

AJFV

REVISTA CARTA MAGNA

Nº 3. Junio de 2017

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN: NATALIA VELILLA ANTOLÍN

LA EFECTIVIDAD DE LA JURISDICCIÓN

GARANTÍAS EN LA APORTACION DE MEDIOS AUXILIARES Y ACCESORIOS A LOS JUZGADOS Y TRIBUNALES POR LAS ADMINISTRACIONES COMPETENTES

Antonio Viejo Llorente

Magistrado

Decano de los Juzgados de Madrid

**LA EFECTIVIDAD DE LA JURISDICCIÓN.
GARANTÍAS EN LA APORTACION DE MEDIOS
AUXILIARES Y ACCESORIOS A LOS JUZGADOS Y
TRIBUNALES POR LAS ADMINISTRACIONES
COMPETENTES**

Antonio Viejo Llorente

Magistrado

**Voces: Administración de Justicia y administración de Justicia.
Competencias autonómicas. Competencias transferidas.
Garantías. Dotacion de medios. Comunidades Autónomas.**

I. INTRODUCCION

Con mucha más frecuencia de la que sería deseable, casi de forma cotidiana, vemos como tras adoptarse motivadamente una resolución por algún Órgano de Gobierno del Poder Judicial en un determinado territorio para atender las necesidades básicas de juzgados y tribunales mediante medidas de refuerzo y/o apoyo a órganos judiciales en situación precaria por acumulación de asuntos o sobrecarga de los mismos las propuestas no llegan a término por falta de implicación de la administración autonómica concernida.

Se desatienden las necesidades de cobertura de personal de las oficinas judiciales en las que se han producido bajas o traslados y las peticiones de medios materiales precisos para el desarrollo de la labor

de los órganos judiciales viéndose forzados a convivir con material ofimático obsoleto e incluso inservible.

No se realizan las obras de mantenimiento para el adecuado uso de los inmuebles en donde se desarrolla la labor judicial y se presta muy deficitariamente el servicio de limpieza en las instalaciones en que se ubican juzgados y tribunales o se desatienden –o, *mejor dicho, se desentienden de-* las funciones de prevención de riesgos laborales y de seguridad e higiene.

Ante la insuficiencia de espacios para el desarrollo de las funciones judiciales se permanece impasible sin ser a puestos disposición de los juzgados y tribunales los precisos para el desarrollo de sus quehaceres cotidianos o necesarios para acometer labores de refuerzo y apoyo.

Las reformas legislativas de calado, que implican la adaptación de los medios de trabajo judicial, no se planifican ni se forma ni informa, con antelación suficiente, sobre el modo de afrontarlas.

Es cierto que esta situación no es uniforme y que en algunos territorios las carencias de lo que, en su momento, el Tribunal Constitucional llamó la «administración de la Administración de Justicia» no se producen o son episódicas y marginales y con muy escasa incidencia en el desarrollo de la función jurisdiccional. Pero la disimetría entre unas y otras administraciones territoriales con competencias en esta materia es una realidad que, aunque no haya sido objeto de estudios doctrinales o mediciones estadísticas, es difícilmente controvertible.

Los medios de comunicación se han hecho eco del problema¹ y ha sido reiteradamente publicitado por jueces y magistrados, asociaciones judiciales y profesionales del derecho.²

Algunas de las conclusiones de la XXIV Reunión Nacional de Jueces Decanos de España- celebrada en Valencia en el año 2014- ponían de relieve el problema. Así, en la que se hizo mención enfática a la insostenible situación de los Juzgados de lo Social de España o cuando, al hilo del trabajo judicial contra la corrupción, se abordó el endémico asunto de la escasa inversión en Justicia o se sugirió la necesidad de potenciar la capacidad de decisión y reacción del Consejo General del Poder Judicial dotando a sus resoluciones sobre refuerzos o apoyos judiciales de carácter vinculante frente al Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas.³

Recientemente, en la encuesta de ámbito nacional llevada a cabo por la empresa SigmaDos por encargo del Consejo General del Poder Judicial en este año 2015 entre los jueces y magistrados en servicio activo⁴, se introdujo una pregunta directamente relacionada con el papel realizado o asumido por las Comunidades Autónomas en relación

¹ http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/02/14/valencia/1423937427_837966.html
<http://www.lasprovincias.es/valencia-ciudad/201509/08/reunion-falta-medios-justicia-20150907235003-v.html> http://www.eldiario.es/economia/conflictividad-laboral-colapsa-juzgados-social_0_226078073.html
http://ccaa.elpais.com/ccaa/2015/04/12/andalucia/1428857468_423233.html [pr.html](http://www.expansion.com/2013/11/19/juridico/1384886635.html)
<http://www.expansion.com/2013/11/19/juridico/1384886635.html>

² <http://web.icam.es/bucket/Conclusiones%20Jornadas%20la%20Justicia%20en%20Madrid.pdf>
<http://www.elcomercio.es/asturias/201507/08/ratas-termitas-sedes-judiciales-20150708001912-v.html>

³ <https://www3.poderjudicial.es/cgpi/es/Temas/Condiciones-profesionales/Documentacion-gestion-gubernativa/Otros-documentos/Jornadas-de-jueces-decanos-2013-y-2014/Conclusiones-de-la-XXIV-Reunion-Nacional-de-Jueces-Decanos-de-Espana--Valencia--1-al-3-de-diciembre-de-2014>

⁴ <http://www.poderjudicial.es/cgpi/es/Poder-Judicial/En-Portada/El-68---de-los-jueces-creo-que-el-traspaso-de-competencias-a-las-Comunidades-Autonomas-no-ha-sido-beneficioso-para-la-Justicia> (págs. 43 a 45)

con la Administración de Justicia al interpelarse sobre si la asunción de competencias de justicia por las Comunidades Autónomas había sido beneficiosa para la Administración de Justicia.

El 68% de los jueces y magistrados opinaron que la asunción de competencias de justicia por las Comunidades Autónomas no ha sido beneficiosa para la Administración de Justicia, siendo ésta una opinión mayoritaria en todos los órganos judiciales, presente con mayor fuerza entre los profesionales de los Juzgados de lo Contencioso Administrativo donde el 84% de los jueces y magistrados se decantó por esta posición.

La práctica totalidad de la carrera judicial -el 91%- consideró que los medios con los que cuentan los jueces son diferentes según los territorios en donde se ejerza la labor jurisdiccional, opinándose por más de la mitad de los encuestados -el 52%- que las administraciones no colaboran adecuadamente con el Consejo General del poder judicial. Los resultados de esta encuesta son el paradigma de un sentimiento casi unánime que nos obliga a cuestionarnos, aquí y ahora, en qué medida la efectividad de la actuación jurisdiccional debe quedar condicionada por el mayor o menor interés que puedan tener las distintas administraciones territoriales (Comunidades Autónomas) a las que se ha transferido la competencia en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia⁵. Y es que, ante este panorama, creemos que debía corresponder al Consejo General del Poder Judicial tener los resortes normativos precisos para garantizar la efectividad de la función jurisdiccional en todos los territorios y al Gobierno de la Nación el exigir que “los mínimos indispensables” para que se desarrolle la función jurisdiccional con efectividad se cumplan.

⁵ <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/04/10/madrid/1334061380.html>
http://www.elderecho.com/actualidad/Jueces-Aguirre-competencias-Justicia-criticar_0_324000348.html

II. EL COMPLEJO MARCO COMPETENCIAL EN MATERIA DE JUSTICIA

El marco normativo regulatorio de la prestación de medios accesorios o auxiliares del Poder Judicial, en el que se ven implicadas Administraciones Públicas distintas es ciertamente complejo.

Y es que sobre una determinada materia pueden ejercerse competencias legislativas (para regular esa materia mediante leyes y reglamentos) y competencia ejecutivas (para aplicar o ejecutar dicha legislación).

En algunos casos corresponde al Estado tanto la competencia legislativa como la ejecutiva (por ejemplo en materia de Defensa) o sólo a la Comunidad Autónoma (por ejemplo en muchos ámbitos de la materia de cultura). Y, finalmente, en otros casos puede haber competencias compartidas, en que al Estado corresponde la competencia legislativa y a la Comunidad Autónoma la ejecutiva.

En cada caso es preciso examinar el correspondiente estatuto de unas y otras materias.

En el ámbito de la materia “Justicia”, el Tribunal Constitucional distinguió dos submaterias:

a) La Constitución configura un Poder Judicial único, cuya organización y funcionamiento se sustentan en el principio de unidad jurisdiccional (art. 117.5 CE) y en la unidad del cuerpo de Jueces y Magistrados de carrera (art. 122.1 CE), al tiempo que encomienda el gobierno de ese Poder Judicial al Consejo General del Poder Judicial (art. 122.2 CE).

En este ámbito el Estado tiene una competencia exclusiva, que le atribuye el art. 149.1.5 CE, tanto legislativa (*que debe ejercitar a través de un específico instrumento normativo, que es la Ley Orgánica del Poder Judicial -art. 122.1 y 2 CE*) como la ejecutiva (*que ejerce mediante el Consejo General del Poder Judicial, órgano de gobierno de los jueces y magistrados*).

b) Desde la STC 56/1990, de 29 de marzo (FFJJ 6 y 7), el Tribunal Constitucional ha considerado que junto a ese núcleo esencial de lo que debe entenderse por Administración de Justicia, existe un conjunto de medios personales y materiales que no se integran en él, sino que se colocan «al servicio de la Administración de Justicia» (art. 122.1 CE), dando lugar a lo que ha denominado «administración de la Administración de Justicia».

En este ámbito, el Estado tiene la competencia legislativa pero no necesariamente la ejecutiva. Las Comunidades Autónomas no pueden ejercer competencia legislativa, sólo el Estado. Pero la competencia de ejecución sí podrán asumirla las Comunidades Autónomas si así se establece en su Estatuto de Autonomía, mientras que en aquellas Comunidades que no hayan asumido competencia en materia de Justicia, esa competencia ejecutiva la ostentará el Estado (ejerciéndola a través del Ministerio de Justicia).

En relación con estos medios personales y materiales que integran la «administración de la Administración de Justicia», en cuanto se ha considerado que no resultan «elemento esencial» de la función jurisdiccional o del autogobierno del Poder Judicial, cabe que tanto el Gobierno de la Nación como los Ejecutivos autonómicos puedan asumir competencias sobre los mismos, según lo que prevean los correspondientes Estatutos de Autonomía.

Los Estatutos de Autonomía suelen acoger la técnica de asunción de competencias mediante cláusula subrogatoria, lo cual supone partir del deslinde que el Estado realiza previamente entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia», produciéndose a continuación una subrogación autonómica respecto de las atribuciones en favor del Gobierno de la Nación efectuada por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La citada STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 8), estableció una serie de límites que afectan a la correcta aplicación de las cláusulas subrogatorias en esta materia:

i) En primer lugar, como ya se ha indicado, las competencias que asumen las Comunidades Autónomas por el juego de la cláusula subrogatoria no pueden entrar en el núcleo de la Administración de Justicia en sentido estricto, materia inaccesible por mandato del art. 149.1.5 CE, salvo la excepción relativa a la demarcación judicial (art. 152.2 CE).

ii) La asunción de las facultades que corresponden al Gobierno encuentra un límite natural: el propio ámbito de la Comunidad Autónoma. Dicho de otra forma, el alcance supracomunitario de determinadas facultades del Gobierno excluyen la operatividad de la cláusula subrogatoria; así, en los casos de la dependencia del Centro de Estudios Judiciales, la adscripción del Instituto de Toxicología o la Cooperación Internacional.

Este cuadro normativo no incluye cautela alguna para asegurar que las administraciones a las que se atribuye la competencia ejecutiva de las materias propias de la «administración de la Administración de Justicia» las desarrolle de modo efectivo. Tampoco contempla la posibilidad de que la falta de ejecución de esas competencias ejecutivas

pueda incidir en el «núcleo esencial» de lo que se entiende por «Administración de Justicia».

III. NECESIDAD DE UN REPLANTEAMIENTO DEL SIGNIFICADO DEL CONCEPTO “ADMINISTRACIÓN DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA”

La reflexión serena y desapasionada sobre la construcción de la que, podríamos denominar, «garantía de la efectividad del Poder Judicial» que aquí se pretende desarrollar -en lo que no es sino un primer esbozo inacabado- tiene que partir del marco político constitucional que ha quedado expuesto, explicitado por el Tribunal Constitucional⁶, en el que coexisten esos dos ámbitos materiales diferentes en relación con el Poder Judicial en España.

El problema que aquí se aborda se sintetiza en la respuesta que cada uno de nosotros pueda dar a una muy concreta interpelación. ¿Qué pasa -o mejor dicho, que debería pasar- cuando las competencias en materia de «administración de la Administración de Justicia» no se ejercitan o lo son en forma manifiestamente inadecuada o insuficiente por la administración que las detenta, de forma que se comprometa gravemente la esencia de la función jurisdiccional?

Ahora la única respuesta será la que, a través de las urnas, adopten los ciudadanos pues más allá de la responsabilidad patrimonial por defectuoso funcionamiento de la Administración de Justicia no se anuda consecuencia jurídica directa de ningún orden frente a la inactividad, inadecuación o insuficiencia en el ejercicio de las competencias auxiliares. El Poder Judicial aparece inerme frente a este

⁶ (74/1987, de 25 de mayo; 199/1987, de 16 de diciembre; 56/1990, de 29 de marzo; 62/1990, de 30 de marzo y 31/2010, de 28 de junio)

tipo de situaciones que pueden suponer de facto la frustración del derecho a la tutela judicial efectiva y el desamparo de los ciudadanos al no garantizarse por el Estado las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de este derecho fundamental (que el art. 149.1, apartado 1º, CE reconoce como competencia exclusiva).

La propuesta que aquí se bosqueja es que los supuestos de grave afectación de la efectividad jurisdiccional por inactividad, inadecuación o insuficiencia en orden a la prestación de las funciones accesorias o de auxilio de la actividad jurisdiccional en un determinado territorio, de modo tal que se quiebren las condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos, sea objeto de una expresa previsión normativa a la que se anuden concretas consecuencias jurídicas.

Se trata de abrir un camino, de comprometido tránsito y pleno de dificultades en un ordenamiento competencial tan extremadamente complejo como el que tenemos, pero que creo no debemos renunciar a iniciar partiendo de un km 0, constituido por el hecho de que las transferencias en materia de Justicia lo han sido en virtud de cláusulas subrogatorias y que el ejercicio de esta competencia ejecutiva debe sujetarse a la legislación básica del Estado.

Respondiendo a la cuestión planteada en este epígrafe podríamos concluir como deseable “lege ferenda” que existiera, con el carácter de legislación básica, un cuadro normativo en el que se delimitaran las consecuencias jurídicas anudadas al incumplimiento grave de las obligaciones asumidas por las administraciones territoriales en orden a la prestación de las funciones accesorias o de auxilio a la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (art. 117.3 CE).

No estamos pensando en normas que se limiten a efectuar declaraciones programáticas o a establecer principios rectores sino en un conjunto de reglas jurídicas, del rango normativo adecuado, que garanticen que determinados mínimos precisos para la efectividad de la jurisdicción se alcanzan en todos los territorios.

El derecho fundamental a la tutela judicial efectiva que consagra el artículo 24 CE genera deberes y obligaciones para las administraciones competentes en orden a poner a disposición de los órganos jurisdiccionales los medios personales y materiales indispensables para que ese derecho de los ciudadanos, que debe ser dispensado por jueces y magistrados y garantizado por el Estado en condiciones de igualdad para todos españoles, no se transforme en una proclamación retórica y variable en atención a las circunstancias del lugar en donde se demanda la tutela judicial.

Se trata, en definitiva, de hacer que aquello que desde el plano político-constitucional se ha considerado accesorio –aportación y gestión de los medios personales y materiales-, en los supuestos de grave incumplimiento que impliquen una afectación de la efectividad de la jurisdicción -esto es, del núcleo esencial de la Administración de Justicia- pueda en alguna medida ser corregido.

IV RASGOS DEFINITORIOS DE LA PROPUESTA

De las opciones que pueden plantearse para conseguir la efectividad de la jurisdicción en todos los territorios con los mínimos que garanticen la igualdad de los ciudadanos se propone una en la que el Consejo General del Poder Judicial, en asunción del papel constitucional que le corresponde, tenga la iniciativa en la actuación indicando, apuntando o declarando la inactividad, inadecuación o insuficiencia que puedan producirse en los distintos ámbitos territoriales y la necesidad de

subvenir a las mismas, estatuyéndose a tal efecto un procedimiento ágil y flexible con intervención del Consejo General del Poder Judicial y de las Administraciones Públicas atañidas.

Este procedimiento quedaría esbozado, en sus patrones fundamentales, por los siguientes rasgos.

- i) Establecimiento de un mecanismo normativo que permita determinar los mínimos de asignación presupuestaria destinados a medios personales y materiales en los distintos territorios – Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas- en atención a parámetros objetivos: extensión del territorio, población, órganos judiciales, asuntos ingresados, personal auxiliar de la administración de justicia e inmuebles -tanto en propiedad como adscritos en virtud de cualquier otro título a la labores jurisdiccionales-.
- ii) Obligación de las administraciones con competencias en materia de administración de la Administración de Justicia de incluir en sus presupuestos las dotaciones mínimas legalmente fijadas, de conformidad con las normas básicas de la materia, para sufragar los gastos derivados de la administración de la Administración de Justicia en el territorio.
- iii) Potestad del Consejo General del Poder Judicial para determinar, con arreglo a los criterios objetivos normativamente establecidos, tanto la insuficiencia de las partidas presupuestarias destinadas a atender las necesidades corrientes de medios personales y materiales de la anualidad en la que debe regir el presupuesto como para declarar los supuestos de inactividad o inadecuación grave en la gestión de los medios personales y/o materiales.
- iv) Creación de un procedimiento en el que, a iniciativa y con intervención activa del Consejo General del Poder Judicial, Ministerio Justicia y territorio afectado, puedan corregirse las

deficiencias puestas de relieve y, en los casos de extrema gravedad, producirse una intervención subsidiaria Estado en la prestación de los medios personales y materiales.

Se conseguiría, de una parte, garantizar la efectividad de la jurisdicción en todos los territorios del Estado partiendo de unos mínimos presupuestarios determinados con arreglo a criterios objetivos tutelando la igualdad de todos los ciudadanos en los distintos territorios en el desarrollo de la actividad jurisdiccional y, de otra parte, garantizar la adecuada independencia de los órganos jurisdiccionales del territorio vedando el posible uso desviado de las actuaciones administrativas que puedan suponer una injerencia en la actividad jurisdiccional mediante la privación a concretos órganos judiciales de los recursos necesarios mientras permanecen “sub iudice” asuntos en los que pudiera haber colisión de intereses entre la actuación judicial y el territorio competente.

V UN DEBATE POR HACER

Han pasado más de 25 años desde que el Tribunal Constitucional diseccionó lo que constituía el núcleo esencial del Poder Judicial de lo que eran los medios personales y materiales que, sin integrarse en él, tenían que ser puestos a su servicio para el ejercicio de la jurisdicción. La sociedad española del siglo XXI no debe dejar pasar otros tantos lustros sin cuestionarse los problemas actuales y las ideas que en las anteriores líneas se han puesto de relieve.

Recapitulando sobre lo dicho ese debate debería centrarse, con carácter primordial, sobre el verdadero papel que está llamado a jugar el órgano de Gobierno del Poder Judicial al que la Constitución (art. 122.1) atribuye un papel medular en el *funcionamiento de los Juzgados y Tribunales*. Asegurado que este órgano se encuentre en las

condiciones idóneas para el cumplimiento de esa misión con la independencia y responsabilidad que la constitución le demanda, debiéramos interpellarnos sobre algunas de las siguientes cuestiones básicas:

1ª Sí efectivamente queremos que las competencias ejecutivas atribuidas a las Administraciones Públicas en materia de «administración de la Administración de Justicia» se ejerzan por éstas garantizando la plena efectividad del Poder Judicial, lo que implica la puesta a disposición de los órganos jurisdiccionales de los medios personales y materiales indispensables para que el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, dispensado por jueces y magistrados juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, lo sea en condiciones de igualdad para todos españoles cualquiera que sea el territorio en donde se demande la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos.

2ª Sí para ello sería preciso o conveniente dotarnos de una ley que, con el carácter de norma básica del Estado, fijara *los mínimos de asignación presupuestaria* destinados a medios accesorios de la Administración de Justicia, personales y materiales, en los distintos territorios -Ministerio de Justicia y Comunidades Autónomas- determinándose aquéllos sobre bases objetivas (*población, órganos judiciales, extensión del territorio, indicadores económicos, número de asuntos ingresados, personal auxiliar e inmuebles -tanto en propiedad como adscritos en virtud de cualquier otro título a la labores jurisdiccionales-, etc.*).

3ª Sí el Consejo General del Poder Judicial, en cuanto órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial garante de la independencia de jueces y magistrados y del funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, debe contar entre sus competencias con las de:

a) velar porque los medios accesorios y auxiliares a través de los cuales se realizan las funciones jurisdiccionales se presten por las Administraciones Públicas competentes en los distintos territorios con plena garantía de la efectividad jurisdiccional, y

b) declarar o poner de relieve los supuestos de inactividad o inadecuación grave en la prestación o gestión de los medios personales y/o materiales accesorios o auxiliares de la Administración de Justicia.

4ª Sí sería preciso o conveniente a estos fines que por ley se establecieran los mecanismos o procedimientos mediante los cuales, a iniciativa del Consejo General del Poder Judicial y con la intervención el Ministerio Justicia y la Administración Pública territorial afectada, pudieran corregirse las deficiencias derivadas de la inactividad o inadecuación grave en la prestación o gestión de los medios personales y/o materiales accesorios o auxiliares de la Administración de Justicia.

5ª Sí, por último, convendría y sería posible prever normativamente la posibilidad de que, en los casos de extrema desatención en la prestación de medios auxiliares, pudiera producirse una intervención subsidiaria de Estado en la prestación o en la gestión de los mismos.