

Líneas fundamentales de la reforma de la Justicia en España

Cristina Carretero González

Profesora de Derecho Procesal. Facultad de Derecho. Universidad Pontificia Comillas
E-mail: ccarretero@upcomillas.es

Recibido: 20 diciembre 2012

Aceptado: 17 enero 2013

RESUMEN: La Justicia en España anda necesitada de reformas. El actual ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, ha emprendido una serie de reformas institucionales, estructurales y legislativas que, si se culminan con éxito, cambiarán la faz de nuestro actual sistema de Justicia. Los criterios de esta profunda reforma son, por una parte, la agilización y la igualdad de oportunidades de la práctica ordinaria de la justicia y, por otra, la reactivación de la economía. El tiempo dirá si la Justicia como servicio público que es saldrá o no beneficiada.

PALABRAS CLAVE: Justicia, Ministerio de Justicia, Ruiz-Gallardón, Consejo General del Poder Judicial, revisión de tasas, justicia gratuita.

The key stands of the Justice reform in Spain

ABSTRACT: Spanish Justice needs further reforms. The current Minister of Justice, Alberto Ruiz-Gallardón, is undertaking institutional, structural and legislative reforms which, if taking place, will change the face of our current justice system. On one hand, the stands imposed by this reform are the streamlining and the equal opportunities in the normal practice of justice and on the other, the recovery of the economy. Time will tell whether Justice, as a public service, will benefit or not.

KEYWORDS: Justice, Minister of Justice Ruiz-Gallardón, General Council of the Judicial authority, fee review legal aid.

I. Introducción

2012 se inició, en materia de Justicia, con una serie de modificaciones y con el anuncio de cambios de profundo calado, que de llevarse a cabo afectarán al conjunto de la sociedad.

La Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia de 2002¹ ya anunciaba algunos de los males clásicos que padecía nuestra

¹ Aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados en abril de 2002 como Proposición no de Ley.

Justicia y también los remedios de los que podrían disponer los ciudadanos. Acabar con esos males tradicionales es una de las claves en la actuación del Ministro de Justicia. La congestión de juzgados y tribunales, el retraso en la ejecución de las sentencias o la lentitud en la consolidación de la doctrina jurisprudencial no son simples datos para la estadística; es bastante más grave que lo que las palabras puedan aparentar porque todos afectan al derecho de los ciudadanos a acceder a una justicia ágil y contribuyen a situaciones y reacciones en cadena tan trascendentes y dramáticas como el cierre de empresas, la pérdida de empleos, la disminución de recursos de la Seguridad Social, la caída de ingresos del Estado, el retraimiento de la inversión y, al final, el empobrecimiento general del país.

Dado que contamos con unos jueces y magistrados que trabajan, en general, con gran dedicación, al igual que otros operadores jurídicos, el modelo de Justicia y su organización puede haberse quedado desfasado dado que este modelo y el esquema organizativo de la Administración de Justicia no parecen responder actualmente al siglo XXI; en bastantes cuestiones, como en el caso del Código de comercio o el En-

juiciamiento criminal, se conduce todavía por normas y planteamientos del siglo XIX. Lo que unido a factores como la planta judicial que determina el número de órganos judiciales y las personas que trabajan en ellos hace imprescindible una seria revisión.

Pero la reforma no será verdaderamente satisfactoria si se pierde de vista la comprensión de la Justicia como servicio público. Éste exige acuerdos políticos sistematizados en medidas y acciones concretas para asegurar la prestación de ese servicio del Estado de Derecho conforme al acuerdo a la sociedad a la que se dirige.

Las reformas que pretende este Ministerio y que vamos a presentar sin pretensiones de exhaustividad, se han centrado, en nuestra opinión, en dos cuestiones, fundamentalmente: la revisión de aquellas instituciones que han presentado distintos problemas –y así se ha reflejado en la imagen que han proyectado en la sociedad– y la colaboración de las reformas con la recuperación económica buscando la agilidad de los procesos como medios para resolver conflictos y apostando decididamente por los métodos alternativos de solución de conflictos.

II. Líneas fundamentales en la reforma de la Justicia

El actual ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, desde el inicio de su primera comparecencia apuntó que su ministerio abordaría cambios fundamentales en la administración de la Justicia. A petición propia y ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, anunció por dónde iría dicha reforma². En su opinión, España no podía estar en auténtica igualdad de condiciones para medirse con otras economías y mercados hasta que su sistema de justicia acreditase la agilidad, la claridad y la seguridad necesarias que los distintos factores económicos y sociales esperan de ella. Un ejemplo, hasta que el bloqueo de millones de euros que permanecen en los tribunales –que transmiten la imagen de que nuestra justicia no es ágil y resulta poco competitiva y que, por tanto, disminuye la capacidad financiera a nuestra economía– no vuelvan a entrar en el circuito económico.

En síntesis, estas son las reformas pretendidas y por las que ya discute el contenido de su mandato ministerial:

² *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (n.º 25) y recoge la comparecencia del Ministro de Justicia del día 25 de enero de 2012.

1. Reformas institucionales

a) *Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)*: Con la intención de despolitizar el órgano de gobierno de los jueces, el Ministro se ha referido a la modificación de la ley que lo regula. La proposición a los distintos grupos parlamentarios consiste en poner fin al sistema de cuotas en la elección de los magistrados del Consejo General del Poder Judicial. Para poder reformar esta institución, al estar regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial, será necesaria una nueva Ley Orgánica para variar así el mecanismo de elección de los miembros de este órgano de gobierno. En principio, desde que entre en vigor la nueva ley con sus modificaciones, las Cortes escogerán a ocho de los veinte vocales del CGPJ y los doce restantes serán seleccionados por y entre los magistrados de la carrera judicial. Ha insistido con reiteración el Ministro en que estos ocho vocales no pueden resultar ningún objeto de intercambio político, sino que hay que poner la mirada de nuevo en el acuerdo al que se refiere la Constitución y que cada vocal sea elegido mediante el consenso por los grupos parlamentarios.

Ante estos planteamientos, no han cesado de crecer las críticas. Se ha comentado, en general, que la so-

lución no será sencilla ni pacífica en ese caso.

Esta es una de las lecturas en prensa que se han hecho: «... ahora mismo, la mitad de los casi 5.000 jueces en España no están asociados. De la otra mitad, más del 60% pertenecen a la 'Asociación Profesional de la Magistratura' (conservadora), y el 40% restante estaría repartido entre las asociaciones 'Jueces para la Democracia' (progresista), 'Francisco de Vitoria' (centrista) y 'Foro Judicial Independiente'»³. Entre los propios jueces hay malestar porque los asociados tienen un trato de favor tan discriminatorio que produce vergüenza. Los jueces no asociados han desaparecido de la cúpula judicial. Los asociados, copan los principales puestos.

Algunos miembros del propio Consejo General del Poder Judicial, como el magistrado Murillo, han manifestado que: «... la designación parlamentaria 'no equivale a politización entendida como adscripción partidista' de los elegidos. A su juicio, la elección 'in-

³ Noticia de José Manuel Romero en la edición on-line de *El País* el 25 de enero de 2012 (José Manuel Romero, Madrid 25 ENE 2012 - 12:22 CET); http://politica.elpais.com/politica/2012/01/25/actualidad/1327489890_496593.html. Consulta de 26 de abril de 2012.

trajudicial' no evitaría fracturas ideológicas entre los miembros», han manifestado que: «La Plataforma Cívica por la Independencia Judicial (PCIJ) también ha mostrado de plano su rechazo»⁴, al entender que es el «mayor y más decisivo ataque que jamás el poder ejecutivo ha emprendido contra la independencia del poder judicial desde la vigencia de la Constitución de 1978»⁵.

En definitiva, habrá que esperar a ver si se materializa esa reforma de Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) *La carrera judicial*: Se esperan cambios igualmente, aunque no se sabe bien en qué consistirán de forma definida o cómo se articularán. De momento, sabemos que el objetivo es lograr una carrera judicial de excelencia, y para ello se intentará disminuir la discrecionalidad en los nombramientos y eliminar los atisbos de despolitización para centrar la promoción en méritos y capacidad.

⁴ Consultado en *Actualidad* de la página Otrosi.net del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, el 26 de abril de 2012. <http://www.otrosi.net/secciones/actualidad?page=1>

⁵ Se puede leer la noticia en: <http://www.abogacia.es/2012/09/22/plataforma-civica-califica-la-reforma-de-la-loj-como-el-mayor-ataque-contrala-independencia-judicial/> Consultado el 30 de noviembre de 2012.

c) *Tribunal Constitucional*: Se recuperará un recurso: el previo de inconstitucionalidad para la tramitación de estatutos de autonomía (que tanto tiempo y esfuerzos consumen) y se perseguirá agilizar la resolución de los asuntos que les son propios; se buscará el consenso para que los cuatro magistrados designados por el Congreso no respondan a cuotas de partidos ni de grupos parlamentarios. Esta propuesta es plausible y a la vez muy complicada, por lo que nos parece imposible que con el actual sistema pueda salir.

d) *Tribunal Supremo*: Como en el caso de tribunal anterior, se tratará de que éste pueda resolver con mayor agilidad; aquí se intentará reducir la duración de los recursos con la introducción de medidas procesales.

e) *Ministerio Fiscal*: Se pretende la desaparición de toda «sombra de permanente politización que pesa sobre sus actuaciones más relevantes». De nuevo no queremos ser pesimistas, pero como debemos partir de la configuración actual del Ministerio Fiscal en nuestro artículo 124 de la Constitución –con un cuerpo jerarquizado y en el que la propuesta de nombramiento del Fiscal General del Estado corresponde al Gobierno– puede quedar en un mensaje cargado

de buena intención. Es cierto que, en nuestra opinión, la persona a la que se nombra siempre influye, y de manera decisiva, en la imagen de la institución (y creemos que nuestro actual Fiscal General del Estado es una muy buena elección realmente), pero el sistema del artículo 124 de la Constitución es el que podría mejorarse, para evitar dejar al azar del buen criterio del gobierno de turno la suerte de la dirección de una institución fundamental y básica en la justicia y en la credibilidad transmitida a los ciudadanos⁶.

2. *Reformas estructurales desde la perspectiva social de la crisis económica*

Otro de los grandes objetivos de la legislatura consistirá, según el Ministro, en situar a la Justicia al servicio de la recuperación económica; según sus palabras, si se actúa con prudencia, identificando los problemas, si se planifican correc-

⁶ Piénsese, por ejemplo, en las personas que pueden ser juzgadas por la Sala Segunda del Tribunal Supremo de España: Presidente del Gobierno, Presidente del Congreso y Senado, Diputados, Senadores..., y que, entre otras partes del proceso penal, a la fiscalía corresponde, en su misión de promoción de la justicia, decidir la acusación en su caso y la adopción de medidas...).

tamente las inversiones y gastos, y si se confiere a la Administración de Justicia de una organización moderna y eficiente, se podrá conseguir que la Justicia española sea, en tiempos de crisis económica, uno de los motores de la economía nacional. Se pretende llevar a la Administración de Justicia al mismo nivel de excelencia para el que en tantas otras cosas se ha demostrado gran capacidad en España. Examinemos dichas reformas:

a) *Resolución del exceso de litigiosidad (sic)*⁷: Se tratará, según sus palabras literales, de una legislatura «consagrada a la gestión». ¿Por qué? En principio parece que se trata de reducir uno de los denominados males de la justicia: el «exceso de litigiosidad» del sistema judicial como uno de sus principales problemas. Lo que se va a buscar son distintos caminos para contribuir a la disminución del elevado Índice de litigios que actualmente se acumulan en juzgados y tribunales. Uno de los problemas más importantes de esta

súper «litigiosidad» sería la significativa cantidad de recursos financieros (decenas de miles de millones de euros inmovilizados) que esperan una resolución definitiva en sus pleitos.

b) *La agilización de los procesos*: Con esta reforma se pretende construir una justicia moderna y efectiva. El Ministerio previó una Agencia que se encargase de la coordinación de los sistemas informáticos y de la comunicación de las distintas administraciones para que todos los datos y registros sean compatibles y estén conectados en red. Este ha sido uno de los «caballos de batalla» desde hace muchos años por la «falta de entendimiento» entre sistemas informáticos de las diferentes comunidades autónomas. Un absurdo si se piensa que muchos litigios tienen un origen en un lugar determinado, pero la propia vida del proceso determina la necesidad de acudir a otros lugares (cuyos sistemas informáticos no están dotados de mecanismos de «traducción» del material con el que se trabaja en otros lugares). Además, ha faltado personal de formación en los órganos judiciales y el conocimiento de las novedades tecnológicas –que se iban anunciando como importantes avances– se producía muy lentamente, y así, el avance se ha ralentizado.

⁷ Esta palabra, que cada vez podemos leer con mayor frecuencia, aparece tal cual en el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* (n.º 25) y recoge la comparecencia del Ministro de Justicia del día 25 de enero de 2012, p. 6. La palabra no se recoge actualmente en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*.

c) *Revisión de las tasas*: Con el mismo afán modernizador, en este contexto económico, y la pretensión de moderar lo que se entiende como abusos en el acceso a los órganos judiciales en segunda instancia (al recurrir), y sin perjuicio del derecho a la tutela judicial efectiva, el Ministro ha propuesto una revisión de las tasas y los depósitos judiciales ya existentes. Se pretende que, mediante las nuevas tasas, sean las partes las que asuman los costes del proceso a partir de esta segunda instancia, con reintegro de los mismos en el caso de que prospere el recurso. Como ya hiciera la ley en 2009 con el depósito previo para recurrir, los ingresos que se generen por estas tasas se vincularán directamente al proceso de mejora y de modernización de la justicia según el ministerio; así, si el ciudadano no se conforma con la respuesta que le da el Poder Judicial, en uso de ese derecho constitucional a la tutela judicial efectiva, y lo que solicita es un segundo pronunciamiento que revise el que ya dio el órgano jurisdiccional, se aplicará el nuevo modelo de tasas y quedarán exentas del pago las personas que realmente carezcan de recursos para litigar; eso sí, la jurisdicción penal, en este sentido, por su consideración especial, se excluye.

Esta medida ha recibido numerosas críticas⁸ porque podrían resultar medidas disuasorias que irían en detrimento de quienes tengan menos recursos económicos. El sindicato UGT rechazó la subida de tasas judiciales aprobada por el Gobierno en los órdenes civil y contencioso-administrativo y las que podrían aplicarse en los procedimientos laborales, al considerar que se trataba de medidas «injustas» que «afectarán» al derecho fundamental de tutela judicial efectiva⁹. Pues bien, la Ley final-

⁸ A. BUENDÍA CÁNOVAS, «Medidas anunciadas por el ministro Ruiz-Gallardón para agilizar la Administración de Justicia», diario *La Ley*, 2222/2012, n.º 7813, Sección Tribuna.

⁹ Fuente: Otrosí.net. Revista on-line del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Consultada el 26 de abril de 2012. <http://www.otrosi.net/secciones/actualidad>, que cita fuentes de Europa Press. Añade: «... incorporar el 'copago o repago' a la Administración de Justicia tiene 'un claro afán recaudatorio' y constituye 'un ataque al Estado de Bienestar y al principio de tutela judicial efectiva, puesto que disuade a los ciudadanos con rentas inferiores de poder litigar en defensa de sus derechos'».

«Esta propuesta va a generar desigualdades y no mejorará el servicio», apunta el sindicato antes de defender que sería necesario un sistema impositivo que dote a los servicios públicos de «recursos técnicos y humanos suficientes que den respuesta, en un tiempo razonable, a las necesidades de los ciudadanos».

mente ha visto la luz el 22 de noviembre de 2012, Ley 10/2012, de 20 de noviembre de 2012, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Actualmente para acceder a la justicia y salvo excepciones, habrá que abonar tasas que oscilarán entre los 100 y los 1.200 euros. La Comisión Permanente del Consejo General de la Abogacía Española acordó por unanimidad exigir «la inmediata retirada del proyecto de Ley de Tasas Judiciales, que consagra una justicia para ricos y otra para pobres, impidiendo el acceso a la justicia a un gran número de ciudadanos»¹⁰.

A juicio de la central, es «inadmisible» que el ciudadano tenga que «repagar su derecho a la justicia, primero vía impuestos y luego a través del establecimiento de tasas». Según sus datos, un ciudadano que pretenda litigar en el orden civil un proceso ordinario deberá desembolsar solamente en tasas unos 2.300 euros (300 para presentar la demanda, 800 para apelar y 1.200 para recurrir en casación ante el Supremo). A todo ello hay que añadir los honorarios de abogado y procurador y las costas del proceso.

¹⁰ Noticia aparecida en Legaltoday.com, consultada el 1 de diciembre de 2012: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/la-abogacia-exige-la-inmediata-retirada-del-proyecto-de-ley-de-tasas>

La ley es una de las más polémicas que recordamos y que más rechazo ha producido en la generalidad de la población. La Revista del Consejo General de la Abogacía Española de noviembre de 2012 tiene un título demoledor (de los dos que se destacan) y es: «La abogacía en bloque contra las tasas», y en la primera página se puede leer el Manifiesto de la Abogacía contra la Ley de Tasas¹¹. Prueba del rechazo generalizado de esta norma sobre tasas está en el resultado del encargo de encuesta popular que realizó el Consejo General de la Abogacía Española a Metroscopia que se presentó el 30 de noviembre de 2012. Según este estudio, el 83% de los españoles piensa que no hay razones que justifiquen el pago previo de una tasa por acudir a la Justicia, y un porcentaje similar, el 79%, cree además que las tasas que establece la nueva ley son excesivas. Estos datos se recogen en un «sondeo de urgencia a la población española sobre la nueva Ley de Tasas judiciales» elaborado por Metroscopia. Según el sondeo¹², el 84% de los españoles cree que con

¹¹ *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, n.º 76, noviembre de 2012.

¹² Se puede leer en la web: <http://www.abogacia.es/2012/11/30/el-83-de-los-espanoles-en-contra-del-pago-de-tasas-para-acceder-a-la-justicia/> Consultado el 30 de noviembre de 2012.

esta ley se vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva; el 83% tiene la sensación de que la protección judicial disminuye, y el 77% que habrá más dificultades en la lucha contra la violencia machista.

El Ministro de Justicia ya ha contestado a esta última crítica indicando en el Congreso de los Diputados que todas las víctimas de violencia de género y de maltrato infantil serán beneficiarias de justicia gratuita, lo que supone, además de poder ser representadas por un abogado y un procurador sin coste para ellas, que quedan exentas del pago de cualquier tasa¹³.

d) *Justicia gratuita*¹⁴: Sobre esta materia el Ministro manifestó la necesidad de racionalizar y homogeneizar los criterios en la asignación de este derecho constitucional al acceso a la tutela judicial efectiva. Hay un problema que consiste en superar los criterios diferenciales en la materia entre las

distintas comunidades autónomas con competencias en Justicia y las dificultades, por otra parte, para poder atender estas cargas. En su comparecencia en el Congreso el Ministro manifestó que parte del ahorro de costes proyectado se va a orientar a la modificación del sistema de asistencia jurídica gratuita. Se reexaminarán, entre otros requisitos, la justificación, de forma fehaciente y rigurosa, de la acreditación de la insuficiencia de los recursos para litigar, y que, cuando el interesado manifieste expresamente su deseo de seguir el procedimiento en segunda o ulteriores instancias, se revise nuevamente la concurrencia en este momento de aquellos requisitos que le permitieron acogerse al beneficio de justicia gratuita.

La actualidad ha puesto de manifiesto que, a nivel de Comunidades Autónomas, ciertos recortes dificultan la prestación de la Justicia gratuita. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, se ha aprobado un recorte del 20% en la retribución de los abogados del Turno de Oficio, lo que pone en una grave situación a estos profesionales, quienes además perciben sus retribuciones con más de seis meses de retraso (y más tarde en ocasiones)¹⁵. Por otra

¹³ Nota de prensa del Ministerio de Justicia de 28 de noviembre de 2012. <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215197775106/Medios/1288777421849/Detalle.html>

¹⁴ Fuente: Revista *Abogados*, n.º 72 de 2012, pp. 6 y 7, donde se recogen las conclusiones de la reunión mantenida el jueves 23 de febrero de 2012 por el ministro Ruiz-Gallardón con presidente del Consejo General del Poder Judicial y otras personalidades.

¹⁵ Fuente: Revista *Abogados del Consejo General de la Abogacía Española*, n.º 75 de septiembre de 2012, p. 7.

parte, el Ministro y con relación a esta cuestión ligada al pago de las tasas, ha anunciado que habrá justicia gratuita para las víctimas del terrorismo y las de violencia sobre la mujer¹⁶.

e) *Amnistía*: Ruiz-Gallardón también ha recordado que la Constitución no admite la amnistía como indulto de carácter colectivo y que tan sólo reconoce el ejercicio de derecho de gracia con carácter individual y con sujeción a ciertos requisitos. Así, ha subrayado que «cualquier medida estaría sujeta, en todo caso, a los factores particulares de cada recluso, y entre ellos la petición individualizada de perdón y ánimo de reparación a las víctimas». «No vamos a permitir», ha destacado el Ministro, «que los enemigos de la democracia aprovechen los mecanismos de ésta en su contra», y ha garantizado que el Gobierno seguirá «trabajando para conseguir la disolución de ETA, de todas sus estructuras, de todos los medios de cualquier índole que puedan estar a su disposición».

No sobre la amnistía, sino sobre los indultos se ha pronunciado el Ministro de Justicia para justificar-

los, dada la polémica producida en un determinado caso que ha sido objeto de gran debate en la sociedad española, porque, según datos aportados, el Gobierno actual ha aumentado en un 49% la concesión de indultos respecto de 2011¹⁷.

3. *Novedades y reformas legislativas*

Hay leyes que necesitan ser modificadas para cumplir con los objetivos trazados por el gobierno en materia de justicia y hay otras que, tras numerosos cambios y rectificaciones («parches»), ya no dan más de sí y requieren una nueva ley. Por esto diferenciamos a continuación las cuestiones que necesitan esa nueva ley y otras para las que es suficiente una reforma parcial:

- *Nuevas leyes*:

a) *Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*: Como se ha dicho anteriormente en relación con la reforma proyectada sobre la institución del Consejo General del Poder Judicial, la nueva ley debe reformar el sistema de elección de modo que

¹⁶ Noticia del diario *El País* consultada el 3 de diciembre de 2012: http://politica.elpais.com/politica/2012/11/28/actualidad/1354094289_131537.html

¹⁷ Noticia del diario *El País*, consultada el 3 de diciembre de 2012: http://politica.elpais.com/politica/2012/11/29/actualidad/1354225592_031170.html

doce de sus veinte vocales sean elegidos de y entre jueces y magistrados de todas las categorías y se delimitarán las competencias del Pleno y de las distintas comisiones para agilizar el funcionamiento de este órgano. Pues bien, las movilizaciones de jueces e incluso de abogados no se han hecho esperar para evitar esos cambios, como ya indicamos anteriormente, y así, las siete asociaciones de jueces y fiscales han amenazado con la convocatoria de una huelga en enero de 2013 si el Ministerio de Justicia sigue adelante con su reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)¹⁸.

b) *Nueva Ley de Planta y Demarcación Judicial*¹⁹: supone una de las reformas más necesarias. El Ministerio entiende que es imprescindible actualizar el concepto de partido judicial²⁰, que ha quedado

desfasado porque responde a una realidad muy distinta a la actual. Hoy habría unos 431 partidos judiciales que podrían quedar reducidos a la mitad y ser mucho más operativos²¹. Ya en 2010 el Ministerio de Justicia encargó a una Comisión de Expertos un informe sobre el mapa judicial y quedó patente la necesidad de reforma para que las divisiones judiciales, el número y manera en que quienes en ellas prestan sus servicios, y su adecuación a los tiempos actuales con sus necesidades actuales también pudieran resultar adecuadas. El Consejo General del Poder Judicial está debatiendo sobre ello con unas muy interesantes conclusiones y recomendaciones que puede acoger el Ministerio de Justicia. Tiene en cuenta el Consejo que la ciudadanía exige a la Administración de Justicia una serie de servicios externos (gabinetes psicosociales de familia, puntos de encuentro familiar, servicios de atención al ciudadano, servicios de atención a las víctimas, unidades de valoración de riesgo en casos de violencia de género, servicios de mediación civil y penal y unidades de Policía Judicial, entre

¹⁸ Según noticia del diario *El Mundo* consultada el 5 de diciembre de 2012: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/28/espana/1354124742.html?cid=CM0803>

¹⁹ El objeto fundamental de dicha ley es redefinir los partidos judiciales en cuanto divisiones territoriales judiciales básicas en la que se inscribe el primer escalón de órganos judiciales servidos por jueces, el de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, respetando las competencias de las Comunidades Autónomas.

²⁰ Uno o varios municipios limítrofes dentro de una provincia.

²¹ Fuente: <http://www.legaltoday.com/actualidad/noticias/segun-los-jueces-sobran-entre-190-y-200-partidos-judiciales>. Consultado el 24 de abril de 2012.

otras) cuya operatividad eficiente impone que su implantación permita dar servicio a varias unidades judiciales. La frase del propio Consejo: «La atención y la proximidad de la Justicia al ciudadano no puede medirse en kilómetros, sino en tiempo y servicios»²², resume de manera clara la necesidad de la reforma. No obstante también hay sectores críticos con esta propuesta

²² Según el propio Consejo del Poder Judicial (en noticia de 19 de abril de 2012) <http://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.0cb0942ae6fbda1c1ef62232dc432ea0/?vgnextoid=56d8aa492eac6310VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnnextchannel=5070f20408619210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnnextfmt=default>, la Ley de Demarcación y Planta Judicial de 1988, manejó un modelo de partido judicial que ha derivado en 431 partidos judiciales. Pero desde 1988, la situación en España ha cambiado considerablemente: los incrementos y disminuciones demográficas, los flujos de población, los polos industriales, el desarrollo urbanístico y turístico, las comunicaciones, los medios de transporte, las tecnologías de la información y de la comunicación, el modelo de oficina judicial, la forma de tramitar los procedimientos... han sufrido alteraciones especialmente significativas hasta el punto de provocar serios desfases entre la estructura y organización territorial y las demandas y necesidades de la sociedad de hoy. A estos factores es necesario añadir el compromiso del Consejo General del Poder Judicial por un factor clave para la mejora del servi-

de reducción de los partidos judiciales, como la del Sindicato de Secretarios Judiciales al indicar que la modificación no tendría que pasar tanto por reducir la demarcación cuanto por fomentar los tribunales de instancia²³.

c) *Nuevo Código Mercantil*: Se producirá la sustitución del Código de Comercio, nada menos que de 1885, por uno nuevo que además recogerá otras materias que actualmente aparecen diseminadas en importantes leyes; es decir, supondrá una reintegración normativa modernizada en el ámbito mercantil. El objetivo de esta nueva norma es materializar el compromiso expresado por el presidente del Gobierno sobre la necesidad de garantizar la unidad de mercado y redundar en una competitividad real. Por tanto, no sólo integrará en un único cuerpo legal

cio público de la Justicia, una mayor especialización judicial. La fusión de partidos judiciales permitirá, según el Consejo, la separación de jurisdicciones de órganos que son los que tienen un trato más directo con el ciudadano. Se espera que ese elemento facilite una mayor agilidad en la tramitación de los procesos y permitirá una más eficaz labor jurisdiccional.

²³ Fuente: Revista otrosí.net Revista on-line del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid que cita a Europa Press: <http://www.otrosi.net/secciones/actualidad>. Consultado el 25 de abril de 2012.

la dispersa legislación mercantil existente, sino que, además, la completará y modernizará adaptándola a las exigencias de la nueva realidad económica.

d) *Nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal*: La ley original es del siglo XIX y constituye una necesidad real la nueva ley dadas las incontables modificaciones que ha sufrido para acomodarse a nuevas categorías y políticas penales. Entre las cuestiones que regulará la ley y que resultan ya una necesidad encontramos: los plazos del secreto del sumario, el control de las conversaciones telefónicas, el derecho de todo condenado a la revisión del fallo condenatorio por un Tribunal superior y el papel de la policía judicial, entre otros. Se reforzará con garantías concretas la independencia del Ministerio Fiscal en su marco de actuación y se incrementará la funcionalidad de esta institución en la instrucción en los procesos de urgencia o en aquellos que supongan una investigación mínima, sin perjuicio de la labor del juez instructor.

e) *Nueva Ley de la Jurisdicción Voluntaria*: En 2001, la Ley de Enjuiciamiento Civil establecía en su disposición final décimo-octava que en el plazo de un año (pasado ampliamente) habría de remitirse a las Cortes un proyecto de ley de

jurisdicción voluntaria. Tras casi doce años se promete cumplir este mandato, ya que, según se ha anunciado, en el tercer trimestre de 2012 se tendrá preparado un primer texto para iniciar su tramitación que se estructurará en torno a dos líneas: la primera tratará de modificar determinados artículos de la Ley de Enjuiciamiento Civil para actualizar aquellas materias que deban ser examinadas por un juez dentro del ámbito de la jurisdicción voluntaria; y, segunda, nos conducirá a un catálogo de actuaciones susceptibles de salir de la jurisdicción y que sean conducidas por otra autoridad, introduciendo de esta forma mayor agilidad. Asistiremos a una progresiva reordenación de las competencias de jueces y secretarios judiciales. Además, notarios y registradores verán incrementado su abanico funcional, ya que la intención es que los procedimientos en materia de derechos reales, obligaciones, sucesiones, derecho mercantil y marítimo sean conducidas por ellos; ya veremos cómo se articula y en qué casos. El objetivo último es reducir el volumen de asuntos de naturaleza no estrictamente jurisdiccional tradicionalmente encomendados a los jueces.

f) *Nueva Ley de Mediación*: Se ha intentado que se convierta en una oportunidad para avanzar en la

modalidad alternativa de solución de conflictos. De hecho ya contamos con ella, se trata del Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles, aparecida en el *Boletín Oficial del Estado* el 6 de marzo de 2012. Una de las ventajas de la mediación es la de su capacidad para dar soluciones prácticas, efectivas y rentables a determinados conflictos entre partes y ello la configura como una alternativa al proceso judicial o a la vía arbitral.

La mediación está construida en torno a la intervención de un profesional neutral, el mediador, que facilita la resolución del conflicto por las propias partes, de una forma equitativa, permitiendo el mantenimiento de las relaciones subyacentes y conservando el control sobre el final del conflicto. Es una de las fórmulas buscadas para remover algunos conflictos de los juzgados. Este modelo de mediación que hemos adoptado ya en esta ley se basa en la voluntariedad, la libre decisión de las partes y en la intervención de un mediador, del que se pretende una participación activa orientada a la solución de la controversia por las propias partes. El régimen que contiene el Real Decreto-ley se basa, en principio, en la flexibilidad y en el respeto a la autonomía de la voluntad de las partes,

cuya voluntad, formulada en el acuerdo que le ponga fin, podrá –si las partes lo desean, y mediante su elevación a escritura pública– resultar ejecutable. Otra consecuencia de la regulación de la mediación como se ha hecho es la pérdida del protagonismo de la ley en beneficio de un principio dispositivo que rige también en las relaciones que son objeto del conflicto (que las partes puedan disponer, con la ayuda del mediador, que puedan controlar el curso de la solución al conflicto). Del procedimiento, tal y como aparece diseñado, resulta una tramitación aparentemente sencilla, relativamente poco costosa y de corta duración en el tiempo.

De hecho, el Ministro ha manifestado que piensa extender la mediación a los ámbitos penal y contencioso-administrativo²⁴.

En general, estas dos últimas propuestas, mediación y jurisdicción voluntaria, tendrían en común la salida de la resolución de conflictos fuera del circuito de la disputa judicial en muchos casos. En el caso de la mediación, como también

²⁴ Noticia de *Diariojurídico.com* de 27 de noviembre de 2012. <http://www.diariojuridico.com/actualidad/noticias/el-gobierno-estudia-ampliar-la-mediacion-a-los-ambitos-penal-y-contencioso-administrativo.html>

del arbitraje, se busca conseguir con otros profesionales distintos de los jueces aquello que el sistema procesal no ha podido ofrecer dado el inmenso número de litigios que tenemos en España. En consecuencia, se quiere potenciar desde el Ministerio de Justicia y del Gobierno en general la cultura de otro tipo de soluciones. Habrá que convencer a las personas físicas y jurídicas de las posibilidades, tiempo de resolución y costes de soluciones alternativas.

- *Reformas legislativas parciales:*

a) *Reforma de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo*, en la que se exigirá el consentimiento paterno con relación a las menores y se defenderá el derecho a la vida en los términos ya definidos por la doctrina del Tribunal Constitucional.

b) Se estudiará la posible instauración de la *pena de prisión permanente revisable*, configurada como una pena excepcional para supuestos muy restringidos, pero que han alcanzado el máximo grado de repulsa social.

c) Se abordará con la máxima prioridad la *reforma de la multi reincidencia* de forma coordinada con el Ministerio del Interior pro-

moviendo la existencia de una tramitación preferente para las causas penales en las que se aprecie esta reincidencia múltiple.

d) Introducción de un sistema de *juicios rápidos en el orden civil*, a semejanza del que tanto éxito ha tenido en el ámbito penal.

e) *Reforma del Estatuto de las Víctimas* para garantizar los derechos de las víctimas de cualquier tipo de delito. Una reivindicación que ha crecido en los últimos años y que se corresponde con el casi completo abandono de la víctima en el ámbito normativo. Se restablecerá su derecho a estar informado de la situación procesal del autor del delito y de su paradero hasta el final de su condena, y se establecerán fórmulas para eludir el pago de las indemnizaciones debidas.

f) Introducción de una nueva regulación en la *Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor* por la cual se unificará la investigación y el enjuiciamiento en los casos de delitos graves en los que estén implicados mayores y menores, sin que esto suponga una merma de los derechos del menor.

- *Reacciones:*

Pues bien, a día de hoy, la situación en Justicia dista mucho de ser pací-

fica. Y las críticas provienen prácticamente de todos los ámbitos. Veamos algunas: se convoca un «acto público de defensa de la Administración de Justicia»²⁵ para el próximo 11 de diciembre. Un día después, habrá un paro parcial de 12.00 a 13.00 horas en el que se realizarán concentraciones y ruedas de prensa ante las sedes judiciales de todo el país. Según ha explicado el portavoz de Jueces para la Democracia (JpD), Joaquim Bosch, tras una reunión urgente en la sede de los juzgados de instrucción de Madrid, el objetivo es «poner en conocimiento de la opinión pública que proyectos como las reformas en marcha, lejos de mejorar la Justicia para 2013, van a suponer graves perjuicios a los ciudadanos en la tramitación ordinaria de los procedimientos».

«Se producirán movilizaciones y recogidas de firmas en defensa de la Administración de Justicia» es otro titular²⁶ que recoge numerosas quejas y reivindicaciones por parte de un sindicato de

trabajadores mayoritario en España.

En el Manifiesto de la Comisión Permanente del Consejo General de la Abogacía, anteriormente citado²⁷, se puede comprobar que actualmente, y al menos por parte de la abogacía española, existe cierto descontento que se manifiesta de muchos modos y que entre otras cuestiones se refiere a «la ineficacia de las reformas acometidas hasta ahora y el muy presumible empeoramiento de la situación, con gravísimas afecciones al Estado de Derecho, debe procederse a la retirada de la Ley de Tasas, que consagra una Justicia para ricos y otra para pobres, impidiendo el acceso a la Justicia a un gran número de ciudadanos. Piden la retirada del borrador del anteproyecto de la Ley Orgánica del Poder Judicial; la actualización de la regulación contenida en la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita; acabar «de una vez por todas» con las deficiencias organizativas, con la sobrecarga de trabajo en Juzgados y Tribunales; potenciar la independencia de los jueces y el buen gobierno del Consejo General del Poder Judicial, así como una Fiscalía autónoma y una Abogacía libre e independiente y,

²⁵ Noticia de *El Mundo* de 28 de noviembre de 2012: <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/28/espana/1354124742.html>

²⁶ Página de Comisiones Obreras: Consultada el 2 de diciembre de 2012. http://www.fsc.ccoo.es/webfsc/menu.do?Sectores:Administracion_de_Justicia:Actualidad:Noticias:447632

²⁷ *Revista del Consejo General de la Abogacía Española*, n.º 76, noviembre de 2012, p. 3.

finalmente, la concertación y firma de un «generoso» Pacto de Estado para cuya redacción deberán ser oídos los colectivos profesionales de la Justicia.

Capítulo aparte merecen otras materias por la especial repercusión que han tenido socialmente y en las que tendrá que intervenir el Gobierno y por las que está siendo preguntado el Ministro de Justicia son las relativas a los impagos de cuotas hipotecarias y a los desahucios.

Desahucios: La situación económica ha evidenciado muchos problemas. Uno de ellos, vital, es la falta de recursos económicos para poder hacer frente al pago de las viviendas. Muchos de los desahucios que se han venido produciendo desde hace unos años se deben al hecho de dejar de pagar cuotas a los bancos cuando hay hipotecas de por medio²⁸. Los bancos han decidido, por lo general, no flexibilizar lo firmado en los contratos hipotecarios, que suponen cláusulas verdaderamente caras y gravosas para el firmante en caso de impagos y que han dado lugar a desalojar a los adquirentes de esas viviendas hipotecadas. Después de varios suicidios, cuya causa en

principio parece estar en los desahucios y en el drama que ellos conllevan, el Congreso ha convalidado el Decreto del Gobierno que paralizará los desahucios para casos de familias muy vulnerables, unas 120.000 según el Ministro de Economía²⁹. No obstante, el Gobierno sólo ha obtenido el apoyo de otro partido político minoritario al entender el resto de partidos que este Decreto no ofrece soluciones más que para casos de extrema necesidad y cuyos requisitos son difíciles de cumplir para muchísimas familias en situación precaria, pero que no llegan a cumplir esos requisitos. Por este motivo se ha visto por muchos como un «parche»³⁰.

Y directamente relacionado con este problema está la necesaria nueva reforma de la *Ley Hipotecaria*. El Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, parece que ha resultado insuficiente. Actualmente, cuando un hipotecado deja de

²⁸ R. GONZÁLEZ FABRE, «Dación en pago: ¿por qué y cómo?»: *Razón y Fe* 1358 (2011), 403-414.

²⁹ Se puede ver la noticia en este enlace: <http://www.rtve.es/alacarta/videos/telediario/ley-desahucios-servira-para-120000-familias-vez-600000-gobierno-anuncio/1594744/>. Consultado el 2 de diciembre de 2012.

³⁰ M. GISBERT POMATA, «El proceso hipotecario y el desahucio»: *Razón y Fe* 1371 (2013), 37-48.

pagar los recibos de su hipoteca, el banco puede quedarse con la casa (lo que produce las ejecuciones hipotecarias con desahucios) y, además, continúa reclamando la deuda que falte por pagar, a lo que hay que sumar los elevados intereses de demora que el hipotecado debe pagar por los retrasos y las costas de los juicios (elevadas igualmente). Los Jueces Decanos españoles ponen de relieve la necesidad de cambiar la legislación hipotecaria ante el «problema social» que representa el aumento del número de ejecuciones hipotecarias que provoca la exclusión de muchas familias. «No queremos ser meros cobradores del frac», ha ilustrado el juez decano de Bilbao, Alfonso González, durante una reciente comparecencia y en representación de los jueces para explicar las conclusiones a las que han llegado después de tres días reunidos en Barcelona con motivo de las XXII Jornadas de Jueces Decanos de España³¹. El propio Consejo General del Poder Judicial, como uno más de numerosos colectivos, exige la reforma de la Ley Hipotecaria, para evitar las ejecuciones y los desahucios produci-

³¹ Noticia del 7 de noviembre de 2012. http://www.heraldo.es/noticias/nacional/2012/11/07/los_jueces_espanoles_piden_cambiar_ley_hipotecaria_para_ser_quot_meros_cobradores_del_frac_quot_210909_305.html

dos por la aplicación de la ley actual³².

III. Conclusiones

En general las reformas planteadas parecían prometedoras desde su planteamiento inicial. Es algo que, por otra parte, parece ser también denominador común, salvo algún caso más aislado, de los Ministros de Justicia que se vienen sucediendo desde hace años. Promesas algunas, que se han transformado en realidades con mayor o menor fortuna y otras que han quedado en ideas.

Partimos ahora de una coyuntura socio-económica ardua; nuestros juzgados están congestionados; hay una elevada cantidad de dinero inmovilizado en ellos por la falta de agilidad del conjunto del sistema y esto supone una rémora para un circuito económico que se resiente en su conjunto. Aunque los medios ahora sean más escasos que en otras ocasiones, hay que emprender ciertas reformas; porque antes sí hubo medios y las reformas no llegaban a materializarse, y cuando comenzaron a ser al-

³² Noticia de *El Periódico* de 6 de noviembre de 2012. <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/consejo-general-del-poder-judicial-pide-cambiar-ley-hipotecaria-2242549>

go más que un programa de intenciones, no llegaron a concluirse. En algunas ocasiones la sensación que producían las reformas era la del «comienzo de la casa por el tejado». La oficina judicial, por ejemplo, como institución sobre la que hacer gravitar el funcionamiento de la justicia, de la que se hablaba ya hace décadas y que se puso en marcha con el anterior gobierno, debe funcionar, pero la planta judicial debe modificarse primero al igual que la tecnología debe permitir la transmisión de datos en Justicia sin problemas entre las bases de unas y otras Comunidades Autónomas; de lo contrario se construirá un edificio sin buenos cimientos.

En todas las reformas que ya se han emprendido se aludía al propósito de conseguir «el máximo consenso posible» y de «tender puentes», escuchar a todos los grupos políticos, operadores jurídicos, jueces, fiscales, secretarios judiciales, abogados, procuradores, graduados sociales, dialogar con ellos y se ha expresado el compromiso de mantener constantes conversaciones con las Comunidades Autónomas con competencias transferidas, poniendo en valor la Conferencia Sectorial de Justicia,

constituida en 1999, como «una valiosa herramienta para mantener un permanente diálogo con las Administraciones autonómicas», en palabras del Ministro de Justicia.

Lo que, en realidad, ha ocurrido tras un año de vida de esta política ministerial, en nuestra opinión, no era esperable, parece que la sensación de que ha faltado más diálogo y consenso se ha impuesto; y se percibe cierto descontento generalizado con el panorama de la Justicia en nuestro país.

Sólo nos cabe, por ese bien común, estar atentos y esperar lo mejor; que no prevalezcan los intereses partidistas y que las reformas planteadas se ejecuten con ese buen talante del que hace gala el titular del ministerio: escuchando a los implicados en las medidas a adoptar, meditando las decisiones y sin olvidar que aunque el problema económico, al que la Justicia puede ayudar, es primordial, no lo son menos los intereses personales y sociales que laten detrás de cada asunto que acaba en el juzgado. Encaminar el barco de la reforma en Justicia con el único faro de la economía sería injusto y peligroso; la realidad es poliédrica y así debe ser contemplada. ■