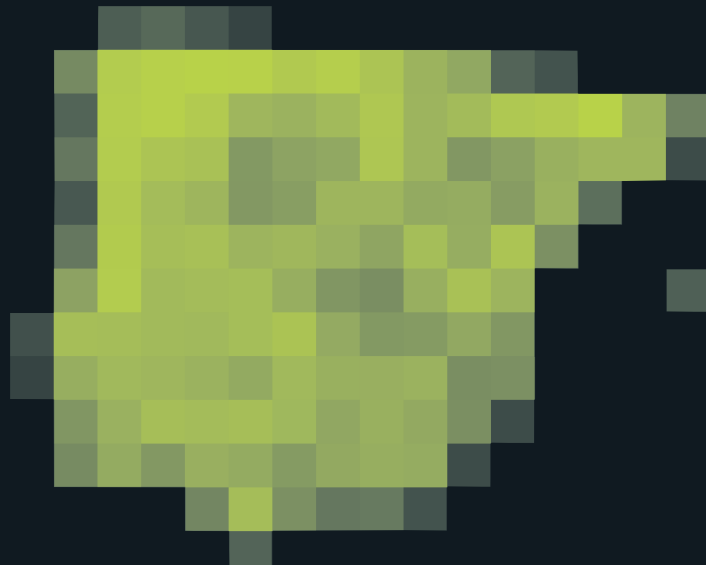




MINISTERIO
DE JUSTICIA

Informe de la Comisión sobre Demarcación y Planta





Informe de la Comisión sobre Demarcación y Planta

El Consejo de Ministros constituyó, en su reunión de fecha 24 de abril de 2009, una Comisión Institucional con el cometido de determinar, estudiar y proponer los elementos esenciales para la elaboración de una nueva Ley de Planta y Demarcación Judicial en el plazo de seis meses desde su constitución (de fecha 24 de septiembre de 2009).

La Comisión, presidida por el Secretario de Estado de Justicia, quedó formada por ocho vocales elegidos en razón a su dilatada experiencia, su máxima cualificación jurídica y su extracción de los diversos sectores profesionales e institucionales del ámbito de la Justicia:

- Silvia Barona Vilar
- José Luís Bueren Roncero
- Landelino Lavilla Alsina
- Fernando Ledesma Bartret
- Augusto Méndez de Lugo y López de Ayala
- Victoria Ortega Benito
- Herminia Palencia Guerra
- Juan Antonio Xiol Ríos.

Los miembros de esta Comisión tenían el encargo de presentar al Ministro de Justicia un Informe de recomendaciones para su elevación al Consejo de Ministros que fue finalizado el 29 de marzo y cuyo resultado se expone a continuación.

Presentación

En palabras de la exposición de motivos de la ley vigente, la planta y demarcación judicial es *“el pilar normativo sobre el que se apoya el cumplimiento de los fines constitucionalmente atribuidos al poder judicial en el Estado social y democrático de derecho”*. Se trata, por tanto, de una obra técnicamente compleja que alcanza los cimientos del sistema de justicia. El presente informe ha sido elaborado por una Comisión Institucional nacida con la encomienda de proponer las líneas maestras de un nuevo modelo adaptado a las necesidades y demandas de los ciudadanos del siglo XXI. Los integrantes de esta Comisión hemos decidido afrontar este reto con la convicción de que hay sobradas razones para ello. La estructura fijada en la Ley de 1988 ya no responde a nuestra realidad social ni a la actual configuración de nuestra administración de justicia. La reforma de la planta y demarcación resulta, pues, inaplazable.

La población en España ha crecido, se ha redistribuido y ha modificado las magnitudes de actividad sociodemográfica. El país no alcanzaba los 39 millones de habitantes en 1988; hoy supera los 46 millones, un 15% más. Los flujos migratorios internos y externos han concentrado la población en la capital y en las zonas de la costa mediterránea al tiempo que las áreas del centro peninsular se han ido despoblando. Paralelamente, la cultura jurídica de nuestra sociedad ha cambiado y, como resultado, la litigiosidad se ha incrementado de forma exponencial.

El sistema de justicia ha reflejado intensamente esos cambios. Los asuntos ingresados se han incrementado muy por encima del 100% en las dos últimas décadas. Ya en 1995 se contaban 5.450.824 y según los últimos datos disponibles la cifra alcanza ahora los 10 millones. Este significativo aumento de la litigiosidad no es igual en todo el territorio sino que se adapta a los cambios socioeconómicos y demográficos experimentados por nuestro país.

La vigencia durante más de veinte años de la actual Ley de Planta avala su calidad. No obstante, ha sido precisa la modificación de su texto en catorce ocasiones, se han aprobado más de sesenta y dos reales decretos de desarrollo y se han creado 2.557 nuevas unidades judiciales. En suma, la planta judicial se ha duplicado durante la vida de la norma y, en este largo periodo, se han creado órganos judiciales de nuevo cuño que no estaban contemplados en el diseño original. Es el caso, por ejemplo, de los juzgados de lo contencioso-administrativo, de lo mercantil, de menores o de violencia sobre la mujer.

A pesar de las bondades de la Ley de 1988, la opinión generalizada es que el sistema vigente ha agotado todas sus virtualidades. El descontento de los profesionales del ámbito de la justicia con la configuración actual de la planta y demarcación es generalizado. Los datos estadísticos acreditan el diagnóstico desfavorable. La constante creación en los últimos años de nuevas unidades judiciales no ha servido para disminuir el volumen de asuntos pendientes ante los tribunales. La creación de más de 700 unidades judiciales entre 2001 y 2009 no ha impedido el incremento porcentual anual de la pendencia de asuntos, que en 2008 alcanzó el 15,80% interanual. En términos generales, la tasa de crecimiento anual promedio (2002-2008) de la pendencia (4.95) ha sido el doble de la de creación de nuevos órganos (2.70). El problema no se circunscribe sólo, por tanto, a la dotación de medios sino también a la inadecuación de la organización judicial a los nuevos tiempos y realidades.

Ha llegado el momento de reorientar el proceso y abordar un cambio de modelo. La administración de justicia se encuentra inmersa en la actualidad en un proceso de transformación que sólo puede alcanzar su objetivo modernizador si se aborda de manera global y coherente. Las nuevas tecnologías permiten un funcionamiento más ágil de todos los servicios administrativos e imponen modelos más eficientes de organización. El paradigma de unidades aisladas y autosuficientes está siendo sustituido por el trabajo en red y la interoperabilidad. La reciente reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial supone un cambio estructural que pretende ajustarse a este nuevo modelo organizativo. No puede ser un paso aislado.

De acuerdo con las razones expuestas, en cumplimiento del encargo realizado por el Gobierno de España, presentamos este Informe de Bases para la Reforma de la Planta y la Demarcación Judicial. Con la unanimidad de los miembros de la Comisión, el informe opta por el modelo que considera mejor entre las múltiples alternativas exploradas. Las propuestas que contiene no desarrollan un sistema *ex novo* sino que reestructuran el actual. Hacer realidad dichas propuestas exigirá esfuerzos y sacrificios. Por ello, instamos a que la aceptación de las recomendaciones vaya acompañada de un plan que permita guiar, en consulta con las instituciones públicas implicadas, un proceso de implantación gradual.

Reorganizar la planta y demarcación de nuestra Justicia es una cuestión de Estado y, como tal, requiere del debate público y del acuerdo. La presentación de este informe al Gobierno de España debe abrir, necesariamente, un proceso de formación de consensos que requerirá responsabilidad y generosidad por parte de todos.

Recomendaciones principales

Las ideas de la Comisión se han sintetizado en cinco recomendaciones. Las cuatro primeras se refieren a aspectos estructurales del nuevo sistema de planta y demarcación; la quinta, siendo también estructural, tiene asimismo un carácter funcional. Las recomendaciones estrictamente ligadas a la planta y demarcación son las siguientes: la superación del partido judicial como base del nuevo modelo, la extensión de la organización colegiada a todos los niveles de la pirámide judicial, superando el actual sistema de órganos unipersonales que caracteriza sus primeros escalones, la creación de una justicia profesional de primer grado para asuntos de menor complejidad y, por último, la concentración de la instancia en tribunales especializados residenciados en núcleos urbanos importantes. La recomendación estructural de alcance funcional es la encomienda de la investigación penal al Ministerio Fiscal.

1. **Superación del partido judicial como base del modelo:** El partido judicial responde a un contexto histórico caracterizado por grandes deficiencias en las infraestructuras públicas y por las consiguientes dificultades de comunicación y desplazamiento. En la actualidad, el recto entendimiento del derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, reconocido

en el artículo 24 de la Constitución, obliga a conciliar la garantía de fácil acceso de todos los ciudadanos a los órganos judiciales y la necesidad de evitar una dispersión excesiva de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad, economía y aprovechamiento de los recursos públicos por los que se rige toda organización eficaz. En este sentido, deben estudiarse nuevas fórmulas encaminadas a superar la desfasada división en partidos judiciales propia de otras épocas, y diseñar estructuras territoriales más homogéneas y acordes con la España actual.

2. **Extensión de la organización colegiada:** La nueva ordenación de la planta permite trasladar las ventajas del sistema de organización colegiada a los tradicionales “juzgados”, que podrán estructurarse como un único tribunal con el número de jueces que sea preciso, con un presidente y con una oficina que preste servicio a todos ellos.
3. **Creación de tribunales de base o primer grado:** Es necesaria la creación de un primer escalón en la organización del poder judicial encargado de conocer de aquellos asuntos que no revisten una especial complejidad y pueden recibir un tratamiento más ágil. Estos tribunales se distribuirían de acuerdo con variables objetivas como la población, la carga de trabajo o la accesibilidad geográfica. Las plazas de estos órganos se han de cubrir con los primeros escalones de la carrera judicial, favoreciendo el acopio de experiencia por parte de los jueces de nuevo ingreso como paso previo a su promoción profesional.
4. **Creación de tribunales de instancia:** Los órganos judiciales de instancia, en cuanto tribunales especializados situados en núcleos urbanos importantes, responden a la necesidad de establecer un sistema moderno de organización judicial, más ajustado a la realidad de los países de nuestro entorno, en los que este tipo de unidades judiciales especializadas y concentradas ha permitido alcanzar mayores cotas de eficacia. Estos tribunales permitirían implantar un nuevo modelo que atienda principalmente a la naturaleza del asunto a enjuiciar.
5. **Atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal:** La superación del partido judicial y la concentración de la instancia están íntimamente ligadas a la necesidad de cambiar el sistema actual de investigación penal. Aprovechando la especial fisonomía del Ministerio Fiscal, como órgano dotado de una mayor movilidad territorial y capacidad de especialización dentro del orden penal, cabe establecer un nuevo modelo de investigación penal más ágil, flexible y adaptado a los distintos tipos de delincuencia.

Primera Recomendación

Superación del partido judicial como base del modelo

En materia de justicia, el Estado se organiza territorialmente en municipios, partidos judiciales, provincias y comunidades autónomas. Esta distribución de los órganos del Poder Judicial ha obedecido a la necesidad de garantizar una jurisdicción accesible al ciudadano en todo el territorio del Estado.

Las circunscripciones judiciales correspondientes al municipio, a la provincia y a la comunidad autónoma se ajustan a la demarcación administrativa del mismo nombre. El partido judicial es una circunscripción propia del ámbito judicial, integrada por uno o varios municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia. Surge como una partición geográfica que responde a la finalidad de garantizar al ciudadano la presencia de un juez próximo.

La realidad sobre la que se configuró la actual demarcación judicial ha quedado superada. El acceso a la justicia sigue precisando la proximidad, pero las actuales infraestructuras permiten obtener resultados análogos a los del pasado con una menor dispersión territorial. Al tiempo, están implantándose nuevos medios tecnológicos que agilizan y favorecen el acceso a los órganos judiciales y, por tanto, a la tutela judicial. Los ciudadanos demandan una administración de justicia de calidad, lo que precisa de una ágil y eficaz gestión de los recursos. A estos efectos, la reordenación de la demarcación lleva necesariamente a la concentración.

En este sentido, han de estudiarse fórmulas que superen la división actual en partidos judiciales, propia del siglo XIX, y permitan implantar estructuras territoriales más amplias y funcionales, acordes con la sociedad de hoy. La revisión afecta fundamentalmente al partido judicial pero puede alcanzar también aquellas demarcaciones diseñadas de forma puramente mimética a las divisiones administrativas, singularmente la provincia en cuanto ámbito aglutinador de las dos instancias. En particular, la actual finalización del conocimiento pleno de los asuntos civiles y penales en el nivel provincial resulta difícilmente compatible con el tenor del artículo 152 de la Constitución y obliga a plantear la reubicación geográfica de los órganos de apelación.

Segunda Recomendación

Extensión de la organización colegiada

En el actual sistema de planta judicial, el modelo de primera instancia descansa en el “juzgado”, entendido como órgano jurisdiccional unipersonal con una estructura organizativa completa y cerrada en torno a cada juez. En otras palabras, el ejercicio unipersonal de la función jurisdiccional se traduce en la creación de un órgano independiente al servicio de cada titular de la función. Este modelo ha provocado una proliferación de órganos con idéntica competencia objetiva y territorial en cada partido judicial y, por derivación, una innecesaria dispersión de medios y esfuerzos.

Este sistema organizativo ha generado una serie de disfunciones que no están presentes en los escalones superiores de la pirámide judicial, caracterizados por la forma colegiada de decisión y de organización. No es extraño que los distintos juzgados de un mismo partido actúen como compartimentos estancos, con múltiples fricciones y conflictos ante cualquier decisión que exige una mínima coordinación. Como ejemplos, cabe destacar

la sustitución de las vacantes y ausencias o la propia distribución del trabajo así como, muy en particular, las reiteradas remisiones de asuntos entre juzgados por diferencias de interpretación sobre las llamadas “normas de reparto”.

Estas disfunciones organizativas, como es obvio, generan significativos perjuicios para el sistema de administración de justicia y sus usuarios. Una consecuencia evidente es la dilación indebida en la tramitación de las causas. Pero éste es solo uno de los efectos adversos derivados del actual sistema de organización. Cabe aludir a otros elementos perturbadores conexos. Así, la adulteración estadística derivada de la cadena de remisiones arriba referida, que dificulta cualquier evaluación objetiva de las cargas de trabajo al no existir correspondencia entre el número de procedimientos y los asuntos tramitados en la práctica. Otra disfunción relevante es la utilización de los concursos de traslado para ocupar órganos de la misma población y con idéntica competencia.

El diseño de un nuevo sistema de planta es una oportunidad para arbitrar un marco orgánico óptimo para la instancia, más acorde a una asignación racional de los recursos. La vía a recorrer queda expedita con la simple disociación del modelo de decisión jurisdiccional unipersonal de la estructura orgánica en que se encuadra. No hay necesidad real de que el juez competente y predeterminado por la Ley para resolver un asunto tenga adscrito un órgano específico y separado. La posibilidad actual de que los recursos de apelación interpuestos ante sentencias dictadas en los juicios de faltas sean resueltos por un solo magistrado de la Audiencia Provincial da cuenta de la viabilidad de esa separación de la dimensión jurisdiccional y la dimensión orgánica: la primera indisolublemente ligada a la figura del juez, como titular del poder del Estado que ejerce, y la segunda adaptada a parámetros racionales propios de un servicio público eficaz.

Una Ley de Planta acorde al nuevo contexto de administración de justicia exige trasladar el actual sistema de organización colegiada de los órganos superiores a los órganos de base y primera instancia. De este modo, el conjunto de jueces de base o de jueces de instancia de una misma demarcación pueden constituir un único tribunal con un presidente y con una oficina que presta servicio a todos ellos.

Este nuevo sistema de adscripción de varios jueces a un único tribunal permite resolver los problemas de reparto de asuntos o de sustituciones que, hoy en día, obstaculizan el funcionamiento de los órganos unipersonales. Asimismo, la colegiación de la organización facilita la introducción de un primer nivel de especialización en la distribución de asuntos y “ponencias”, compatible con la especialización de los propios tribunales.

Hay que advertir que esta colegiación tiene una dimensión fundamentalmente organizativa. Por tanto, la decisión unipersonal seguiría siendo la regla general a efectos del ejercicio de la potestad jurisdiccional en la instancia, sin perjuicio, como es obvio, de que se habiliten mecanismos para que determinados asuntos de especial trascendencia puedan ser conocidos de forma colegiada.

En definitiva, este nuevo modelo de organización colegiada de todos los niveles de la pirámide jurisdiccional tendría las siguientes consecuencias sobre el sistema de administración de justicia:

- la concentración de los recursos de acuerdo con el nuevo modelo de Oficina Judicial, que proporciona unos medios más eficaces y menos dispersos, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.

- la racionalización de las sustituciones y la distribución del trabajo garantizando, por un lado, la actuación de jueces titulares y, por otro, un sistema flexible basado en la adscripción de los jueces a un solo tribunal.
- la colegiación de la decisión de los asuntos de especial trascendencia, dando así mayor garantía de acierto y facilitando, al tiempo, que el juez del primer nivel de la pirámide jurisdiccional se familiarice con el sistema de decisión colegiada de los órganos de segunda instancia y casación.
- la introducción de un segundo nivel de especialización en la distribución de ponencias/asuntos, como complemento del primer nivel de especialización –el de los propios órganos–.

Tercera Recomendación

Creación de tribunales de base o de primer grado

Tradicionalmente la base de la pirámide judicial ha estado constituida por los juzgados de paz -con competencias muy limitadas en materia civil y penal que se suman a las funciones de Registro Civil- y por los juzgados de primera instancia e instrucción, bien como órganos mixtos o bien con separación de jurisdicción. El juzgado de paz como órgano estrictamente jurisdiccional tiene una escasa incidencia en la prestación de tutela judicial. Su función registral se encuentra en la actualidad en un proceso de revisión orientado hacia la desjudicialización. Las competencias de estos órganos, por tanto, son prácticamente simbólicas. El carácter no profesional de sus titulares veda todo planteamiento extensivo de las mismas.

La supresión del juzgado de paz no implica necesariamente la renuncia a un primer peldaño de la pirámide judicial que conozca de los asuntos de menor complejidad. Ahora bien, los elementos de este primer nivel de la instancia han de ser muy distintos de los que conforman la actual justicia de paz. Los nuevos órganos judiciales de base, a diferencia de los anteriores, han de estar caracterizados por la asignación de una superior carga de trabajo, por el carácter profesional de los jueces que los integran y por una implantación territorial más racional.

Las competencias asumidas por estos órganos de primer nivel no han de ser meramente nominales. El peso de los asuntos que han de soportar debe ser cuantitativamente significativo y susceptible de descargar de litigios menores a los órganos de instancia encargados de asuntos más complejos. Las estimaciones actuales muestran que la principal carga de trabajo que soporta la primera instancia corresponde a asuntos de reducida complejidad, que bien pueden ser afrontados sin una experiencia dilatada o un conocimiento técnico especializado.

En segundo lugar, este primer nivel ha de ser profesional y titular. Los jueces que conozcan de este tipo de asuntos de menor complejidad han de ser capaces de dar una respuesta de calidad, lo que queda suficientemente garantizado con la formación generalista que deriva de las pruebas de ingreso en la judicatura. Los órganos de base son idóneos para constituir la primera experiencia profesional de los jueces de nuevo ingreso. Los ciudadanos se beneficiarán de la indiscutible solvencia jurídica que éstos han acreditado en el proceso selectivo. Las actuales estadísticas avalan este planteamiento, pues sitúan la confirmación de las resoluciones dictadas por los órganos en primera instancia en torno al ochenta por ciento.

En consecuencia, es preciso crear órganos judiciales de base o de primer grado que, servidos por jueces de los primeros escalones de la carrera judicial, se encarguen del despacho de asuntos civiles, penales y contencioso-administrativos de una menor entidad y complejidad.

Cuarta Recomendación

Creación de tribunales de instancia

El segundo escalón del nuevo modelo de planta lo constituyen los órganos judiciales de instancia. En cuanto tribunales especializados situados en núcleos urbanos importantes –con el filtro previo que realizan órganos de base– responden a la necesidad de establecer un sistema moderno de respuesta jurisdiccional, más cercano al resto de países de nuestro entorno jurídico, en que este tipo de unidades judiciales especializadas y concentradas alcanza mayores cotas de eficacia en términos comparados. Estos tribunales hacen posible la implantación de un nuevo modelo que atienda principalmente a la naturaleza del asunto a enjuiciar sin menospreciar la importancia de un adecuado despliegue territorial.

El funcionamiento de los órdenes jurisdiccionales civil y penal demanda la dotación de órganos de esta naturaleza, que se encuentren descargados gracias a los tribunales de base de los pequeños asuntos que hoy en día absorben un porcentaje desproporcionado de recursos personales y materiales.

La introducción de esta nueva figura en nuestra organización judicial en modo alguno puede entenderse como una merma de la proximidad al ciudadano. En la práctica, estamos ante una reordenación de dicho parámetro en función de la complejidad del asunto tramitado y, por tanto, de la exigencia específica de una mayor calidad en la respuesta.

Los tribunales de instancia persiguen, en definitiva, la imprescindible especialización de los órganos judiciales que conocen asuntos de mayor trascendencia. Al tiempo, facilitan la promoción de los jueces de primer ingreso. Tras las primeras experiencias en los órganos de base, puede acometerse la promoción, con el consiguiente beneficio tanto para el usuario de la Justicia como para el propio titular de la potestad jurisdiccional. El acceso a las plazas de estos tribunales ha de obedecer a verdaderos criterios de especialización.

Este sistema posibilita una mejor distribución de la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales de instancia. Esto implica una mayor compensación y equilibrio del trabajo desarrollado por los jueces en función de la categoría y experiencia. Se evita con ello, por ejemplo, que jueces recién ingresados en la carrera y destinados en órganos sin recursos materiales y personales apropiados deban asumir asuntos de especial trascendencia.

Finalmente, este modelo organizativo resulta más ajustado a los principios de la nueva oficina judicial. En especial, la potenciación de los servicios comunes tiene un difícil acomodo en partidos judiciales con un reducido número de órganos jurisdiccionales. Por ello, es precisamente en los tribunales de instancia donde el nuevo diseño de oficina judicial adquiere todo su sentido.

Quinta Recomendación

Atribución de la investigación al Ministerio Fiscal

El nuevo modelo de planta y demarcación debe ir asociado a un proceso generalizado de reforma de la administración la justicia. En este sentido, destaca una recomendación estructural de alcance funcional: el cambio de paradigma en la investigación penal, de modo que la dirección de esta fase preliminar del procedimiento sea realizada por el Ministerio Fiscal.

La concentración de todas las actuaciones de la fase instructora en la sede judicial no es práctica ni lógica. Hace falta elaborar un código criminal acorde con los tiempos que supere el sistema de “juez instructor” y se equipare a las sociedades de nuestro entorno jurídico. Esta necesidad fue contemplada por la propia Ley de 1882, cuya exposición de motivos auguraba la necesidad futura de instaurar un verdadero modelo acusatorio, al que tiende ya la jurisprudencia de nuestros tribunales.

La instrucción, que aparecía en la Ley de Enjuiciamiento Criminal diseñada como una actividad de mera preparación del juicio oral, y por tanto subordinada a ese momento culminante del procedimiento, ha experimentado una transformación inflacionaria que ha sobredimensionado su papel. Se ha convertido en una fase excesivamente dilatada en el tiempo que lleva aparejada una cierta devaluación del juicio oral como verdadero momento de la prueba. En definitiva, el problema no es tanto quién ha de instruir. Es el propio concepto de instrucción el que debe ser sometido a un proceso de actualización. La reforma a que nos referimos no supone, por tanto, la sustitución mecánica del juez por el fiscal. No consiste en sustituir a la persona que ocupa un determinado despacho. Se trata de aprovechar la especial fisonomía del Ministerio público, dotado de mayor movilidad territorial y capacidad de especialización penal, para establecer un modelo nuevo, más flexible y adaptado a las exigencias variables de los múltiples tipos de fenómeno delictivo. Es un paso necesario para alcanzar una investigación penal realmente ágil e instrumental del juicio oral. A su vez, el juez, que al no dirigir la investigación ya no ha de estar condicionado o mediatizado por el curso de la misma, por su éxito o fracaso, estará en una posición más propicia para decidir acerca de la autorización de ciertas medidas de intervención que pueden resultar imprescindibles. Es en este sentido en el que se sostiene que el juez al que se refiere la Constitución ha de ser juez de garantías.

Por tanto, a efectos de acompasar el nuevo modelo de demarcación y planta a las formas modernas de administrar justicia presentes en las sociedades avanzadas de nuestro entorno, es necesario encomendar la función investigadora penal al Ministerio Fiscal. Sin abordar esta reforma estructural, todo intento de racionalizar las bases de la planta y demarcación puede resultar estéril. No hay que olvidar que la litigiosidad continúa aumentando, sin que la creación de nuevas unidades judiciales reduzca el volumen de asuntos pendientes. De toda la carga de trabajo que soportaron nuestros tribunales en el período 1999-2008, los asuntos penales ingresados anualmente en los órganos jurisdiccionales representaron más de un 75%. A su vez, el porcentaje de la carga penal en los pequeños partidos judiciales en los que se ubican los juzgados mixtos penales y civiles, se situaba en el año 2007 en un 60%, con un límite máximo del 80%. Sin embargo, tomando como referencia ese año, de todos los asuntos incoados como Diligencias Previas, un 95% finalizó en esta fase previa instructora, y sólo un 5% alcanzó la fase intermedia –fase preparatoria del verdadero juicio oral– que es el momento procesal que exige la completa judicialización de las actuaciones.

Las modificaciones recientemente realizadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal proporcionan a esta institución una nueva y ambiciosa estructura territorial, basada en

Fiscalías de Área y Secciones Territoriales. Al tiempo, la capacidad de especialización se ha potenciado de modo significativo. En un modelo de Ministerio Fiscal investigador, las unidades especializadas provistas de medios adecuados pueden asumir los asuntos más complejos, sin la disfunción que actualmente supone que, por ejemplo, un juzgado mixto de un pequeño partido asuma, por puro efecto de un estricto fuero territorial, una investigación de enorme complejidad y dificultad. Han de ponerse también en valor las nuevas garantías de imparcialidad introducidas en la citada reforma, como la inamovilidad y la limitación temporal en el ejercicio del cargo de Fiscal General del Estado. Nos encontramos, por tanto, en la situación óptima para dar el paso definitivo hacia el cambio de modelo. En cualquier caso, no debe abandonarse el principio de equiparación de estatuto jurídico de la Carrera Fiscal y la Judicial, que parte de la propia Constitución (artículo 127) y que tiene variadas manifestaciones: desde el régimen conjunto de ingreso por oposición en ambas carreras hasta el sistema único de acceso restringido a plazas de magistrado especialista en los órdenes social y contencioso-administrativo. La asunción de la dirección de la investigación procesal penal por parte del Ministerio Fiscal puede ser un momento idóneo para profundizar en este principio capital.

Es evidente que, de producirse el trasvase de la responsabilidad de la investigación al Ministerio Fiscal, los pequeños partidos judiciales perderían una parte importante de su actual carga de trabajo. Con ello se facilitaría de manera decisiva la concentración de la instancia en demarcaciones más amplias, tal y como propone este informe.

En definitiva, un modelo procesal penal que encomiende la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal, en consonancia con la tendencia general de las sociedades de nuestro entorno, supone una significativa reducción y una mayor concentración de órganos jurisdiccionales penales. A la necesaria redefinición del rol del juez en esta fase del proceso (reserva de actuaciones instructoras con especial función de garantía) le acompañaría, por tanto, la mejor distribución de recursos judiciales.

Desarrollo del Modelo

Oficinas delegadas de registro, mediación y auxilio judicial

La imprescindible superación de los partidos como demarcación judicial no tiene por qué implicar la completa desaparición del servicio público de la Justicia en las poblaciones afectadas.

Es obvio que el desplazamiento del juez no ha de implicar forzosamente el del ciudadano, al que puede ofrecerse una estructura básica de relación con la Justicia que le permita, por ejemplo, la rápida presentación y registro de documentos. Dicha estructura puede ser también el soporte adecuado de los mecanismos de auxilio judicial, siempre favorecidos por un mayor despliegue territorial, con el debido aprovechamiento de los medios tecnológicos disponibles (incluido el uso de la videoconferencia en los casos en que sea preciso).

Además, la creación de estas oficinas delegadas puede ser una oportunidad para ofrecer una sede institucional idónea para los instrumentos de mediación y solución extrajudicial de conflictos. De hecho, los colectivos afectados por el redimensionamiento de la jurisdicción –como el de jueces de paz– pueden ser utilizados para cumplir por este cauce

la genuina misión que siempre han desempeñado, más centrada en la composición pacífica de intereses que en la resolución jurisdiccional de un litigio con contradicción.

Hasta cierto punto, por tanto, el desplazamiento del juez no tiene por qué suponer para el ciudadano la desaparición del “juzgado”, si éste es entendido como una sede de la administración de Justicia en su ámbito territorial, materializada ahora en una oficina de registro, mediación y auxilio judicial.

Tribunales de base

Como primer escalón de la pirámide estrictamente judicial se sitúan los tribunales de base. Estos órganos están llamados a asumir competencias en materia civil, penal y contencioso-administrativa relativas a asuntos de trascendencia limitada y tramitación simplificada.

Su demarcación ha de ser amplia y ajustada a parámetros objetivos de población, litigiosidad, superficie o accesibilidad geográfica. Estos tribunales deben estar servidos por jueces profesionales integrantes de los primeros escalones de la carrera judicial. El número de jueces ha de depender de la carga de trabajo existente. Deben estar adscritos a un solo órgano para toda la demarcación (tribunal de base) con un presidente y una oficina judicial.

Evidentemente, el proceso de formación de las demarcaciones y la paralela atribución de competencias es algo que excede de la construcción de un modelo teórico funcional, que es la misión inicial que corresponde a este informe. No obstante, es fácilmente imaginable el tipo de asunto que se corresponde con la caracterización de estos órganos de base.

En una aproximación inicial, el procedimiento que, dentro del orden penal, casa con la naturaleza de estos tribunales es el enjuiciamiento de las faltas. En el orden civil parece viable la atribución de pleitos de tramitación simplificada y de ágil resolución, fundamentalmente coincidentes con los procesos que hoy se tramitan como “juicios verbales”. Asimismo, debe valorarse la atribución de procedimientos sin contradicción, bien de los que tienden a la rápida formación de un título ejecutivo (como los juicios monitorios y cambiarios), bien de los que parten de una decisión consensuada necesitada de homologación judicial (como los procesos de familia de mutuo acuerdo sin afectación de menores).

La sencillez y asequibilidad de las materias desde un conocimiento jurídico más generalista ha de guiar también la selección de asuntos de índole contencioso-administrativa; puede valorarse, en este sentido, la asignación de procesos relativos a sanciones administrativas impuestas por entes locales de la demarcación hasta una determinada cuantía.

Dejando de lado el orden penal, la asunción de las concretas materias no implica necesariamente la asignación mecánica a los órganos de base de la competencia para su ejecución. Puede resultar más racional en ciertos supuestos atribuir esta labor a las oficinas especializadas presentes en los tribunales de instancia.

Al margen nuevamente de la específica dimensión que en el orden penal tiene la segunda instancia, muchos de los procedimientos atribuidos a estos órganos de base –por ejemplo, por su escasa cuantía, por su naturaleza consensuada, o por el carácter sumario de la tutela otorgada, que permite un pleito paralelo mas complejo sobre el verdadero fondo del asunto- estarían llamados a finalizar en esa misma instancia, sin posibilidad de recurso ordinario.

Tribunales de instancia

En un segundo nivel están los tribunales de instancia. Son los órganos encargados de concentrar el conocimiento de los litigios de una etiología más compleja o específica, conforme a criterios de especialización. Están, por tanto, llamados a sustituir a los actuales Juzgados de Primera Instancia, Instrucción, Violencia sobre la Mujer, Menores, Vigilancia Penitenciaria, Social y Contencioso-Administrativo, si bien descargados de un volumen significativo de asuntos -más livianos en cuanto a fondo pero mucho más numerosos- por el filtro previo que han de realizar los tribunales de base. También deben asumir una parte significativa del trabajo de las actuales Audiencias Provinciales, como el enjuiciamiento colegiado de los delitos graves. La concentración de recursos permitirá que la especialización de estos órganos llegue a la propia Oficina Judicial, provista de servicios comunes y unidades especializadas que la harán más eficiente y ágil.

La sede de estos órganos ha de radicarse en núcleos de población importantes, abarcando una demarcación que en algunos casos coincidirá con la provincia. En definitiva, los tribunales de instancia se han de ubicar en ciudades caracterizadas por un volumen cualificado de población y de carga de trabajo.

La organización colegiada servirá nuevamente de encaje a una pluralidad de jueces adscritos en función de órdenes jurisdiccionales y especialidades. La regla general de actuación de estos jueces ha de ser la decisión unipersonal. No obstante, los asuntos de mayor envergadura, como el enjuiciamiento de delitos graves en el orden penal o, eventualmente, la impugnación de disposiciones generales de entes locales en el orden contencioso-administrativo, han de resolverse de forma colegiada. Esta articulación flexible de la forma unipersonal y colegiada permite una más racional distribución de asuntos, además de una deseable concentración de la primera instancia, que hoy, por ejemplo, está disgregada en el orden penal por razones históricas más bien coyunturales.

La flexibilidad de la organización colegiada se presta igualmente a la atribución a los tribunales de instancia de los recursos que eventualmente se fijen para los asuntos resueltos por los tribunales de base.

Tribunal Central de lo Contencioso-Administrativo y Tribunal Central de lo Penal

Sin desplazarnos del ámbito de la primera instancia, es evidente que la coherencia del sistema conduce a la transformación del actual modelo de Audiencia Nacional.

Los miembros de la Comisión somos conscientes de la necesidad de que exista un órgano jurisdiccional especializado con demarcación nacional que pueda conocer de un elenco preciso de asuntos de índole contencioso-administrativa y penal. Ni el control de ciertos actos de los órganos superiores de la Administración General del Estado ni los procesos penales relacionados con las grandes redes de delincuencia organizada son susceptibles de tratamiento jurisdiccional eficaz desde demarcaciones territorialmente dispersas. Sin embargo, no ignoramos los problemas que suscita la actual configuración de la Audiencia Nacional, que cabe achacar justamente a aquellos rasgos que la alejan de los ejes del sistema general de organización judicial, como la imprecisa y expansiva delimitación competencial y el sistema de acceso a ciertas funciones judiciales, basado en la simple antigüedad. Consideramos que ningún tribunal de la planta judicial debe obedecer a criterios de organización distintos a los generalmente establecidos, como es el caso actual de la Audiencia Nacional.

El horizonte último debe ser la transformación de la Audiencia Nacional en un verdadero tribunal especializado perfectamente inserto en el modelo que proponemos. Se ha de tratar de un tribunal central de lo contencioso y lo penal, regido por los mismos criterios de especialidad que fundamentan los tribunales de instancia conforme a lo expuesto en la recomendación tercera. Ha de conocer de las materias -más tasadas y mejor definidas que en la actualidad- de las ramas contencioso-administrativa y penal que realmente exigen una demarcación nacional y una formación jurídica cualificada. Es evidente que el acceso a las plazas de este tribunal de instancia ha de obedecer a criterios de especialización y no a la pura antigüedad. También es obvio que la efectiva asunción de las funciones de investigación penal por parte del Ministerio Fiscal supondrá que este tribunal central reduzca sus competencias penales a las de enjuiciamiento y garantía, lo que posibilitará un más racional funcionamiento del tribunal central.

Audiencias Provinciales

La Comisión Institucional ha evaluado el papel que en el nuevo modelo de planta judicial puede corresponder a las actuales Audiencias Provinciales.

La razón originaria de este tribunal se encuentra en un loable propósito garantista del legislador decimonónico, inclinado a que todos los delitos fueran enjuiciados por un órgano colegiado de amplia demarcación. La imposible plasmación en la práctica de este ideal llevó progresivamente a la partición de la instancia penal en dos ámbitos; por un lado, el de los órganos unipersonales (los actuales Juzgados de lo Penal) y, por otro, el de la propia Audiencia (con competencia limitada a los delitos graves). Este sistema disgregado provoca, a su vez, que el urgente diseño legislativo de una auténtica segunda instancia penal parezca llamado a reproducir una estructura igualmente dispersa, donde unos recursos sean conocidos por las Audiencias y otros por los Tribunales Superiores de Justicia -órganos a los que, por cierto, ya compete resolver las apelaciones de la Ley del Jurado-.

La nueva caracterización de los tribunales de instancia como órganos de demarcación extensa, con capacidad de actuación jurisdiccional unipersonal y colegiada, permite afrontar este problema con una nueva perspectiva, más fiel en su articulación práctica al propósito legislativo que condujo en su momento a la creación de las Audiencias Provinciales. Y es que los tribunales de instancia podrán conocer colegiadamente de los delitos graves, con el consiguiente efecto de atribuir el enjuiciamiento a un mismo nivel de la planta.

El problema se reduce, por tanto, a la ubicación idónea de la segunda instancia, ahora susceptible de concentrarse en un mismo escalón de la pirámide jurisdiccional.

En este punto, la Comisión Institucional considera admisible la conservación, en un primer momento de este proceso gradual de transformación, de las Audiencias Provinciales como órganos de apelación civil y penal. Sin embargo, la coherencia del modelo hace preciso a la larga el redimensionamiento de la planta. Es evidente que una primera instancia de base extensa demanda un nivel de apelación territorialmente más amplio y concentrado, con el consiguiente beneficio para la unidad de criterios y la igualdad en la aplicación de la Ley. Con ello, por tanto, la apelación civil y penal pasaría con el tiempo a los Tribunales Superiores de Justicia.

De esta suerte se propiciaría un mayor beneficio de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia, que se verían favorecidos con la agrupación en un mismo órgano de la ape-

lación penal. Hoy día, la disgregación de ésta en cincuenta tribunales provinciales conlleva un mayor riesgo de desigualdad en la aplicación del Derecho, máxime en cuanto la concreta legislación procesal no arbitra un verdadero sistema de unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, que sólo conoce por vía de recurso de casación de los asuntos enjuiciados ante las Audiencias. Entendemos que esta doble realidad –dispersión de la segunda instancia e inexistencia de instrumentos de unificación de doctrina- es uno de los más graves problemas que presenta el orden jurisdiccional penal.

La decisión definitiva al respecto puede depender de la evaluación de las cargas de trabajo que se realice tras la efectiva implantación de los tribunales de instancia. A este respecto, no hay que olvidar que la hipotética competencia civil y penal de los Tribunales Superiores no abarcaría los medios de impugnación que eventualmente se arbitren para los procesos atribuidos a los tribunales de base. Tampoco puede ignorarse, como dato relevante, el fenómeno de actual infrautilización de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. Contrasta, sin duda, con la importante labor que asumen las Salas de lo Social y lo Contencioso-Administrativo de estos tribunales a través de los recursos de suplicación y apelación. Con el traspaso a estos órganos de la segunda instancia civil y penal, los magistrados que hoy integran el escalón provincial estarían llamados a ocupar las nuevas plazas de las salas civiles y penales de los Tribunales Superiores de Justicia, o a asumir, en su caso, los puestos de máxima responsabilidad (presidencias de tribunales y secciones) de los Tribunales de Instancia. Dichos puestos de responsabilidad, que favorecen la progresión en la carrera, se verían, por cierto, notablemente ampliados con la generalización del modelo de organización colegiada.

En cualquier caso, este informe propugna la efectiva implantación de la segunda instancia en el orden penal.

Tribunales Superiores de Justicia

El artículo 152 de la Constitución señala que las sucesivas instancias judiciales han de agotarse ante órganos radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma. Los miembros de la Comisión entendemos que, actualmente, este precepto encuentra su más fiel plasmación en el modelo de planta propio de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. En ellos, el conocimiento pleno de los asuntos recibe un tratamiento más unitario mediante la concentración de la segunda instancia en las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia.

Este sistema concentrado no sólo se ajusta mejor a las exigencias que en materia de Justicia impone el Estado autonómico sino que posibilita una distribución más eficaz de los recursos judiciales disponibles. En este sentido, permite prescindir, al menos de partida, del escalón provincial sin renunciar por ello a la imprescindible flexibilidad mediante el desplazamiento de secciones en aquellos territorios que, por sus dimensiones, realmente precisan de cierta desconcentración.

Evidentemente, el sistema de apelación de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso administrativo se corresponde con una demarcación para la instancia que, siendo inicialmente de ámbito provincial, coexiste con sedes en los grandes núcleos de población. Este es justo el sistema que, según lo expuesto, pretende generalizar el modelo de “tribunales de instancia” que proponemos. En consecuencia, la duplicación en el ámbito provincial de la primera y segunda instancia civil y penal – que estará normalmente situada en la misma sede- resulta difícilmente sostenible.

De este modo, debe potenciarse el papel del Tribunal Superior de Justicia como órgano de apelación civil y penal, lo que supondrá seguramente la formación de cuerpos de doctrina más armónicos a nivel autonómico, con el consiguiente beneficio para la seguridad jurídica y el derecho de los ciudadanos a la igualdad en la aplicación de la Ley.

Consideramos, en cualquier caso, que la plena armonía del sistema obliga a realizar ajustes en el seno de los Tribunales Superiores de Justicia. Por una parte, la hipotética asunción de las apelaciones penales y civiles ha de llevar a la partición de la actual Sala de lo Civil y Penal, cuya unidad ha obedecido precisamente a la escasa carga de trabajo asumida hasta ahora. Dentro de cada una de las dos salas resultantes –la civil y la penal–, será necesaria la división en secciones en función de la carga de trabajo, sin perjuicio de considerar criterios complementarios de especialidad, tal y como ocurre en las salas sociales y contencioso-administrativas de estos tribunales.

A su vez, en las Salas correspondientes a los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, los miembros de la Comisión consideramos preferible una adecuada distinción entre las secciones ordinarias encargadas de resolver las apelaciones y la sección única, más reducida y cualificada, llamada a decidir los recursos de casación relativos al Derecho propio de la Comunidad Autónoma. Esta sección de casación puede ser igualmente la sede idónea para unificar la doctrina emanada de las otras secciones que, desplazadas o no, tengan encomendada la apelación.

Lo expuesto se entiende sin perjuicio del mantenimiento de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia en los supuestos de aforamiento que les vienen atribuidas. También deben conservarse las competencias contencioso-administrativas en única instancia, que son susceptibles de abarcar un elenco más amplio de actos emanados de la Administración General del Estado.

Tribunal Supremo

La concentración y agotamiento de la segunda instancia en los Tribunales Superiores de Justicia o, en cualquier caso, en el territorio de la Comunidad Autónoma, va unida a la imperiosa reforma del ámbito de la función jurisdiccional del Tribunal Supremo. Entendemos que para que este órgano pueda cumplir satisfactoriamente con la función superior prevista en el artículo 123 de la Constitución ha de estar integrado por un número reducido de magistrados, capaces de abordar unitariamente la trascendente tarea de unificar la doctrina jurisprudencial. Para ello, ha de garantizarse que el Tribunal Supremo cumpla misiones de estricta unificación de doctrina o en interés de la Ley, con mecanismos más o menos flexibles según los casos –que pueden llegar a la avocación de determinados asuntos–, reduciendo la carga de trabajo al tiempo que aumentando la específica utilidad del alto tribunal en el sistema procesal.

Esta reordenación debería ir acompañada de una más decidida –al tiempo que cuidadosamente medida– proclamación legislativa del carácter vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La redefinición de las funciones procesales del alto tribunal ha de conducir por sí sola a la reducción del número de sus componentes. Esto, a su vez, permitirá una más lograda definición del estatuto jurídico de sus magistrados.

Recomendaciones asociadas

Los integrantes de la Comisión Institucional consideramos que la revisión profunda de la planta y demarcación que requiere nuestra administración de justicia no puede aislarse de un amplio abanico de reformas que, a medio o largo plazo, deben ser llevadas a la práctica. En concreto, entendemos que el despliegue del nuevo modelo de planta ha de verse acompañado de la gradual adopción de las siguientes medidas:

1. Efectiva implantación de procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, incluyendo la mediación, el arbitraje y la actuación de órganos colegiados administrativos con carácter previo a la de los órganos jurisdiccionales.
2. Desjudicialización de la función de constancia y publicidad de los estados civiles, como actividad administrativa que no puede condicionar el asentamiento territorial del poder judicial.
3. Mayor agilización y simplificación de los procesos, potenciando el principio de oralidad, los procedimientos abreviados y la imposición de cargas proporcionadas ante demandas manifiestamente infundadas.

4. Concentración de recursos, especialización de unidades y creación de una ambiciosa red institucional de colaboración con agentes públicos (p. ej. Agencia Tributaria) para la efectiva ejecución de lo juzgado.
5. Actualización del proceso selectivo de jueces y fiscales, con un tiempo global de preparación más reducido y con nuevas formas de evaluación de técnicas y habilidades jurídicas no estrictamente memorísticas. En todo caso, el proceso de selección ha de asegurar la existencia de excedentes suficientes para cubrir las vacantes que vayan produciéndose y garantizar una justicia eminentemente titular.
6. Mayor celeridad en la provisión de los cargos judiciales, evitando el daño que produce el retraso creciente de los nombramientos de los puestos de responsabilidad más relevantes.
7. Creación de un sistema de control de la eficacia del gasto y de evaluación en términos económicos de la eficiencia de la administración de justicia, a efectos de garantizar la adecuada asignación y utilización de los recursos.
8. Perfeccionamiento y depuración de la estadística judicial, a efectos de lograr una mayor certeza de los datos y una adecuada integración en el sistema general de estadística.
9. Maximización de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, incluyendo la implantación de una red de comunicaciones unificada en todo el territorio nacional y la interoperabilidad de todos los sistemas y aplicaciones de gestión.
10. Establecimiento de un nuevo régimen de formación del personal auxiliar del ámbito de la justicia que asegure la solvencia en el uso de los medios tecnológicos.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE JUSTICIA