

PONENCIA SOBRE
LA REFORMA DE LA JUSTICIA

(Avance)

Ponente: José María Ruiz Sánchez

Versión: 1.

Sesión: de 11 de abril de 2011

1. LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO. LA MASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SUS SECUELAS DE LENTITUD Y PÉRDIDA DE CALIDAD DE SUS PRESTACIONES. SUS CAUSAS Y VÍAS DE POSIBLE SOLUCIÓN

- 1.1. La Justicia como Poder (**Poder Judicial**) : manipulación política deliberada (politización de la Justicia). Servicio público de la **Administración de Justicia**: impotencia gubernamental.
- 1.2. **Las raíces de la masificación del servicio público de la Administración de Justicia**: La juridificación y consecuente judicialización imparable de la vida social, cuya principal causa es el acelerado aumento de las intervenciones administrativas (la adiposidad de la Administración de Justicia es el efecto de la desmedida ingesta de normas jurídicas a la que las demandas sociales y el poder político la han sometido).
- 1.3. La masificación no es un fenómeno exclusivo del mundo judicial, sino que se observa con carácter general en todos los ámbitos de la vida social ("**La rebelión de las masas**" (1930) de José Ortega y Gasset), tales como la enseñanza, incluso la universitaria, la sanidad, los servicios sociales, la vida cultural, el ocio, el turismo, los transportes públicos (incluso el aéreo), la generalización del automóvil privado (que exige elevadas inversiones en infraestructuras viarias), las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, etc.).
- 1.4. **Financiación de los servicios públicos "universales"**:
 - 1.4.1. Si se realiza de acuerdo con las leyes del mercado, no tendrán acceso a las prestaciones quienes no puedan llegar a los precios establecidos en él (sin olvidar que en la práctica lo más frecuente no es una competencia perfecta, sino una competencia monopolística o, en el mejor de los casos, oligopolística).
 - 1.4.2. La anterior restricción no es relevante cuando se trata de demandas de bienes y servicios cuya extensión a la totalidad de la pobla-

ción no se considera exigible por consideraciones de justicia social, pero tratándose de éstos, si el sector público se inhibe en beneficio del sector privado, parte de la demanda social (la insolvente) quedará privada de las prestaciones; mas si las Administraciones públicas retienen el monopolio, el servicio público corre el riesgo de la congestión (atasco, lentitud, degradación).

- 1.4.3. Una posible solución estribaría en la combinación inteligente de ambas ofertas, como sucede con la sanidad, además de una racionalización en la organización y funcionamiento de los servicios prestados por el sector público.
- 1.5. **Conjunto de medidas** para la mejora del servicio público de la Administración de Justicia: Acciones sobre la oferta, acciones sobre la demanda, fórmulas de autocomposición social, las Administraciones públicas como filtro previo de la Administración de Justicia y otras medidas preventivas del conflicto.

1.6. ACCIONES SOBRE LA OFERTA

- 1.6.1. **Aumento de las dotaciones presupuestarias de las diversas Administraciones públicas competentes** (decisiones políticas de ordenación de prioridades: las restricciones presupuestarias o la asignación de recursos relativamente escasos susceptibles de usos alternativos). Las exigencias del actual entorno de crisis económica.

Las insuficiencias del mero incrementalismo presupuestario (el ejemplo de las Universidades). La racionalización del gasto (principios de eficacia, eficiencia y economía). La gerencia pública.

Ejemplo de la gestión de tesorería: los intereses producidos por los depósitos judicialmente ordenados, que son enormes y que se administran por una sola entidad bancaria a través de un contrato administrativo de servicios que tiene por objeto la apertura y gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones que han de mantener los órganos judiciales en todo el territorio nacional.

- 1.6.2. **El control de la productividad de los jueces y magistrados.** Los criterios de la fijación de módulos de trabajo y del complemento de productividad. Crítica. El riesgo de funcionarización de los jueces y burocratización de la función jurisdiccional (apuesta por la cantidad en perjuicio de la cualidad).
- 1.6.3. **Simplificación de procedimientos y abreviación de trámites.** Esta línea de actuación parte del presupuesto de que si los conflictos pueden despacharse en menos tiempo y con menos trabajo, las prestaciones sociales habrán de ser más abundantes. Límite: las garantías de los justiciables.

1.6.4. Algunos **ejemplos**: juicios laborales, juicios abreviados, juicios rápidos en materia penal.

1.6.5. **Recientes iniciativas de reforma de los procedimientos**:

a) Proyecto de Ley Orgánica complementaria a la Ley para la reforma de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado, para la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (Aprobado por el Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 2011).

b) Proyecto de Ley de modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, para facilitar la aplicación en España de los procesos europeos monitorio y de escasa cuantía. (Aprobado por el Pleno del Congreso ha aprobado el jueves 10 de marzo de 2011).

c) El Proyecto de Ley de Medidas de Agilización Procesal, destinado a agilizar y facilitar el funcionamiento de los tribunales civiles y contencioso-administrativos, aprobado por el Consejo de Ministros el 5 de marzo de 2011, informado previamente por el CGPJ el 27 de enero de 2011, y publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, de 18 de marzo de 2011.

d) El Consejo de Ministros ha aprobado el 18 de marzo de 2011 la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de Ley de reforma de la Ley Concursal, que será remitido al Congreso de los Diputados. La futura ley, que perfecciona la reforma efectuada mediante Real Decreto Ley de 27 de marzo de 2009, de medidas urgentes en materia tributaria, financiera y concursal, tiene por objetivo la agilización, simplificación y abaratamiento del procedimiento concursal; la profundización de las alternativas al concurso a través de los institutos preconcursales y la rectificación de algunos aspectos de la actual regulación que han generado problemas prácticos y dudas interpretativas.

1.7. ACCIONES SOBRE LA DEMANDA

1.7.1. **Extensión de la inadmisión de acciones, especialmente de los recursos de casación y de amparo.** El derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución Española). La generosa jurisprudencia del TC y el giro copernicano de la misma a través de la STC 37/1995, de 7 de febrero. La STS de 22 de enero de 2004. La S. del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 28 de octubre de 2003 sobre las prácticas judiciales españolas para inadmitir

recursos. La obligación del juez de no admitir un recurso o de suspender una tramitación cuando exista un precedente inequívoco.

Algunas cifras (para el año 2003):

- a) El TC declara inadmisibles, frecuentemente sin motivar- el 96 por 100 de los recursos de amparo.
- b) El TS declara anualmente inadmisibles más de diez mil recursos de casación interpuestos ante sus Salas.
- c) En el TC penden varios cientos de recursos de amparo interpuestos contra tales inadmisiones del TS.

Valoración: En ocasiones, las inadmisiones constituyen un verdadero fraude procesal, por motivación insuficiente o meramente formal o cláusula de estilo (infracción de los principios “*ubi ius, ibi actio*” e “*in dubio pro actione*” y del art. 24.1 CE).

1.7.2. El establecimiento de **tasas judiciales graduadas** (e incluso **finalistas**).

Dos extremos viciosos que han de ser evitados:

- a) Precios de mercado: injusticia (exclusión de la demanda insolvente).
- b) Gratuidad absoluta generalizada: estímulo a los litigantes de mala fe, y también injusticia, aunque por otro motivo que en la alternativa anterior (los gastos han de ser soportados por los contribuyentes en general).

Criterios para su fijación:

- a) **Capacidad económica de los litigantes.** De la demagogia de la gratuidad total al cambio de criterio, aunque tímido, del art. 35 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, sobre Medidas fiscales, administrativas y de orden social (tasa en los órdenes civil y contencioso-administrativo).
- b) **Temeridad o mala fe** de las partes que actúan en fraude de ley procesal.

1.7.3. **Imposición de multas y sanciones disciplinarias a Abogados** que, por intereses espurios, ejercen acciones e interponen recursos notoriamente infundados.

1.7.4. **Los abusos de la Justicia gratuita**

El gigantesco fraude procesal en la representación y defensa de inmigrantes realizado al amparo del Acuerdo de la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita de la Comunidad de Madrid de 2003, que no exigía la prueba individualizada de la insuficiencia de recursos del litigante sino que la reconocía genéricamente. La Sentencia de 22 de

abril de 2009 (Ponente Inés Huerta Garicano) de la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La necesidad de modificar los criterios de actuación de los Abogados del Estado y de los Letrados de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales.

Propuesta de tasas finalistas (afectación a gastos de la oficina judicial) administradas por los órganos judiciales correspondientes, sin perjuicio del control por el CGPJ y por el Tribunal de Cuentas. Ventajas de la descentralización o desconcentración del gasto.

Inconvenientes de las tasas judiciales: la complejidad de la gestión (sobre todo si son finalistas) y el riesgo de exclusión de la demanda insolvente (si no se gradúan adecuadamente según la capacidad económica de los justiciables).

1.8. FÓRMULAS DE AUTOCOMPOSICIÓN DE CONFLICTOS POR LA PROPIA SOCIEDAD

- 1.8.1. **El proceso como un mal (gastos, molestias y dilaciones)**, a veces necesario. Las medidas preventivas y alternativas de resolución de conflictos ante la degradación por inadecuación del servicio público de la Administración de Justicia.
- 1.8.2. **Antecedentes históricos.** El nacimiento en la Edad Media del Derecho mercantil y de la jurisdicción consular como reacción a la rigidez e inadaptación del *ius commune* al mundo del comercio. La Administración de Justicia en el Antiguo Régimen: el sistema de jueces legos (alcaldes) y las funciones de los colegios de abogados.
- 1.8.3. **Inadecuación de la oferta estatal al dinamismo y conflictividad de las sociedades postindustriales.** Discursos ideológicos enfrentados y exigencias de la realidad. Las teorías de autores de Economía pública y las acciones de asociaciones de ciudadanos (sobre todo en USA) encaminadas hacia una “*Justicia sin Estado*” (o con un Estado mínimo).
- 1.8.4. La Recomendación 12/1986, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a ciertas medidas tendentes a prevenir y reducir la sobrecarga de trabajo de los tribunales.
- 1.8.5. La **conciliación** y el **arbitraje** en el Derecho español (mercantil, civil, contencioso-administrativo e incluso penal). La Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje. Las instancias arbitrales en la legislación sectorial (ordenación del seguro privado, defensa de consumidores y usuarios, propiedad intelectual, ordenación de transportes terrestres, etc.). En el Derecho penal, acuerdos entre el Ministerio Fiscal y los imputados.

1.9. LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS COMO FILTRO PREVIO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

- 1.9.1. **Requisitos previos de los funcionarios:** a) Competencia técnica, e b) Independencia funcional.
- 1.9.2. En el **Derecho sancionador:** ciertas sanciones de tráfico y fiscales son sustancialmente rebajadas y el sancionado se aquieta en el trámite de audiencia del procedimiento con la propuesta de sanción.
- 1.9.3. **El recurso administrativo previo.** Cuando se suprimió irresponsablemente en la Ley la reacción negativa fue unánime en la comunidad jurídica. En la práctica presenta dos limitaciones: la parcialidad (la Administración es juez y parte) y el desinterés en muchas ocasiones (motivación puramente formularia, silencio administrativo con efectos desestimatorios).
- 1.9.4. **Las reclamaciones económico-administrativas.** Mayor tecnicismo. Más competencia técnica, independencia e imparcialidad gracias a los *Tribunales Económico-Administrativos* (especialización orgánica y funcional).
- 1.9.5. **Los Jurados de Expropiación Forzosa.** Tres limitaciones: Desinterés de los miembros no funcionarios, frecuente parcialidad de los funcionarios representantes de la Administración expropiante (que propugnan una tasación lo más baja posible) y beligerancia de los Abogados del expropiado (para una tasación lo más alta posible, en especial si hay a la vista un pacto de *quota litis*).
- 1.9.6. **El recurso especial en materia de contratación y los órganos competentes para la resolución del mismo.** La Ley 34/2010, de 5 de agosto, añade un Libro VI a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, titulado Régimen especial de revisión de decisiones en materia de contratación y medios alternativos de resolución de conflictos, que contiene los artículos 310 a 320, ambos inclusive. El art. 310 regula el recurso especial en materia de contratación, el art. 310 crea, con carácter obligatorio en la Administración del Estado, en las Comunidades Autónomas y en las Entidades locales, un órgano especializado para la resolución del recurso, que actuará con plena independencia funcional en el ejercicio de sus competencias.

El artículo 320 dispone que los entes, organismos y entidades del sector público que no tengan el carácter de Administraciones Públicas podrán remitir a un arbitraje, conforme a las disposiciones de la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, la solución de las diferencias que puedan surgir sobre los efectos, cumplimiento y extinción de los contratos que celebren.

La Disposición Transitoria Segunda establece un régimen transitorio aplicable mientras las Comunidades Autónomas no hayan desarrollado la Ley en este aspecto.

- 1.9.7. Los “**delitos de bagatela**” y los “**jueces de contravención**”.
- 1.9.8. Las vías anteriores han de tener **carácter opcional**, manteniéndose la posibilidad de una revisión judicial – a la cual, no obstante, se podría renunciar voluntariamente. Además se han de perfeccionar técnicamente y difundir y fomentar su utilización entre los ciudadanos.
- 1.9.9. Potenciación de otras medidas preventivas, profilácticas o, mejor, *nomofiláticas*: **controles previos a la emisión de actos administrativos** de resolución (y de trámite cualificado):
- Funciones de asesoramiento jurídico y de control económico-financiero y presupuestario de las Administraciones públicas (Estado, Comunidades Autónomas y Entidades locales): estatuto de competencia técnica e independencia e imparcialidad de los funcionarios encargados de las mismas.
 - Motivación real y no meramente formal o ritual de los actos administrativos.
 - Extensión del trámite de audiencia a los procedimientos.
 - Transparencia en la adopción de decisiones, extendiendo la intervención de órganos colegiados (como los contemplados en la Ley 38/2003, General de Subvenciones).

1.10. LA CRISIS DE LA JUSTICIA ES TAMBIÉN CONSECUENCIA DE LA CRISIS DE LA LEY. EL INTERVENCIONISMO DESBOCADO Y LA INCONTINENCIA DE LOS LEGISLADORES (ESTATAL Y AUTONÓMICOS)

Del concepto clásico de ley y de las “leyes-medida” a la legislación de transformación social (v. gr. ideología de género, aborto, eutanasia). Del intervencionismo económico de la socialdemocracia tradicional al intervencionismo social del socialismo postmoderno: “*No podemos conducir [tu vida] por tí*”. Posicionamiento y marketing político. La carga ideológica. La falta de consenso social: pacto del Gobierno con grupos sociales minoritarios y enfrentamiento con la oposición política mayoritaria y amplios sectores de la sociedad civil. Legislación incontinente y multinivel. La creación de un mundo virtual como compensación a la impotencia para resolver los problemas reales (crisis económica, desempleo, partitocracia, descrédito de la clase política, de los sindicatos y otros).

Inseguridad jurídica. Lenguaje retórico y voluntarista, conceptos jurídicos indeterminados y discrecionalidad administrativa. La obsesión sancionadora. Exacerbación de derechos (los “nuevos derechos sociales”), con desconocimiento de deberes, y sus efectos en el foro: “*ubi ius, ibi actio*”.

Un ejemplo paradigmático: El Anteproyecto de *“Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación”*, promovido por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, e informado preceptivamente (art. 108.2 LOPJ) por el Consejo General del Poder Judicial el 28 de febrero de 2011 (Ponente: Claro José Fernández-Carnicero González).