerio de Justicia en la gestión de ese personal, evitando así (pues parece que ése es el motor real de “la reforma”) que tales cuestiones dependan en exclusiva de las comunidades autónomas.

El libro V de la LOPJ, dedicado al modelo de oficina judicial y a la regulación del secretariado, contiene ciertamente elementos positivos, pero éstos se combinan con otros que realmente no lo son. Sin duda es positiva la apuesta por *un cambio de modelo de la oficina judicial*, aunque en términos más precisos habría que hablar de que la reforma de la LOPJ lleva a cabo una *nueva regulación que puede hacer posible un cambio de modelo*; porque, en verdad, *la LOPJ sólo abre una posibilidad de comenzar un largo proceso de adaptación de la vieja oficina judicial a los nuevos parámetros de organización que inspiran la reforma*. Pero, en verdad, alcanzar esa meta requerirá mucho tiempo, bastantes ajustes y una fuerte inversión económica, aparte de un esfuerzo innegable de coordinación (no siempre fácil) entre los distintos niveles de gobierno con responsabilidades en materia de Justicia.

Las dudas, sin embargo, en este punto pueden ser notables en cuanto al resultado final de ese *cambio organizativo*, puesto que las soluciones pueden ser de “geometría variable”. Así, las *unidades de apoyo directo* sí que, al parecer, tendrán unas dimensiones idénticas en todos los casos (al menos en sus dotaciones mínimas que fije el Ministerio de Justicia), mientras que los *servicios comunes* pueden tener unas dimensiones y una implantación que variará lógicamente en función del modelo concreto que cada comunidad autónoma imponga. Esa disección de competencias entre Ministerio (que define las unidades de apoyo directo) y comunidades autónomas (servicios comunes) dará lugar, posiblemente, a más de un quebradero de cabeza.

Efectivamente, el diseño de la organización de la Administración de Justicia se puede ver condicionado por la definición previa que se haga de las unidades de apoyo directo, pues según cuál sea su tamaño serán más o menos necesarios los servicios comunes. Pero si esa definición de cuáles son las dotaciones básicas de esas unidades de apoyo directo no se efectúa de forma inmediata o en breve plazo, es posible que emerjan un amplio complejo de servicios comunes, cuya estructura y dimensiones variará en función del territorio que adopte las decisiones organizativas pertinentes. De hecho, por mucho que las previsiones de la Ley Orgánica pretendan regular la materia, las soluciones organizativas necesariamente resultarán dispares, pues aunque se haya previsto un ámbito sobre el cual se despliegan naturalmente los servicios comunes (registro y reparto, actos de comunicación, etc.), nada impide que su tamaño pueda ser muy diferente en función de a qué órganos jurisdiccionales y en qué territorio presten servicios. Asimismo, la posible existencia de *otros* servicios comunes que se desplieguen sobre funciones de *tramitación* o sobre cualquier otro ámbito, dará lugar de modo indubitado a *modelo de organización del Poder Judicial muy diferentes según territorios*. Y ello en sí mismo no es negativo, sino que representa un modo de ejercer las atribuciones que las propias comunidades autónomas tienen conferidas. Pero plantea numerosas incógnitas en lo que afecta, por ejemplo, a plantillas del personal, puesto que el modelo organizativo que se diseñe está directamente condicionado por los recursos humanos que tenga la organización y por las posibilidades de reordenar esos efectivos. Dicho en términos más contundentes: un modelo que apuesta, siquiera sea en pequeña medida, por descentralizar las soluciones organizativas (al menos de los servicios comunes), no puede funcionar cabalmente con una centralización de los elementos centrales de lo que es la gestión del personal.

También otros problemas podrán venir de la propia dicción del artículo 438.7 LOPJ. Allí se reconoce una *competencia normativa* a favor del Consejo General

del Poder Judicial para “establecer criterios generales que permitan la homogeneidad en las actuaciones de los servicios comunes procesales de la misma clase en todo el territorio nacional”. En otras palabras, la *homogeneidad* de la Oficina Judicial que predica el artículo 435.2 se obtendrá a través de dos vías: en el caso de las unidades de apoyo directo, esta homogeneidad se consigue por la determinación de las dotaciones básicas que lleva a cabo el Ministerio; mientras que en el caso de los servicios comunes, en los que puede preverse una mayor dispersión de soluciones organizativas, tal homogeneidad se quiere alcanzar a través de una suerte de *normas de armonización* que serán dictadas por el Consejo General del Poder Judicial. Esta regulación ofrece, por ejemplo, algunas paradojas: por ejemplo, en las unidades de apoyo directo (que es donde se ejercen las funciones jurisdiccionales más típicas) la competencia se anuda al Ministerio de Justicia, mientras que en los servicios comunes (donde las funciones jurisdiccionales se mezclan con tareas de gestión) la competencia se vincula al Consejo General del Poder Judicial. Sin embargo, todo este diseño normativo tiene una finalidad no confesada: impedir que las comunidades autónomas intervengan normativamente en este ámbito o reducir su intervención al mínimo posible, ya sea en cuanto al diseño, creación u organización de esos servicios comunes que deberá ser hecho de acuerdo con los *criterios generales* fijados por el Consejo General del Poder Judicial.

La competencia del Consejo General del Poder Judicial se hace, incluso, más intensa cuando se trata de crear *servicios comunes procesales de ordenación del procedimiento o de cualquier otro ámbito no expresamente recogido en el artículo 438.3, puesto que en tal caso se requiere informe favorable de ese órgano constitucional*; lo que dicho en otros términos implica que las comunidades autónomas no podrán crear tales servicios comunes de tramitación procesal si no disponen de la “autorización” del propio Consejo.

De cualquier manera, lo que no se puede obviar es el *complejo modelo institucional de Oficina Judicial que ha establecido el Legislador orgánico*. En efecto, cabe subrayar que sobre un espacio como es la Oficina Judicial intervienen con diferente grado e intensidad *tres niveles de gobierno* que, en unos casos, desarrollan competencias normativas y, en otros, competencias de gestión.

Una figura clave en todo este “nuevo” diseño organizativo de la reforma de la LOPJ es, sin duda, el *secretario judicial*. Ya el Pacto de Estado ensalzaba su papel, y las reivindicaciones corporativas se han visto generalmente satisfechas. Se puede hablar, incluso, de que tanto Ministerio de Justicia como secretarios judiciales han sido los grandes aliados objetivos de esta reforma, así como los grandes vencedo-

res. El secretario judicial puede verse, así, como una especie de “caballo de Troya” del Ministerio de Justicia en la organización de la Administración de Justicia, un ámbito que por su proximidad y por control de los medios debería resultar (y es de hecho) una competencia autonómica. El secretario judicial se configura de ese modo como un *injerto* del Ministerio en una organización cuya gestión de los medios personales materiales corresponde a las comunidades autónomas.

El secretario judicial se configura como un *director técnico procesal* (pero al fin y a la postre *director* de la oficina judicial), que descabalga definitivamente al juez de cualquier responsabilidad directiva o gestora sobre la Oficina Judicial y sobre el personal que a ella pertenece, por lo que obligará a establecer algún tipo de relación (se presume que de naturaleza jerárquico-funcional, aunque en la LOPJ nada se dice al respecto) entre juez y secretario. Depende cómo se resuelva esa relación para que el modelo sea un éxito o resulte un rotundo fracaso. Realmente, la LOPJ plantea numerosas incógnitas sobre cuál será el papel del Juez en el funcionamiento de la Oficina Judicial. Cabría ensayar, en cualquier caso, una suerte de disección entre lo que es *dirigir* desde la dimensión “técnico procesal” y la *dirección* de los procesos de gestión, en la que cabría incluir una serie de acciones sobre los recursos materiales y humanos dirigidas a *mejorar* la prestación del servicio de la Justicia. Aunque este deslinde no deja de ser ciertamente complejo y es previsible que dé lugar a más de un roce entre los diferentes niveles de gobierno.

Por lo demás los secretarios judiciales se configuran como *un cuerpo único, de carácter nacional y de estructura jerárquica*, ordenado a imagen y semejanza del ministerio fiscal. Pero ésta no es una definición constitucional, sino legal, y de cuyo pleno ajuste a la Constitución puede incluso dudarse cabalmente. La idea que trasluce de todo este diseño no es otra que evitar una “autonomización” de la figura por cualquier medio y de cualquier manera, puesto que en la dependencia de los secretarios judiciales de las comunidades se ve un potencial peligro de afectación a la independencia judicial. La verdad es que el razonamiento no deja de volverse contra aquellos que lo esgrimen: ¿por qué se garantiza mejor la independencia judicial si los secretarios dependen del Ministerio de Justicia que de las comunidades autónomas?.

Sin embargo, los secretarios judiciales se configuran como una pieza clave del sistema y través de ellos se articula el complejo modelo diseñado por el legislador: no en vano deben *asegurar* la coordinación entre los diferentes “patronos” de la Justicia, que no se olviden obedecen por lo común a intereses distintos y tienen objetivos también muy diferentes.

Los secretarios judiciales, sin embargo, no pueden vivir de espaldas a las comunidades autónomas, y el propio legislador autonómico es consciente de ello, al prever, aunque sea de modo marginal, *intervenciones puntuales* de las comunidades autónomas en el régimen jurídico de los secretarios judiciales. A saber:

Se prevé que las comunidades autónomas hagan la *propuesta* de nombramiento y cese del secretario de gobierno, con las limitaciones ya expuestas.

Los puestos de secretarios que sean cubiertos por el sistema de libre designación requieren de informe previo de las comunidades autónomas.

Se establece expresamente que las comunidades autónomas puedan, a través de los secretarios de gobierno, *impartir instrucciones* a los secretarios judiciales en el ámbito de los “medios personales y materiales” que son de su competencia.

Se han previsto *mecanismos de colaboración* entre los secretarios judiciales y las comunidades autónomas a través de unas *comisiones mixtas*.

Se regula asimismo la posibilidad de que un complejo sistema de que las comunidades autónomas puedan retribuir a los secretarios judiciales mediante un *complemento de productividad*, siempre que exista *autorización previa* del Ministerio de Justicia (una atribución difícil de compatibilizar, una vez más, con el principio autonómico, sobre todo porque el complemento de productividad está íntimamente relacionado con los resultados que se pretenden alcanzar en la organización, salvo que se entienda que ese enunciado supone que la autorización del Ministerio es porque quien retribuye es el Ministerio y no la comunidad autónoma).

Se ha recogido, asimismo, una cláusula en virtud de la cual la acreditación del conocimiento del idioma oficial en la comunidad autónoma y del derecho civil, foral o especial, se valorarán como méritos en la provisión de puestos de trabajo de secretarios judiciales.

Un ámbito específico donde el papel del secretario judicial es relevante es, sin duda, el de la *estadística judicial*. Y en este punto es oportuno señalar que la estadística judicial se sustrae al radio de acción autonómico a través de la creación de una Comisión Nacional de Estadística Judicial, *cuya composición y funciones se dispone por el gobierno*, previo informe de las comunidades autónomas.

En cualquier caso, el reforma de la LOPJ lleva a cabo una redefinición completa del Estatuto de los secretarios judiciales, que se transforman en un elemento clave del proceso de modernización de la Justicia. Sin embargo, muchas incógnitas planean todavía sobre la definición *concreta* de ese Estatuto jurídico

que, en muchos aspectos, se reenvía a lo que en su momento diga el Reglamento orgánico. No está claro, por ejemplo, cuál es el *grado de intervención real* de las comunidades autónomas en el proceso de nombramiento del secretario de gobierno y en su cese, tampoco aparecen completamente definidas las competencias efectivas que tendrán las comunidades autónomas sobre la organización de la Administración de Justicia (pues algunas de sus funciones pueden colisionar con las de los secretarios), y no se sabe tampoco en qué grado intervendrá el Ministerio de Justicia en la gestión de esa organización a través de una extraña capacidad de remitir “circulares e instrucciones se servicio a los secretarios”. En fin, demasiadas incógnitas todavía.

Lo anterior revela que en la figura de los secretarios judiciales se centra *la complejidad del modelo de gestión* y todos los absurdos que acompañan al mismo. Ese diseño legal es una muestra evidente de un *sistema institucional desvertebrado, fragmentado en sus responsabilidades por varios polos de intervención, y que depende de cómo se gestione puede conducir de nuevo a un escenario de ingobernabilidad del sistema*. Pues todos los remedios a estos males se pretenden paliar con una llamada, un tanto ingenua, a las innegables ventajas de la *colaboración y de la cooperación entre administraciones públicas y entre los diferentes colectivos que prestan servicios en la Administración de Justicia*. En muchos casos, tal llamada a la colaboración no pasará de ser un pío deseo.

En lo que afecta al Libro VI de la LOPJ, en su nueva redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, las novedades son mucho menores, pues el diseño institucional es, con los matices que se dirán, tributario del modelo previsto en la LOPJ de 1985, avalado por la STC 56/1990 y retocado por la “reforma Belloch” de 1994. El Libro VI que, en sí mismo considerado ya era muy extenso y detallado, ha ganado *en densidad* normativa, lo que en algunos pasajes le dota de un carácter más reglamentario que legislativo y esa regulación tan minuciosa o detallada choca obviamente con lo que debería ser una interpretación restrictiva de la Ley Orgánica, hasta el punto que hace difícil encajar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la Ley Orgánica en el contenido material de ese título.

Además, el encuadramiento de este personal al servicio de la Administración de Justicia en cuerpos nacionales se configura como “la pieza maestra” de ese sistema institucional de “reparto de competencias” entre el Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas. A través de esa técnica, como ya ha sido reiterado, se desactiva la entrada en acción de las cláusulas subrogatorias de los



Estatutos de Autonomía, cuyas competencias en esta materia quedan así sujetas a la plena disponibilidad de lo que defina en cada caso el legislador orgánico.

Y es que, efectivamente, la reforma de la LOPJ dedica no pocos preceptos a su función de *ley competencial o de ley delimitadora de competencias* entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de Administración de Justicia. En el desarrollo de esta función de delimitación competencial, cabe subrayar que la delimitación que se hace dota a las comunidades autónomas de algunos espacios de intervención en el campo de la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia de los que antes carecían. Pero no conviene echar las campanas al vuelo frente a esa aparente “mejora”, porque el “suelo” del que se partía era, en verdad, muy bajo. En efecto, el sistema de delimitación de competencias que llevó a cabo la Ley Orgánica 16/1994, de reforma de la LOPJ, era de un trazado deficiente en cuanto a la gobernabilidad del modelo. La reforma de diciembre de 2003 ha mantenido, en sus grandes líneas, el modelo diseñado en 1994, aunque ha reconocido algunos espacios de gestión a las comunidades autónomas de los que antes carecían.

La continuidad, por tanto, es la nota dominante, y ello se advierte en dos datos principalmente. El primero se refiere a que las competencias autonómicas son *competencias tuteladas* por el Ministerio de Justicia, al menos en una serie de aspectos que resultan centrales en la gestión de los recursos humanos. No de otro modo cabe considerar la existencia de una *oferta única* de empleo, la *composición y las funciones de la Comisión de Selección de Personal* (controlada por el Ministerio de Justicia), la territorialización *relativa* de las pruebas de acceso (que queda pendiente de decisiones discrecionales por parte del Ministerio), el control de los miembros de los tribunales de acceso por parte del Ministerio (que nombra tres miembros frente a dos las comunidades autónomas), y, en fin, la *aprobación definitiva* de las relaciones de puestos de trabajo, que resultan un instrumento capital de la gestión de los recursos humanos en la Administración de Justicia.

Todas estas *intromisiones del Ministerio de Justicia* en el ámbito de la gestión se “justifican” por la caracterización de esos cuerpos de funcionarios como *cuerpos nacionales*. Y tales intromisiones del Ministerio se realizan principalmente en *el momento del acceso al cuerpo de funcionarios*. En realidad, la caracterización de estos cuerpos como nacionales arrastra a favor del Ministerio de Justicia todas las competencias para proceder al *nombramiento* y acordar la *pérdida de la condición de funcionario* (artículo 494 LOPJ). Por tanto, el inicio y el final en la relación estatutaria de esos funcionarios se confiere al Ministerio de Justicia.

En el resto de cuestiones (esto es, las que tienen que ver con el desarrollo de la *relación de servicios*) la intervención del Ministerio de Justicia se debilita, pero aún así mantiene algunos tonos de vigor que no dejan de ofrecer serias dudas de encaje constitucional. Nos referimos en concreto a la previsión de que las relaciones de puestos de trabajo deban ser *aprobadas definitivamente por el Ministerio de Justicia*, que ejercería así una suerte de *control de legalidad*. Difícilmente puede tener cabida en el sistema constitucional de autonomía política un control de esta naturaleza, ni siquiera está justificado por el encuadramiento de ese personal en cuerpos nacionales, pues la relación de puestos de trabajo es un instrumento de ordenación y gestión de los recursos humanos de una organización, y si ese personal ha sido traspasado a las comunidades autónomas no cabe considerar que éstas carezcan de plenas atribuciones para aprobar las relaciones de puestos de trabajo de ese personal. Lo contrario sería considerar que a través de la LOPJ se ha producido una especie de *delegación* de competencias en las comunidades autónomas, sin perjuicio de que la caracterización de los cuerpos como nacionales pueda servir como “justificación” para reservar al ministerio un papel central en el inicio y en el final de la relación estatutaria, pero difícilmente esa definición como nacionales de los cuerpos del personal al servicio de la administración de justicia puede acoger intervenciones de naturaleza organizativa o de gestión de esos recursos humanos.

Si dudas de constitucionalidad ofrece el punto anterior, no son menos las que suscita la configuración de la LOPJ como *ley competencial o delimitadora de competencias de naturaleza incompleta*; esto es, la citada Ley Orgánica está plagada de remisiones a concretos Reglamentos que deben ser elaborados por el Gobierno central y que deberán concretar algunos aspectos recogidos genéricamente en la LOPJ. Es decir, a pesar de su *extensión* a todas luces desproporcionada para su carácter de Ley Orgánica, la LOPJ está constantemente reenviando partes de su regulación a unos *reglamentos del gobierno central* que están encargados de delimitar las competencias. Lo más grave de esta operación de reenvío es que *tales reglamentos se convierten en normas delimitadoras de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de administración de justicia y, por tanto, en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones normativas reglamentarias y de las actuaciones de las comunidades autónomas*. Es cierto, no obstante, que éste no es un problema nuevo, pues el legislador de 1994 ya utilizó esta técnica, y la Sentencia 105/2000 del Tribunal Constitucional nada dijo sobre este extremo (aunque ciertamente esta cuestión no se planteó frontalmente en el recurso de inconstitucionalidad). Además, esta *reserva a reglamento del gobierno central* impide u obstruye que

las comunidades autónomas entren a regular la materia directamente en función de la potestad reglamentaria general que les es atribuida y por mor de las cláusulas subrogatorias.

Así, la LOPJ, tanto en sus nuevos libros V y VI está plagada de remisiones a *tipos específicos de Reglamentos*, y así lo atestigua la disposición final primera de la Ley cuando se refiere, en concreto a los siguientes: el Reglamento de Ingreso, Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional del Personal al servicio de la Administración de Justicia, el Reglamento del Régimen Disciplinario del Personal al servicio de la Administración de Justicia y el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales. Pero, tal como se ha visto en detalle en las páginas precedentes, el largo listado no termina ni mucho menos en aquellos que enuncia esta disposición, pues existen otras reservas a favor de los reglamentos o disposiciones normativas del Estado, que al fin y a la postre juegan también un papel delimitador de competencias. La perversión del sistema de fuentes y del sistema de reparto de competencias parece bastante obvia.

Se objetará de inmediato a lo anterior que la definición de un cuerpo como nacional supone la atribución de todas las competencias normativas y ejecutivas al Estado, y el correlativo desapoderamiento a las comunidades autónomas. Se añadirá también que, partiendo de esa lógica, la LOPJ ha sido “proclive a la autonomía” al reconocer *algunas facultades en el ámbito de la gestión del personal al servicio de la administración de justicia*, en virtud de las cuales fueron hechos los pertinentes trasposos de servicios. Pero este modo de afrontar el problema es diametralmente falso, pues orilla lo sustantivo: la reforma de 1994 marca un punto de no retorno en el sistema de gestión de la Administración de Justicia y el inicio de un proceso de adaptación del Poder Judicial y de la administración de Justicia al Estado autonómico. Y si surgió entonces la reforma fue sencillamente porque tras quince años de desarrollo constitucional el Poder Judicial y la administración de justicia *necesitaban objetivamente* adecuarse a la estructura territorial del Estado.

No es menos cierto que esa reforma de 1994 complicó sobremanera las cosas en el tema que nos ocupa. Fruto como fue de una contingencia política (un Gobierno en minoría que requería los apoyos de CIU), el “modelo” únicamente podía servir para impulsar el inicio de ese largo proceso de adecuación. Sin embargo, esa “solución provisional y transitoria” se pretende convertir, a través de la Ley orgánica 19/2003, *en la solución definitiva*.

El escenario institucional que pretende configurarse, ya como definitivo, parte de las tres piezas clásicas que están presentes en el gobierno de la justicia (con menor o mayor intensidad) desde 1985: Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y comunidades autónomas. No se ha producido ninguna reducción o simplificación de ese escenario, pero los equilibrios de poder han cambiado radicalmente. Si antes decíamos que la racionalización del modelo debía suponer la desaparición del Ministerio de Justicia de la escena institucional, la realidad ha caminado justo por el camino contrario: quien sale más reforzado de esta reforma es el propio Ministerio de Justicia que consigue, a través del diseño de la oficina judicial (sobre todo de las unidades de apoyo directo), de la figura del secretario judicial y del encuadramiento en cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de Justicia, adquirir *un protagonismo* sobre el sistema judicial que, en una lectura cabal de los enunciados constitucionales y estatutarios, no estaba en ningún caso llamado a desarrollar. Dicho esto, ya puede intuirse quiénes son las auténticas perdedoras de este “nuevo modelo”: las comunidades autónomas.

No obstante, la complejidad del sistema diseñado, los difíciles equilibrios y la permanente llamada a la coordinación, son datos que abundan en la idea de que este sistema institucional sigue gozando de un fuerte carácter de *provisionalidad*. El futuro de la gestión de la administración de justicia está en manos -y estará mucho más en un futuro- de las comunidades autónomas, pues han sido éstas los principales motores del *cambio* en el sector justicia. Tarde o pronto, presumo que más tarde que temprano, el sistema institucional de la Administración de Justicia se deberá apoyar definitivamente en el nivel autonómico. Pero para que este deseo se haga realidad será necesario desatar innumerables nudos y desactivar no pocas minas que el legislador orgánico de diciembre de 2003 ha dejado insertados en la LOPJ. El servicio público de la Justicia y los propios ciudadanos así lo exigirán.

#### ***IV. A modo de epílogo***

A punto de entregar este trabajo a imprenta tienen lugar las elecciones del 14 de marzo de 2004, rodeadas de los luctuosos acontecimientos del día 11 de marzo. No obstante, por lo que aquí importa, conviene resaltar que el cambio de gobierno, como no podría ser de otro modo, afectará de modo importante a los temas relativos a la Administración de Justicia.

En efecto, la primera paradoja que se produce es que un gobierno socialista va a tener que desarrollar una reforma (la de la LOPJ) que finalmente no votó. Es cierto, no obstante, que el contenido de los Libros V y VI de la LOPJ son principalmente consecuencia de un Pacto de Estado que suscribieron PP y PSOE, pero también lo es que ese Pacto se rompió definitivamente en septiembre de 2003, lo que libró de responsabilidades efectivas al Partido Socialista sobre la reforma definitivamente aprobada. Aún así, este partido no se opuso en ningún momento al encuadramiento de los funcionarios al servicio de la administración de justicia en cuerpos nacionales, un aspecto de vital importancia para estructurar un modelo de gestión de la administración de justicia sobre la base del protagonismo del propio Ministerio de Justicia. Es más, en este punto se desoyeron las recomendaciones que en su día incorporara *El Libro Blanco de la Justicia* que optó claramente por encuadrar al personal al servicio de la Administración de Justicia (con la importante salvedad de los secretarios judiciales) en la función pública propia de las comunidades autónomas.

La apuesta por una descentralización efectiva de la gestión de la Administración de Justicia ha sido principalmente una reivindicación nacionalista, pero lo ha dejado de ser en la medida en que forma también parte -aunque de forma un tanto velada- del programa del gobierno tripartito catalán. En todo caso, han sido los gobiernos de las comunidades autónomas catalana y vasca los únicos que han apostado de forma decidida por quebrar ese encuadramiento en cuerpos nacionales del personal al servicio de la Administración de Justicia, que es el auténtico “cuello de botella” que impide la opción por un modelo más racional de descentralización de la gestión. Habrá, por tanto, que esperar para ver, si de una vez por todas, esa descentralización de la gestión de la Administración de Justicia se lleva o no a cabo. En cualquier caso, salvo error por mi parte, el Programa con el que el Partido Socialista concurrió a las elecciones de marzo de 2004 no hacía mención expresa a este punto. Y, por tanto, si no se modifica la reciente reforma de la LOPJ (de diciembre de 2003) nada, absolutamente nada, cambiará en un sistema institucional de reparto de atribuciones que se puede considerar como agotado.

Se perciben, no obstante, algunos focos de tensión en este tema. Y uno sin duda lo es el contenido de la Propuesta de Estatuto Político de la Comunidad Autónoma de Euskadi, actualmente en tramitación en el Parlamento Vasco, que en su artículo 29 aboga porque la Comunidad ejercerá en materia de administración de justicia “todas las facultades ejecutivas y de carácter orgánico que especifique el ordenamiento jurídico”, lo que constituye una reformulación de la

cláusula subrogatoria, pero sin reenvío a lo que disponga la Ley Orgánica del Poder Judicial. En qué medida tal propuesta tenga pleno encaje en el sistema constitucional es algo que ahora no podemos responder. Pero más explícito es el apartado 4 del mismo artículo 29 del citado Estatuto Político, cuando afirma lo siguiente: “Por Ley del Parlamento Vasco se crearán los Cuerpos de funcionarios del personal al servicio de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma y se establecerá su correspondiente estatuto jurídico y el régimen de su relación de servicio”. Ni que decir tiene que esta redacción, así formulada, es una suerte de excepción al artículo 122.1 de la Constitución, que expresamente dispone que será la Ley Orgánica del Poder Judicial la norma que determine el estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Pero junto a la propuesta citada cabe señalar también, tal como decíamos, el acuerdo programático del gobierno tripartito (PSC/ERC/IC) de la Comunidad Autónoma de Cataluña firmado a finales de diciembre de 2003. Allí únicamente se cita la ampliación de las competencias legislativas y ejecutivas de la Generalidad de Cataluña en el ámbito de la Administración de Justicia, fórmula con la suficiente ambigüedad como para conocer muchas adaptaciones. De todos modos, en la última fase del gobierno CIU en la pasada legislatura catalana, se aprobó un *Informe sobre la Reforma del Estatuto*, donde se reconocía expresamente una reformulación de la cláusula subrogatoria del EAC en materia de administración de justicia y asimismo se abogaba por “una interiorización” del personal al servicio de la Administración de Justicia mediante la sustitución (“al menos en Cataluña”, se decía) de los cuerpos nacionales y de su inserción en cuerpos propios de la Generalidad de Cataluña. En qué medida tales propuestas serán o no asumidas por la Comisión que en sede de Parlamento de Cataluña estudia la reforma del Estatuto es algo que a estas alturas difícilmente se puede saber, pero no hace falta ser muy incisivo para presumir que muchas de esas propuestas se incorporaran fácilmente a la reforma que apruebe el Parlamento catalán.

En consecuencia, se puede decir que se abre un legislatura (2004/2008) clave para la resolución definitiva de este problema. La tesis que aquí se ha mantenido es que el modelo de gestión basado en una arquitectura compleja y fragmentada de responsabilidades en materia de Administración de Justicia ha fracasado definitivamente. Es una lección que en todo caso deberán extraer los nuevos responsables políticos. Porque si ese fuera el diagnóstico correcto, la solución sólo es una: reformar el sistema institucional de la justicia mediante una (nueva, y esperemos que definitiva) modificación de la LOPJ que dote del necesario pro-

tagonismo a las comunidades autónomas y sitúe al ministerio de justicia en un papel de órgano que formula propuestas normativas, coordina las políticas de gestión en materia de justicia y poco más. De ahí al replanteamiento del papel del ministerio en el escenario institucional no hay más que un paso.

### *Nota Bibliográfica*

Todas las cuestiones que en este trabajo se tratan sucintamente pueden ser ampliadas en un estudio nuestro de mucha más extensión que será publicado en un libro que lleva por título *Pacto de Estado, reforma de la administración de justicia y comunidades autónomas*, IVAP, Oñati, 2004. Por tanto, remito al lector interesado al citado estudio para profundizar sobre algunos aspectos que no pueden ser reflejado aquí con la extensión que merecen. Sobre todo, esa remisión es obligada si lo que se busca es una exégesis de los libros V y VI de la reforma que ha realizado la Ley orgánica 19/2003, de 26 de diciembre y, en consecuencia, del papel de las comunidades autónomas en ese proceso. En cualquier caso, cuando este trabajo vea la luz es muy posible que los diferentes *Reglamentos* de desarrollo de esos libros V y VI de la LOPJ ya se hayan aprobado, por lo que se ha considerado que tal vez pierde todo su sentido volcar la atención sobre “la letra pequeña” del texto de la Ley, ya que de ser así ese texto requeriría ser modificada o puntualizado en muchos aspectos cuando el desarrollo reglamentario se produjera. Es por ello que, en la última parte de este estudio, nos hemos inclinado por unas consideraciones genéricas y no por un examen detallado del texto de la ley.

Para el análisis del Poder Judicial en la Constitución de 1978 sigue siendo imprescindible el libro de L.M. Díez Picazo, *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Civitas, Madrid, 1991. Un espléndido estudio sobre la posición del Poder Judicial en nuestro sistema constitucional es, sin duda, el reciente y monumental libro de L.E. Delgado del Rincón, *Constitución, Poder Judicial y responsabilidad*, CEPC, Madrid, 2002, que se ha convertido desde su aparición en una obra de consulta obligada de todo aquel que quiera estudiar el Poder Judicial en España. Asimismo, es de interés la monografía de I. de Otto, *Estudios sobre el poder judicial*, Ministerio de Justicia, 1988. Un análisis reciente del Poder Judicial en el Estado autonómico es el de L. López Guerra, “El Poder Judicial en el Estado de las Autonomías”, *Constitución y Poder Judicial. XXV aniversario de la Constitución de 1978*, CGPJ, Madrid, 2003, págs. 83 y ss.; del mismo autor, “Poder Judicial i comunitats autònomes: territorialització de la justícia”,

*Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Consultiu, Barcelona, 2000. Este tema de Poder Judicial y Estado Autonómico ha sido objeto de numerosos estudios, valgan como simple referencia indicativa los siguientes: M. A Cabellos Espiérrez, “La adecuación del Poder Judicial al modelo de Estado”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 68; J. Borrell Mestre, *Estado autonómico y poder judicial*, Atelier, Barcelona, 2002; L. Jimena Quesada, *El principio de unidad del Poder Judicial y sus peculiaridades autonómicas*, CEPC, Madrid, 2000; P. Lucas Murillo, “La posició del Poder Judicial a l’Estat autonòmic”, *Autonomia i Justícia a Catalunya*, Consell Connsultiu, Barcelona, 1998; del mismo autor, “El Poder Judicial en el estado autonómico”, *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 5; J. F. López Aguilar, *Justicia y Estado autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el estado compuesto de la Constitución de 1978*, Civitas, Madrid, 1993; I. Sánchez Amor, “Competencias de las Comunidades Autónomas del artículo 143 CE en materia de Justicia”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas 1990*, Barcelona, 1991; J. Toscano Ortefa, “Le competenze delle Comunita Autonome in materia di giustizia: profili generali della giurisprudenza costituzionale”, en G. Rolla, *La riforma delle autonomie regionale. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Turín, 1995; B. Reverón Palenzuela, *Poder Judicial, unidad jurisdiccional y Estado autonómico*, Comares, Granada, 1996; J.A Xiol Ríos, “Las competencias de las comunidades autónomas en materia de Justicia”, *Actualidad Administrativa*, núms.. 7 y 8, 1992; del mismo autor, “La incidencia del estado autonómico sobre la administración de justicia”, *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1994.

El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia apenas ha merecido una atención doctrinal. Hay un libro colectivo que se ocupa de este tema: *El Pacto de Estado para la reforma de la Justicia* (E. Arnaldo y S. Iglesias, coordinadores), CEPC, Madrid, 2002.

En el ámbito de la administración de justicia de las Comunidades Autónomas puede consultarse el libro coordinado por J. Galofré, *Informe Pi i Sunyer sobre la Justicia a Catalunya*, Barcelona, 1998, y en concreto los trabajos que allí aparecen de M. Gerpe Landin, R. Riu y S. Pastor, entre otros; así como el libro *La justicia a Catalunya en el marc d’un Estat compost*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000 (con algunas colaboraciones que afectan a este tema de J. M. Fernández Seijo, S. Vidal, J.A. Xiol Ríos, E. Albertí Rovira y L. López Guerra, entre otros).



Sobre algunos de los problemas relativos a la potestad reglamentaria en el ámbito de la justicia, pueden consultarse: M. Gerpe Landin y M. Barceló Serramalera, “La potestad reglamentaria de desarrollo de la LOPJ”, *Revista Jurídica de Catalunya* I, 2003; y J. M. Porras Ramírez, “Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), núm. 87, 1995.

Para otras referencias bibliográficas, así como para ampliar las opiniones que en el texto se vierten, se pueden consultar, entre otros, alguno de mis trabajos que seguidamente se citan: *Dos estudios sobre administración de justicia y comunidades autónomas*, Civitas/IVAP, Madrid, 1998; “Un problema mal resuelto. La gestión del personal al servicio de la administración de justicia en el Estado autonómico”, *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 53; “Las complejidades de un modelo: Poder Judicial, administración de justicia y estado autonómico en el sistema constitucional español (apuntes de urgencia en torno a la STC 105/2000), *Repertorio Aranzadi de Tribunal Constitucional*, núm. 7, julio, 2000; “Las competències de la Generalitat de Catalunya: expectatives i realitats”, *La justícia a Catalunya en el marc de un Estat compost*, Institut d’Estudis Autonòmics, Barcelona, 2000; “Del dicho al hecho ... Reforma de la Justicia y Estado autonómico”, *Informe Comunidades Autónomas 2000*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2001.