

El Pacto de Estado para la reforma de la justicia en España

Los problemas de la administración de justicia no son patrimonio del Perú, por lo que resulta indispensable acercarse a experiencias comparadas en las que se presenten algunas circunstancias comunes que podrían ayudarnos a tener una visión integral de la reforma judicial. Habida cuenta de que el presidente del Poder Judicial ha planteado la necesidad de un Acuerdo Nacional sobre la Justicia y de que el año 2001 se suscribió en España el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, consideramos imprescindible una reflexión sobre los alcances y el balance de tan importante acuerdo, que nos ayudará a medir, entre otras cosas, el calado de este importante empeño.

El 28 de mayo del 2001 los dos partidos mayoritarios (Partido Popular [PP], en el gobierno, y Partido Socialista Obrero Español [PSOE]) y el gobierno español suscribieron un Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia. Dicho acuerdo tiene su origen (cercano) en una comparecencia del ministro de Justicia ante la Comisión Parlamentaria de Justicia e Interior, donde presentó un bosquejo de los males que aquejan a la administración de justicia y propuso al Parlamento dicha posibilidad, que fue recogida por el PSOE, que el 5 de marzo del 2001 aprobó las "Propuestas Socialistas para un Pacto por la Justicia Española para el Siglo XXI", en la línea de buscar el consenso finalmente logrado.

A la fecha el pacto sigue vigente y en funcionamiento, y se están tramitando en el Parlamento algunos de los puntos básicos y objetivos que se persiguen con él, habida cuenta, además, de que su duración se circunscribe al menos a dos legislaturas (ocho años). Junto a lo anterior, también hay que resaltar que se ha creado una comisión parlamentaria de seguimiento en la que intervienen, además de los suscriptores, otros grupos parlamentarios, con lo que quedan cubiertas todas las ideologías y sensibilidades presentes en el Parlamento español.

A la luz de lo dicho, pasamos a reseñar el contexto de la firma del Pacto, los fines básicos perseguidos (contenido) y unas conclusiones sobre su eficacia y funcionamiento.

Contexto y contenido

Contexto

Respecto de las razones que condujeron a la suscripción del acuerdo, convendría comenzar poniendo de relieve que la justicia es para los ciudadanos una de las instituciones peor valorada, como lo han reflejado distintos sondeos de opinión.

Así, en una encuesta encargada por el Consejo General del Poder Judicial (órgano de autogobierno de la magistratura) se recoge que el 82 por ciento de los españoles prefiere evitar la justicia *por su lentitud*. A ello se podría sumar que en el último informe del Centro de Investigaciones Sociológicas los ciudadanos ponían como una de las tres prioridades la modernización y reforma de la justicia, por encima de temas como la reducción de impuestos o la mejora de otros servicios como la sanidad y la educación.

A todo lo anterior añadiríamos nosotros que, si bien desde el año 1978, fecha de aprobación del actual texto constitucional español, se han sucedido distintas reformas

en la estructura orgánica judicial y en los procesos, esta no ha variado sustancialmente la forma de operar de la primera mitad del siglo XX, e incluso en algunos campos ni siquiera la existente en el siglo XIX, algo que también reconoce el PSOE en su propuesta, pese a que ha gobernado durante un prolongado tiempo y a que algunas de las reformas de mayor calado son suyas.

Así, se ha mejorado, tras la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en el año 1985, la pluralidad de jurisdicciones, reduciendo el sistema a cuatro órdenes jurisdiccionales: civil, penal, contencioso-administrativo y social o laboral. Pero hoy en día se plantea si dicha división atiende correctamente a todos los objetos litigiosos que las nuevas sociedades plantean; de ahí que, como veremos posteriormente, se incida en la especialización y la subdivisión dentro del orden civil distinguiendo entre cuestiones estrictamente civiles y mercantiles.

En cuanto a los medios personales y materiales y a la división judicial del territorio, tanto la LOPJ cuanto la Ley de Demarcación y Planta Judicial del año 1988 han procedido a una mejora y definición de ellos, pero a la fecha resultan insuficientes. No se trata solo y exclusivamente de mejorar la proporción entre el número de jueces y ciudadanos (y el territorio sobre el que ejercen su jurisdicción), ni de aumentar el número de metros cuadrados de espacio dedicados a edificios judiciales; es preciso que todo ello se adapte a una nueva sociedad que se basa en nuevas tecnologías (la sociedad de la información, Internet...) para realizar su trabajo, para comunicarse y como objeto de decisión, lo que implica cambios no tenidos en cuenta plenamente en el año 1985, cuando entró en vigor la LOPJ.

Junto a lo anterior, se ha procedido a reformar y actualizar distintas leyes de procedimiento, como la Ley de Procedimiento Laboral (LPL, 1995), la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA, 1998) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC, 2000), con lo que se ha llevado a cabo una adaptación de los procesos de tres de los cuatro órdenes jurisdiccionales, aunque eso no significa que los cambios que propone la nueva LEC se hayan hecho ya efectivos (teniendo presente que ella es de aplicación supletoria en el enjuiciamiento laboral y administrativo).

Mención aparte requiere el orden penal, que todavía está a la espera de una reforma profunda, siendo todavía de aplicación la más que centenaria Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882, que ha sido sometida a numerosas reformas, entre ellas una reciente prevista en el Pacto sobre juicios rápidos, pero que sigue conservando un modelo de enjuiciamiento, no siempre aplicado con exactitud.

Por último, cabe señalar que a comienzos del siglo XXI (por derivación de la revolución tecnológica y económica de finales del siglo pasado) se está produciendo un cambio en los objetos litigiosos, y los nuevos procesos deben adaptarse a él, sobre todo en un mundo que cada vez tiene menos fronteras y es más globalizado. Junto a ello, es preciso poner de relieve la necesidad de acceso, cada vez mayor, de las clases menos favorecidas a la administración de justicia, lo que supone definir mecanismos para que ello sea efectivo, no solo desde el plano individual sino también desde el colectivo, como es el caso de las asociaciones de consumidores y otras instituciones.

Contenido

El Pacto comentado tiene veintitrés puntos o propuestas de mejora, que podemos resumir de la siguiente manera:

1. Se pretende una nueva organización judicial que permita descongestionar y reducir los retrasos y dilaciones, con el fin de conseguir una justicia más cercana a los ciudadanos. Para ello se pretende ajustar la carga de trabajo existente entre las distintas zonas del territorio, asumir la especialización y ordenar el sistema de recursos.
2. Disposición de un número suficiente de jueces y magistrados independientes y profesionales para cubrir las plazas necesarias.
3. Aprobación de un nuevo estatuto para todo el personal (jueces, fiscales, secretarios, oficiales, auxiliares y agentes), que debe incidir sobre el reforzamiento de la preparación, el trazado de una carrera incentivadora, la revisión del sistema retributivo y la preocupación por la especialización.
4. Reforma de las leyes procesales, para que los procedimientos sean más ágiles, pero sin merma de garantías, complementado con fórmulas para resolver la litigiosidad, entre ellas, fomentando la solución extrajudicial de los conflictos.
5. Mejora de la infraestructura administrativa, mayores dotaciones y modulación de una nueva oficina judicial que aproveche mejor a las personas y los medios materiales. Para ello será necesaria la modernización de los métodos de trabajo, y desarrollar y aquilatar los derechos de los usuarios de la administración de justicia, para conseguir un servicio dotado de mayor transparencia que redunde en una mejor atención e información al ciudadano. En la obtención de lo anterior, lógicamente, incidirá una mayor dotación de medios materiales y la incorporación de las nuevas tecnologías para la información, gestión y comunicación de la justicia.
6. Fortalecimiento de la independencia y de la posición institucional del Poder Judicial, para lo cual es necesario modificar algunos aspectos fundamentales de sus órganos de gobierno, para potenciar dicha independencia.
7. Avanzar en el Estado autonómico, transfiriendo competencias, ampliando y ordenando las ya transferidas, todo ello en el marco de trabajo conjunto y colaboración de la administración del Estado, de las administraciones autonómicas y del Consejo General del Poder Judicial.
8. Por último, para hacer efectivas las propuestas anteriores es necesario un esfuerzo financiero conforme a un plan coherente con la naturaleza y el ritmo de las restantes medidas, que se ha previsto en 250 000 millones de pesetas, es decir, 1530 millones de dólares.

Evaluación de su funcionamiento

Lo primero que quisiéramos poner de relieve es que el Pacto debe ser entendido como un punto de partida. Y teniendo en cuenta dicha premisa, hay que decir, pese a pequeñas disfunciones que se han producido (como por ejemplo el resultado final de la selección de los nuevos vocales del CGPJ, que finalmente se ha visto enturbiada con cuestiones políticas, y por tanto politizada, que era una de las cosas a evitar), que

la ejecución está resultando satisfactoria puesto que se están realizando y se han realizado algunas de las propuestas recogidas en el Pacto, que en principio, como ya hemos señalado, tiene una duración de dos legislaturas (ocho años).

Así, se ha procedido al cambio del sistema de selección de los vocales del CGPJ y otros pequeños cambios en la LOPJ. Se han retocado diferentes cuestiones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aunque aún estamos a la espera de su gran reforma. Se ha procedido a una reforma de cierto calado en el enjuiciamiento criminal, los llamados juicios rápidos (pero no una reforma global de él), así como de la LEC para adaptar dicha norma procesal a los requerimientos exigidos por la Unión Europea en materia de consumidores. Se está procediendo a la mejora de la administración de justicia en materia de nuevas tecnologías, aunque en este campo las cosas siguen siendo desiguales y dispares y habrá que incidir todavía más sobre ellas. El gobierno ha procedido, en los presupuestos generales del Estado, a consignar las partidas necesarias para el plan de mejora, al margen del presupuesto ordinario sobre la materia, dedicando en el año 2002 al cumplimiento del Pacto el 7,4 por ciento de la cantidad que se calculó que sería necesaria para convertirlo en una realidad (113,22 millones de dólares), y en el año 2003 el 10 por ciento del presupuesto aproximado para cumplir los objetivos (153 millones de dólares).

En la misma línea de los hitos anteriores, se ha procedido a aprobar por el Pleno del Congreso de los Diputados (en sesión del 22 de abril del 2002, como proposición no de ley), la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia (que puede ser consultada en la página web del Ministerio de Justicia: www.mju.es).

Por último, en el campo de la colaboración del Estado, CGPJ y comunidades autónomas, es necesario destacar la Declaración Institucional de la Comisión de Coordinación CGPJ-Ministerios de Justicia-CC.AA. (del 11 de diciembre del 2002), por la que se aprueban las normas generales que han de regir el funcionamiento de dicha Comisión de Coordinación y acuerdan el inicio de las gestiones necesarias para ultimar diferentes medidas, muchas de ellas incluidas en el Pacto de Estado. A todo ello hay que sumar las diferentes iniciativas que todavía están pendientes de tramitación en el Parlamento español, como es la nueva Ley Concursal, o la relativa al mandamiento de detención europeo, o en fase de anteproyecto, como es la reforma de la prisión provisional.