

La Reforma de la Justicia

Antonio Fco. Bohórquez Colombo, SJ

Estudiante de derecho. Universidad P. Comillas-ICADE

E-mail: bohorquezcolombo@gmail.com

centro de reflexión
Alberto Hurtado

Recibido: 12 marzo 2014
Aceptado: 16 marzo 2014

RESUMEN: En la Mesa Redonda celebrada en el Centro de Reflexión Alberto Hurtado de Madrid el pasado mes de febrero, que tuvo como eje de discusión la Reforma de la Justicia en España, se puso de manifiesto una vez más la dialéctica entre las necesidades sociales de la España actual, entre ellas la seguridad ciudadana y las nuevas tasas judiciales, y lo que razonablemente se le puede pedir a la Justicia.

PALABRAS CLAVE: Poder judicial, Derecho Penal, Ley de Seguridad Ciudadana, tasas judiciales.

Entre las reformas planificadas por el Gobierno de Mariano Rajoy ocupa un papel importante la acometida en materia de justicia. El día 25 de febrero en el Centro de Reflexión Alberto Hurtado tuvo lugar una mesa redonda titulada «La Reforma de la Justicia». Participaron, siguiendo el orden de intervención: don Andrés Martínez Arrieta, Magistrado de la Sala Segunda del Tribunal Supremo; doña M.^a Concepción Sáez Rodríguez, secretaria judicial y vocal del Consejo General del Poder Judicial; doña Margarita Martínez Escamilla, Catedrática de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universi-

dad Complutense y don Francisco Martínez Vázquez, Secretario de Estado de Seguridad. Fueron moderados por don Manuel Gallego Díaz, SJ, profesor propio ordinario de Derecho Penal de la Facultad de Derecho de la Universidad Pontificia Comillas ICADE-ICAI.

La pregunta por la necesidad de la reforma de la justicia, la entrada en vigor de la Ley de Tasas Judiciales¹, y la polémica suscitada

¹ Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de

por el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana centraron la reflexión y el diálogo.

¿Es realmente necesaria la reforma de la justicia? Don Andrés Martínez Arrieta inició su intervención con esta cuestión. Reflexionó sobre si es el mejor momento para plantearla. La respuesta, a priori, es que la necesidad es relativa y que los tiempos no son los mejores. La deriva del Derecho Penal hacia posturas más represivas; así como la constatación de que el sistema penal español no funciona tan mal como parece, nos indican que ni es el mejor momento ni la necesidad de reforma es urgente.

Sin embargo, podría justificarse cierta mejora pues la justicia responde a un sentimiento primario de las personas y la eficacia de la administración de justicia como servicio público es siempre manifiestamente mejorable.

La redacción original de la Ley de Enjuiciamiento Criminal², ordena-

Toxicología y Ciencias Forenses, reformada por Real Decreto-ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.

² Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

dora del proceso penal, aunque sometida a numerosas reformas, es de 1882. Momento histórico en el que el objetivo principal fue quitar las competencias de juzgar e instruir los procedimientos al Rey y depositarlas en manos de jueces. A lo largo de estos más de cien años el papel del juez también ha cambiado. De mera boca muda de la ley, en palabras de Montesquieu, ha pasado a ser verdadero intérprete de ésta dando, por tanto, contenido a los diferentes supuestos que juzgan y creando una jurisprudencia que, sin ser fuente del Derecho, va tomando cada vez más importancia en el sistema continental, aproximándose así al sistema anglosajón.

El sistema español sigue enfrentándose a día de hoy con puntos problemáticos. El primero de ellos es el relativo a la instrucción ¿Quién debe realizar esta tarea? Hasta ahora función del juez, se plantea que sea tarea del Ministerio Fiscal. Las funciones de la policía judicial y el papel de la acción popular en nuestro sistema también son controvertidos. El Protocolo 7 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Nueva York recogen en sus artículos 2 y 14.5 respectivamente, la doble instancia en el proceso penal. El Comité de Derechos Humanos de la ONU en resolución de 20 de julio

de 2000 declaró que España incumplía con la obligación de establecer la doble instancia, derecho reconocido por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Consecuentemente se aprobó la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, creando una Sala Penal en los Tribunales Superiores de Justicia. El tratamiento de la prueba ilícita o irregular, al que pronunciamientos jurisprudenciales han tratado de dar respuesta, así como la variedad de modelos de enjuiciamiento, el papel de la mediación penal y la reparación de las víctimas son otras cuestiones que están encima de la mesa. El sistema de elección de los miembros del CGPJ, así como otro de aparente menor relevancia, como es la no adecuación a las nuevas tecnologías en la Administración de Justicia, encontrándonos con juzgados totalmente ocupados por montañas de papeles, son problemas que también salen a la luz.

Ahora vuelve a surgir la pregunta ¿es necesaria una reforma de la justicia? Para responder, debemos tener en cuenta que el régimen procesal se adecua siempre a un determinado régimen político. En España estamos pasando de una sociedad de bienestar a una sociedad de riesgo en la que el Derecho penal tam-

bién sufre en cuanto se ve un detrimento de las garantías. El enriquecimiento deja ser fruto de la producción para ser un resultado de la financiación. Del consenso como mecanismo de ordenación social vemos cómo se va pasando a un sistema de tolerancia cero. En épocas tan duras como las que vivimos cobra especial protagonismo la contención de riesgos y se proclama como valor esencial el mantenimiento de la vigencia de la norma. Por ello el Derecho Penal se vuelve más represivo y menos restaurativo.

El sistema español ha dado respuesta a situaciones que otros países no han sido capaces de afrontar. Casos como el de los afectados por el aceite de colza, los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, supuestos de terrorismo de Estado y corrupción en el sector de la banca han recibido una respuesta de la justicia. Por ello, podemos decir que la mejora de la administración de justicia como servicio público ha de estar siempre en el horizonte pero que tal vez no sea de urgente necesidad una reforma integral que no venga acompañada de una profunda reflexión sobre los logros y carencias de nuestro sistema actual.

Doña María Concepción Sáez Rodríguez, secretaria judicial y vocal del Consejo General del Poder Judicial, se centró en la Ley de Tasas Judiciales.

La desaparición de las faltas del Código Penal está conectada con la Ley de Tasas Judiciales. Las faltas pasarán recalificadas, tras la reforma del Código Penal planteada por el Gobierno, como delitos leves, ilícitos administrativos e ilícitos civiles. Se saca así del proceso penal una serie de conductas que serán enjuiciadas por las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa en las que se requiere comparecer con la asistencia de procurador y abogado, en las que hay que abonar tasas judiciales y en las que cabe la posibilidad de ser condenado en costas³.

A la obligatoriedad del pago de las tasas judiciales, los requisitos de postulación y la posibilidad de ser condenado en costas se suma un sistema judicial saturado de asuntos que resolver. Esta congestión de los juzgados de instancia, dónde se dirime la «justicia diaria», limita el ejercicio real del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva.

La Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas ju-

diciales en su preámbulo declaraba:

«[...] y el que todas ellas (libertad, igualdad y justicia) sean, como quiere la Constitución, reales y efectivas depende de que todos los ciudadanos puedan obtener justicia cualquiera que sea su situación económica o su posición social».

Esta disposición derogó los decretos 1034/59 y 1035/59 que regulaban la exacción de tasas judiciales, de obligado abono para iniciar cualquier proceso hasta la entrada en vigor de la Ley de 1986.

La Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, introdujo en su artículo 35 la obligación de pago de tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo. Recuperando parcialmente las tasas judiciales para las personas jurídicas, eximiendo a aquellas cuya facturación no excediese de ocho millones de euros anuales. El Tribunal Constitucional declaró la constitucionalidad de esta disposición por la exención subjetiva contenida.

En diciembre de 2012 entró en vigor la nueva Ley de Tasas Judicia-

³ Ser condenado en costas supone correr con los gastos producidos por el proceso judicial, incluidos los honorarios de la representación de la otra parte.

les⁴, modificada por Real Decreto Ley del año 2013. Se han reducido los asuntos en la jurisdicción contencioso-administrativa y en la social. En la civil las cifras son confusas por ser conjunta con la jurisdicción mercantil. En los juzgados de primera instancia ha habido un descenso de las demandas presentadas.

El Ministro de Justicia, don Alberto Ruiz Gallardón, declaró que la Ley de Tasas venía a ser «la otra cara de la moneda»⁵ de la Ley de Justicia gratuita, podemos plantear la relación existente entre ambas y el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva.

Doña Margarita Martínez Escamilla, Catedrática de Derecho Penal en la Universidad Complutense de Madrid, expuso diferentes puntos problemáticos del

⁴ Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Modificada por Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero.

⁵ http://www.cadenaser.com/espana/articulo/gallardon-amplia-justicia-gratuita-contrarrestar-tasas/csrsrpor/20140221csrsrnac_42/Tes (consultado el 9 de marzo de 2014, a las 17:30 horas).

Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana.

En el Anteproyecto de Ley de Seguridad Ciudadana se regulan temas de muy diferente índole relacionados, por ejemplo, con la prostitución, la celebración de espectáculos y las identificaciones de ciudadanos por la autoridad. Establece un régimen sancionador de conductas relacionadas con el ejercicio de derechos fundamentales como el derecho de reunión o la libertad de expresión.

El Anteproyecto se configura de tal manera que parece querer acallar nuevas formas surgidas, en la coyuntura de crisis económica, de protesta pacífica. La Exposición de Motivos declara que «la seguridad ciudadana constituye, en los últimos tiempos, una demanda creciente de la sociedad». Pero, ¿es realmente una demanda creciente? ¿No se encuentran dichas conductas castigadas en el actual Código Penal? El informe del Consejo Fiscal ha cuestionado algunos puntos del anteproyecto, por ejemplo si conceptos jurídicos indeterminados contenidos en el anteproyecto (p. ej. perturbación muy grave del orden público) afectan a principios básicos del Estado de Derecho (principio de legalidad).

Este Anteproyecto de Ley está relacionado con la reforma del Código Penal. La supresión de las faltas produce un trasvase de estas conductas del texto penal a un texto de carácter administrativo, la futura Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana.

De las cincuenta y ocho infracciones contempladas en el texto, treinta y ocho son nuevas pareciendo que algunas quieren responder a nuevas formas de protestas⁶.

¿Qué significa que una sanción pase del ámbito penal al administrativo? Las faltas son enjuiciadas por un órgano judicial mientras que una infracción administrativa es sancionada mediante un procedimiento administrativo en el que la administración es juez y parte, pudiendo desembocar, por vía de recurso, en la jurisdicción contencioso-administrativa sometida al pago de tasas judiciales y con la posibilidad de condena en costas. Las sanciones previstas en el Anteproyecto de Ley no pueden ser graduadas en función de la capacidad económica del condenado como sí ocurre en el ámbito penal.

⁶ El artículo 35.5 del Anteproyecto parece querer responder a las movilizaciones ciudadanas para impedir los desahucios.

Finalmente resaltó otros puntos problemáticos: el supuesto de responsabilidad objetiva, contrario al principio de culpabilidad, de promotores de espectáculos, organizadores de eventos deportivos y actividades recreativas; el riesgo de alteración como causa de justificación para la disolución de manifestaciones o el valor probatorio de los atestados policiales.

El Secretario de Estado de Seguridad, don Francisco Martínez Vázquez, explicó y trató de aclarar algunos puntos del Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana.

El antecedente es la Ley de Seguridad Ciudadana de 1992. La cuantía de las sanciones previstas en ella ascendía hasta los cien millones de pesetas, por tanto no han sido elevadas. La crítica al carácter administrativo de las sanciones no debe olvidar que ya existen en el ámbito deportivo (Ley 19/2007). La irrupción en terrenos de juego es sancionada administrativamente. Si esto es así en el ámbito deportivo, ¿por qué no se puede extender a otros ámbitos en los que la seguridad de un mayor número de personas está en juego? El objetivo es combatir eficazmente la violencia allí dónde se produzca. Si se protegen de esta manera los estadios de fútbol cuánto más tendrá que

hacerse con instituciones de primer nivel como el Congreso de los Diputados, sede de la soberanía popular.

El texto puede verse sometido a mejoras respetando los principios de legalidad, proporcionalidad y tipicidad propios del Derecho sancionador. La potestad sancionadora de la administración no es nueva. Ha de tenerse en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional que extiende los principios del proceso penal al procedimiento administrativo sancionador.

En el caso de vulneración de derechos fundamentales en un proceso contencioso-administrativo existe un procedimiento especial, al que puede acudir el ciudadano, exento de tasas.

Debemos cuestionar el carácter pacífico de ciertas protestas. Por ejemplo, en la última huelga de basuras en Madrid se produjeron daños por quema de contenedores y papeleras por valor de 600.000Euros. La limpieza de los grafitis en trenes cuesta diez millones de Euros anuales al Estado. ¿Deben todos los españoles pagar los daños de unos cuantos? En el último año han tenido lugar 654

incidentes relacionados con el deslumbramiento de pilotos con láser. Estas conductas es difícil relacionarlas con el ejercicio de libertades públicas.

Esto no obsta para que afirmemos la búsqueda de soluciones proporcionadas cumpliendo siempre las garantías jurídicas.

Dos tercios de los ciudadanos solicitan una regulación contra la violencia. El Anteproyecto de Ley Orgánica para la Protección de la Seguridad Ciudadana, contrastado con diferentes grupos y retocado en base a un diálogo abierto, necesita ser revisado. Los ejemplos anteriormente citados ponen de manifiesto que existe la necesidad de aprobar una nueva Ley de Seguridad Ciudadana que responda a las conductas que dificultan el ejercicio de sus derechos fundamentales al resto de ciudadanos.

Tras el turno de los cuatro intervinientes en la mesa redonda hubo tiempo para las preguntas por el público asistente que enriquecieron el diálogo y motivaron nuevas reflexiones de los cuatro invitados que profundizaron en algunos temas mencionados en sus intervenciones iniciales. ■