

LA ADMINISTRACION DE LA JUSTICIA: HACIA UNA VISION GERENCIAL DEL SERVICIO PUBLICO DE LA JUSTICIA

Por JOSE MANUEL CANALES ALIENDE

SUMARIO

I. PREÁMBULO.—II. LA DUALIDAD DE INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS PRINCIPALES, INTERVINIENTES EN LA LLAMADA «POLÍTICA JUDICIAL»: 1. *Introducción*. 2. *El Consejo General del Poder Judicial*: a) *Regulación y características*; b) *Las competencias*; c) *La Administración Medial del Consejo General del Poder Judicial*; d) *El personal al servicio del Consejo General del Poder Judicial*. 3. *El Ministerio de Justicia*: a) *Introducción*; b) *Su estructura orgánica básica central*; c) *Su estructura básica a nivel periférico*.—III. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—IV. LA ESTRUCTURA DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES.—V. EL MINISTERIO FISCAL.—VI. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

I. PREAMBULO

En primer lugar, y ante todo, debe delimitarse la denominación y contenido del presente estudio, a fin de evitar equívocos. Se va a analizar, si bien sumariamente y no con la amplitud y profundidad que el tema requeriría por sí solo, lo que tradicionalmente se llamaba, desde la perspectiva jurídico-administrativa, «Administración Judicial» o «Administración de la Jurisdicción», y que hoy día es llamado «Servicio público de la Justicia» (expresión ratificada por nuestra jurisprudencia), «Aparato administrativo de o al servicio de la Justicia» o bien como nosotros preferimos denominarla: «la Administración de la Justicia».

La terminología utilizada es expresiva, en primer lugar, de la pluralidad y complejidad de las organizaciones administrativas públicas integrantes y existentes en el Estado español. En segundo término, hay que significar que nos estamos refiriendo tan sólo a los aspectos administrativos de la Justicia y no, por tanto, a «la Administración de Justicia» o a aspectos jurisdiccionales ni tampoco al poder judicial.

La justicia en España, conforme al texto constitucional, es no sólo un valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.º), sino que es además una emanación del pueblo, que es administrada, en nombre del Rey, por jueces y magistrados, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley (art. 117) (1).

Los jueces y magistrados constituyen e integran «el poder judicial», uno de los tres poderes clásicos del Estado moderno, y a él se dedica el Título VI de la Constitución (artículos 117 a 127), siendo significativo el hecho que sea el único de los tres poderes que así se nombra expresamente. Este título contempla básicamente: el *status* de los integrantes del poder judicial, la configuración y características de la justicia y sus órganos, el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, la Policía Judicial, la acción popular, el jurado y el llamado beneficio de justicia gratuita.

«El poder judicial» hay que señalar que, frente a los otros poderes del Estado, no está concentrado en un solo órgano, sino en múltiples órganos judiciales unipersonales y colegiados, que se encuentran a su vez estructurados jerárquica, territorial y competencialmente. Por otro lado, y frente a los otros dos poderes estatales, habrá también que significar su gran ingrediente de juridicidad y el hecho de ser el instrumento de garantía y de efectividad no sólo del funcionamiento de todas las instituciones políticas y administrativas del Estado, sino también de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Por último, habría que mencionar también la ya tópica afirmación acerca de la crisis del servicio público de la justicia en nuestro país. Diríamos primeramente que la crisis de este servicio público esencial del Estado no es

(1) Existe una amplia y completa bibliografía sobre esta materia. A título ilustrativo, pueden citarse, entre otros: P. ANDRÉS IBÁÑEZ y C. MOVILLA ALVAREZ: *El poder judicial*, Temas clave de la Constitución española, Ed. Tecnos, Madrid, 1986; R. GARCÍA COTARELO y A. DE BLAS GUERRERO: *Teoría del Estado y sistemas políticos*, UNED, Madrid, 1987, págs. 277-289; C. RODRÍGUEZ AGUILERA: *El poder judicial en la Constitución*, Ed. Bosch, Barcelona, 1980; VV. AA.: *El poder judicial*, 3 vols., Dirección General de lo Contencioso del Estado, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1983; A. CARRETERO PÉREZ: «El poder judicial a los diez años de la Constitución», en el número monográfico conmemorativo *La Constitución española diez años después (1978-1988)*, año IX, núm. 49, Ed. Tapia, diciembre 1989, págs. 107-111; L. M.ª Díez-Picazo: *Régimen constitucional del poder judicial*, Civitas, Madrid, 1991, etc.

menor que la existente en otros servicios públicos dependientes de los gobiernos de distinto ámbito territorial (nacional, autonómicos o locales), como la experiencia propia diaria, la opinión pública y los medios de comunicación ponen de relieve continuamente, sino que, además éste, tienen sus propias características y problemática.

Podrían citarse como características principales y como causas que inciden en la actual situación, entre otras, las siguientes, sin que su mera enumeración implique prelación alguna: precedente arcaica organización territorial y competencial de los Juzgados y Tribunales acorde con una realidad demográfica y socioeconómica decimonónica, leyes procesales anticuadas, penuria de medios personales y materiales y su progresiva descapitalización, progresivo aumento de la litigiosidad en todas las jurisdicciones, ineffectividad en la aplicación de las garantías jurisdiccionales, falta de suficiente información y transparencia respecto a los justiciables, litigiosidad innecesaria en muchos casos, excesiva judicialización de los conflictos, desfase en la configuración de la fe pública y en la oficina judicial, ausencia de suficiente normalización y simplificación de los procedimientos e impresos utilizados, falta de formación y perfeccionamiento del personal, etc. (2).

II. LA DUALIDAD DE INSTITUCIONES ADMINISTRATIVAS PRINCIPALES, INTERVINIENTES EN LA LLAMADA «POLÍTICA JUDICIAL»

1. Introducción

En la actualidad, y como consecuencia de la Constitución de 1978, en la configuración de la «política judicial» o «política pública referente al servicio público de la justicia» intervienen principalmente dos instituciones político-administrativas: el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia, sin perjuicio de la intervención propia y específica del Parlamento y del Gobierno en sus respectivos ámbitos de competencias.

Ahora bien: esta intervención no es igual en las distintas fases o aspectos de la política pública antedicha, como seguidamente se verá. Mientras que en el diseño y control de los resultados ambas instituciones tienen un papel

(2) Para mayor detalle en esta cuestión pueden verse, entre otros, J. J. TOHARIA: *Pleitos tengas. Introducción a la cultura legal española*, CIS, Madrid, 1987; VV. AA.: *La justicia tiene solución*, I Congreso-Asamblea de Gentes del Derecho del Estado Español, Madrid, 1988, etc. Como antecedente puede verse J. CANO BUESO: *La política judicial del régimen de Franco (1936-1945)*, Centro de Publicaciones de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1985.

relevante (aunque diferente), por el contrario la ejecución o puesta en práctica corresponde de forma casi exclusiva al Ministerio de Justicia.

Por otro lado, no hay que olvidar tampoco en este marco de referencia institucional el papel, como grupos de presión, de las asociaciones judiciales, de los sindicatos y asociaciones de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y de los Colegios Profesionales de Abogados y Procuradores.

2. *El Consejo General del Poder Judicial*

a) *Regulación y características*

Este órgano, de naturaleza y regulación constitucional, fue creado, como es sabido, en virtud del artículo 122 de la Constitución, a imitación de instituciones similares del constitucionalismo europeo contemporáneo y en particular de los Consejos Superiores de la Magistratura de Italia y en menor medida de Francia, constituyendo una novedad en nuestra historia constitucional (3).

La finalidad principal de este nuevo órgano constitucional es no jurisdiccional, sino de representación y gobierno del poder judicial, haciendo posible, junto a lo anterior, la independencia de este último frente a los otros dos poderes del Estado. Para lograr esta finalidad antedicha se configuró como un órgano colegiado, de composición heterogénea y compleja.

El Consejo General del Poder Judicial se compone, según la Constitución, de un total de veinte miembros, nombrados por el Rey y elegidos en su totalidad, y no parcialmente, como sucede en el Tribunal Constitucional, por las Cortes Generales. La mayoría requerida es de tres quintos (mayoría cualificada) de ambas Cámaras, y son elegidos entre jueces y magistrados por un lado y entre abogados y juristas con más de quince años de ejercicio profesional por otro.

Junto a la formación jurídica expresa requerida se exige la experiencia profesional mínima de quince años como garantía, siendo el período de su mandato de cinco años, no pudiendo ser reelegibles, como es posible en teoría, en otros órganos constitucionales.

La Ley Orgánica del Poder Judicial, de 1 de julio de 1985 (4), introdujo

(3) Para mayor detalle pueden verse, entre otros, C. RODRÍGUEZ AGUILERA: *El Consejo General del Poder Judicial*, Ed. Bosch, Barcelona, 1980; VV. AA.: *Jornadas de Estudio sobre el Consejo General del Poder Judicial*, Editora Nacional y Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1983, etc.

(4) Para un análisis más completo de esta Ley pueden verse, entre otros, V. FAIREN GUILLÉN: *Comentarios a la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985*,

una novedad sustancial, frente a la anterior regulación de este órgano por la precedente Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, de 10 de enero de 1980, al modificar el procedimiento previo de elección de los vocales, en el que intervenían, parcialmente, las asociaciones de jueces y magistrados, y reservar en su totalidad la elección a las Cortes Generales.

El presidente del Consejo General del Poder Judicial es nombrado por el Rey, a propuesta de los vocales electos, y ostenta simultáneamente la Presidencia del Tribunal Supremo. Debe señalarse el hecho de que no es necesario que el nombrado sea previamente elegido vocal del Consejo ni tampoco es necesaria su pertenencia a la carrera judicial.

Por último, y en cuanto a los consejeros, éstos tienen un estatuto jurídico, durante el tiempo de su pertenencia en el cargo, similar al de los jueces y magistrados.

b) *Las competencias*

Las competencias principales atribuidas al Consejo General del Poder Judicial son las siguientes: de propuesta o iniciativa legislativa, reglamentaria interna, presupuestaria, decisoria, de nombramiento de ciertos cargos, de información y de inspección.

La competencia de propuesta o de iniciativa legislativa se refiere a la posibilidad de proponer al poder legislativo y al poder ejecutivo, o a ambos a la vez, normas o bien medidas de distinto tipo o alcance sobre la Administración de Justicia y/o el servicio público de la misma. Se resalta el hecho de que esta competencia de mera propuesta no tiene carácter vinculante para los otros dos poderes, si bien el grado de su aceptación estará en función, en la práctica, de cuál sea el prestigio y la autoridad institucional, así como de la composición del mismo. A veces algunas propuestas concretas se contienen en la Memoria anual que se eleva a las Cortes Generales.

La competencia reglamentaria se refiere a la facultad de poder aprobar sus propios reglamentos de funcionamiento y régimen interior o potestad autoorganizatoria. Así, en la actualidad está vigente el Reglamento de Organización y Funcionamiento, aprobado por acuerdo del Pleno de 22 de abril de 1986.

En cuanto a la competencia presupuestaria, hay que distinguir sus dos

Ed. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1986; S. F. GARCÍA PÉREZ y F. J. GÓMEZ DE LIAÑO y BOTELLA: *Ley Orgánica del Poder Judicial. Documentación legislativa y jurisprudencia. Comentarios*, Ed. Colex, Madrid, 1985; J. L. NAVARRO PÉREZ: *Ley Orgánica del Poder Judicial (Comentarios y jurisprudencia)*, Ed. Comares, Granada, 1991, etcétera.

dimensiones, siendo en ambas bastante limitada. En primer lugar, y en lo que se refiere a su dimensión interna, diremos que el Pleno del Consejo General del Poder Judicial es sólo competente para elaborar y proponer su anteproyecto de presupuestos (a diferencia de otros órganos constitucionales, que tienen competencia propia para su aprobación). En segundo lugar, el Consejo propone también a los otros dos poderes del Estado en la dimensión externa a él, pero que le atañe, es decir, sobre el presupuesto anual de la Administración de Justicia y de su aparato administrativo dependiente.

Es en esta faceta o dimensión presupuesaria antes señalada, junto a la de personal, en donde se manifiesta principalmente «la debilidad institucional» de este organismo.

Sus competencias en materia de personal son limitadas en la actualidad, ya que se limitan a los nombramientos, ascensos y régimen disciplinario de los miembros del poder judicial (es decir, los jueces y magistrados). La selección, formación y perfeccionamiento de los miembros del poder judicial es compartida con el Ministerio de Justicia, del que depende como organismo autónomo administrativo el Centro de Estudios Judiciales.

La competencia inspectora del Consejo sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia y del aparato administrativo de ella dependiente, a través de su Servicio de Inspección, es compartida también y simultáneamente con los presidentes de los órganos colegiados jurisdiccionales.

Para concluir podemos decir que quizá el instrumento político-administrativo más eficaz de manifestación pública de la opinión de esta institución, propuestas y juicio de los resultados de cada período anual, es la Memoria que se eleva con tal periodicidad a las Cortes Generales. Junto a lo anterior, se pueden encontrar en la misma importantes datos y estadísticas relativas a la realidad (así, en la última, de 1989, se señalaba que a lo largo de 1988 se dictaron un total de 1.608.958 sentencias y que el número de las pendientes era un total de 393.344).

c) *La Administración Medial del Consejo General del Poder Judicial*

El Consejo General del Poder Judicial, al igual que los demás órganos constitucionales, tiene a su servicio o de él dependiente, para posibilitar el cumplimiento de sus fines específicos, una Administración que la doctrina ha calificado de Medial (5).

(5) Véase, respecto a esta materia, entre otros: J. M. CANALES ALIENDE: «La Administración del Consejo General del Poder Judicial», I y II, en *Actualidad Administrativa*, núms. 8 y 9, semanas del 16 al 22 de febrero y del 13 de febrero a 1 de marzo de 1987. págs. 409-422 y 465-480, respectivamente.

Estos órganos de apoyo administrativo a este organismo se denominan órganos técnicos. Su volumen es relativamente pequeño, en comparación con otros órganos constitucionales, y es consecuencia de las competencias reales atribuidas al Consejo General del Poder Judicial.

La estructura básica de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, con las competencias que se deducen de su denominación, es como sigue: Secretaría General, Gabinete Técnico, Servicio de Personal Judicial, Gerencia, Junta Económica, Intervención e Inspección (si bien este órgano tiene una actuación externa y no interfiere en la gestión interna).

De todos los anteriores, la Secretaría General es el órgano más importante, ya que además de ser su titular el secretario del Pleno, dirige, coordina e impulsa la actuación de todos los demás órganos técnicos. Por otro lado, este órgano es el instrumento de comunicación principal entre los órganos políticos y técnicos del Consejo, y, particularmente, actúa en numerosas ocasiones por delegación de su presidente en tareas administrativas internas. El titular de la Secretaría General es nombrado libremente por mayoría del Pleno.

La regulación de los órganos técnicos se contiene en la siguiente normativa: capítulo VI (artículos 144 a 148 inclusive) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985; Reglamento sobre la estructura de los órganos técnicos del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por el acuerdo del Pleno de 12 de noviembre de 1980; Reglamento de Inspección, aprobado por el acuerdo del Pleno de 27 de mayo de 1981, y Reglamento de Régimen Económico-Financiero, aprobado por el acuerdo del Pleno de 19 de mayo de 1985.

d) *El personal al servicio del Consejo General del Poder Judicial*

El personal del o al servicio del Consejo General del Poder Judicial es todo el personal que, como su denominación indica, está en él destinado o adscrito; distinguiéndose, por tanto, del dependiente específicamente del Ministerio de Justicia y del integrante del poder judicial. Su número total es reducido, estando alrededor del centenar.

Existen tres clases de personal a su servicio: funcionario de carrera, eventual y laboral.

El personal funcionario de carrera es prácticamente mayoritario, no existiendo hasta el momento relación de puestos de trabajo aprobadas, y se subdivide a su vez entre funcionarios superiores, o pertenecientes al grupo A, y entre los restantes grupos funcionariales, siendo la provisión de sus puestos por el sistema de concurso de mérito, con distintas modalidades.

La peculiaridad del Consejo es que los funcionarios superiores del mismo pueden provenir indistintamente de la carrera judicial, de los Cuerpos superiores de la Administración de Justicia y de los cuerpos y escalas del grupo A de cualquier Administración Pública; por el contrario, los restantes funcionarios de los grupos funcionariales no incluidos en el grupo A han de ser de los Cuerpos de la Administración de Justicia y no de otras Administraciones Públicas.

En cuanto al personal del Servicio de Inspección, lo son, con carácter temporal renovable, entre miembros de la carrera judicial o del Secretariado Judicial.

3. *El Ministerio de Justicia*

a) *Introducción*

La otra institución que, junto con el Consejo General del Poder Judicial, interviene en la «política de la justicia» o «política judicial» es el Ministerio de Justicia. Este es un órgano de la Administración Civil del Estado dependiente del poder ejecutivo y no objeto de regulación constitucional, a diferencia del primero.

Este departamento ministerial, cuyo origen data de 1714, ha sido uno de los más estables en cuanto a su denominación, competencias y estructura orgánica en la historia de la Administración Central española (6).

Frente a lo que pudo suponerse inicialmente con la creación del Consejo General del Poder Judicial en 1978, que estaba llamado a desaparecer, ha sucedido no sólo lo contrario, sino que además recientemente ha sido reforzado su papel y competencias por la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) *Su estructura orgánica básica central*

A nivel central, este departamento ministerial se compone actualmente de los siguientes órganos unipersonales: Subsecretaría, la Secretaría General Técnica, la Dirección General de Servicios, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, la Dirección General de Asuntos Religiosos, la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios (con rango de Subsecretaría con las Direcciones Generales de Instituciones Penitenciarias y de Administración Penitenciaria de ella dependientes), la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado (desde el 5 de enero de 1985 adscrita a este

(6) Para mayor detalle sobre la historia y evolución de ese departamento ministerial nos remitimos a J. F. LASSO GAITE: *El Ministerio de Justicia. Su imagen histórica (1714-1981)*, Imprenta Sáez, Madrid, 1984.

Ministerio, y con anterioridad, y con origen centenario, llamada Dirección General de lo Contencioso, adscrita al Ministerio de Hacienda) y la Dirección General de los Registros y del Notariado.

Los órganos antes mencionados constituyen la organización básica central, encargada de llevar a cabo los tres grandes objetivos de actuación o intervención administrativa de este Ministerio: la Administración de Justicia, la Administración Penitenciaria y los servicios generales, de apoyo a los dos anteriores. Ahora bien sin duda, la más importante, cuantitativa y cualitativamente, y determinante de la existencia de las otras dos, es la primera, cuya gestión corresponde a la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, que a su vez cuenta con tres unidades con rango de Subdirección General: la de Relaciones con la Administración de Justicia, la de Asuntos de Personal y la de Planificación y Control.

Hay que significar que la mencionada Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia gestiona un importante volumen presupuestario, en sí mismo considerado y en relación a su participación en la totalidad de los presupuestos generales del Estado y en relación al Producto Interior Bruto. Así, a título de ejemplo señalaremos la evolución de las cifras presupuestarias desde 53.011 millones de pesetas en 1986 hasta los 92.964 millones de pesetas en 1989. Además de lo anterior, también gestiona los medios patrimoniales y materiales de todos los órganos jurisdiccionales existentes, así como la creación de los previstos en desarrollo de la Ley de Planta y Demarcación Judicial. Dentro de las partidas presupuestarias referentes a medios materiales, lleva a cabo también la importante tarea de informatización de los órganos jurisdiccionales, un total de unos 30.750 en el período comprendido entre 1986 y 1989.

Por último, corresponde también a este órgano la gestión del personal no judicial, o también llamado «personal al servicio de la Administración de Justicia», al que dedica el libro VI (arts. 545 a 508) la Ley Orgánica del Poder Judicial, y que está integrado por los secretarios judiciales (7), los médicos forenses, los oficiales, los auxiliares y los agentes judiciales. El número de este personal alcanza la cifra de unas treinta mil personas para 1989, junto a unos tres mil laborales. Resulta significativa la denominación que la antedicha Ley Orgánica da a este personal en su artículo 454.2, como «Cuerpos nacionales».

(7) Para mayor detalle sobre las atribuciones de este Cuerpo puede verse, entre otros: J. TOMÉ PAULE y R. SÁNCHEZ SÁNCHEZ: *La fe pública judicial y las funciones del secretario en la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial*, Ed. Andrómeda, Madrid, 1985.

El Reglamento orgánico del Cuerpo de secretarios judiciales fue aprobado por el Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, mientras que el de los Cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes de la Administración de Justicia lo fue mediante el Real Decreto 2.003/1986, de 19 de diciembre.

En cuanto a la Secretaría General de Asuntos Penitenciarios, es la competente en gestionar la llamada Administración Penitenciaria, consistente en la vigilancia del cumplimiento de las penas impuestas por sentencia judicial, y que tiene, por tanto, a su cargo a los ya condenados y a los sometidos a prisión provisional, a la espera del juicio correspondiente. Junto a las normas administrativas generales, la actuación de este órgano administrativo ha sido objeto de atención expresa por la Ley General Penitenciaria, que clasifica en tres a sus establecimientos: preventivos, de cumplimiento y especiales. El número total de centros e instalaciones penitenciarias en todo el territorio nacional en 1989 era de 86, con un total de unas 24.000 plazas. Para esta tarea, el personal existente era en esas fechas de unos 5.056 (de ellos 4.361, funcionarios de carrera de los Cuerpos especiales penitenciarios). Este órgano, a su vez, como se deduce de lo anterior, gestiona también un importante volumen presupuestario.

Como órganos colegiados a nivel central pueden señalarse, entre otros: la Comisión Asesora de Libertad Religiosa y la Comisión de Asistencia Social Penitenciaria.

A su vez, existen tres organismos autónomos administrativos dependientes del Ministerio: la Mutualidad General Judicial, Trabajos Penitenciarios y el Centro de Estudios Judiciales (8). De los tres antes citados, sin duda el más importante y significativo en la política pública del servicio público de la Justicia es este último, por su relevante papel en la selección y formación de los miembros integrantes del poder judicial (jueces y magistrados), sino también el Ministerio Fiscal y del llamado «personal al servicio de la Administración de Justicia». El Reglamento de este organismo fue aprobado por el Real Decreto 1.924/1986, de 29 de agosto.

(8) Sobre el papel en el reclutamiento de los jueces de la antigua Escuela Judicial, precedente del actual Centro de Estudios Judiciales, pueden verse, entre otros: FRANCISCO GONZÁLEZ NAVARRO: *Derecho administrativo español*, t. II, EUNSA, Pamplona, 1988, págs. 625 y sigs.; el número 53 (monográfico) de *Documentación Jurídica*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, t. XIV, enero-marzo 1987; J. J. TOHARIA: *El juez español. Un análisis sociológico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1975, etc. Para un modelo de configuración novedosa de la formación judicial puede también consultarse el GROUPE DE TRAVAIL PRÉSIDÉ PAR FRANÇOIS TERRE: «Magistrats et avocats: formation, carrière, activité professionnelle», en *La Documentation Française*, París, 1987.

c) *Su estructura básica a nivel periférico*

El Ministerio de Justicia, salvo los centros y establecimientos penitenciarios, era uno de los pocos departamentos ministeriales que tradicionalmente no tenía una organización periférica propia. Esta situación ha cambiado desde el Real Decreto 123/1988, de 12 de febrero, que procedió a crear las llamadas «Gerencias Provinciales», como órganos desconcentrados del mismo, con la finalidad de gestionar los diversos medios al servicio de la Administración de Justicia (9). El Real Decreto 10/1991, de 11 de enero, las ha transformado en «Gerencias Territoriales», con un ámbito territorial equivalente al de las Comunidades Autónomas.

Estos nuevos órganos, a pesar de su pretensión racionalizadora y de su denominación, en la práctica son órganos administrativos de gestión administrativa tradicional y apenas gerenciales.

A nuestro juicio, estos órganos de soporte administrativo de los órganos jurisdiccionales deberían transformarse realmente en órganos modernos y de vocación gerencial para apoyar a los órganos jurisdiccionales.

III. EL PAPEL DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Como es sabido, la vigente Constitución configura a nuestro Estado como autonómico, lo cual, en esta materia, no tiene una incidencia semejante a la distribución territorial del poder político y administrativo, ya que el poder judicial es único en todo el Estado. Los órganos jurisdiccionales existentes en el territorio de las Comunidades Autónomas no tienen, por tanto, ninguna dependencia de éstas.

No obstante lo anterior, las Comunidades Autónomas gozan, en virtud de sus Estatutos de Autonomía y de la jurisprudencia constitucional, de alguna competencia en esta materia, y en particular, la de poder participar en la fijación de las demarcaciones judiciales y la de poder aprobar en sus Parlamentos los fondos propios para el funcionamiento de los Juzgados y Tribunales, cuyos medios les hayan sido transferidos. Es decir, pueden tener competencias en materias administrativas, pero no en las estrictamente jurisdiccionales.

En la actualidad, y desde el 20 de julio de 1990, sólo se han transferido

(9) Sobre las Gerencias Provinciales del Ministerio de Justicia puede verse J. M. CANALES ALIENDE: «Notas sobre la nueva organización periférica del Ministerio de Justicia», en *Actualidad Administrativa*, núm. 29, semana del 18 al 24 de julio de 1988, págs. 1669-1678.

a la Generalidad de Cataluña las competencias estatales para la provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia en ese territorio.

IV. LA ESTRUCTURA DE LOS ORGANOS JURISDICCIONALES

Mientras que una cosa son los órganos administrativos estatales o autonómicos, encargados de la gestión de los distintos medios o elementos que hacen posible la actuación de los distintos órganos jurisdiccionales unipersonales o colegiados, la estructura de éstos responde a una configuración territorial y competencial diferente.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 vino a regular ampliamente este poder del Estado, adecuándolo a las nuevas realidades sociopolíticas y adaptándolo al texto constitucional, sustituyendo a una legislación decimonónica ya obsoleta. Entre sus numerosas previsiones estaba la de dotar a la justicia española de una nueva demarcación territorial, adaptada a las nuevas realidades y demandas sociales, y el establecer una planta judicial (o plantilla orgánica) adecuada a las necesidades presentes (2.924 en septiembre de 1989 y 3.651 previstas en 1992). El instrumento legal para lo anterior fue la Ley de 38/1989, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial (10), desarrollada por el Real Decreto 122/1989, de 3 de febrero, por el que se acordaron medidas para la efectividad de la planta judicial y por otras posteriores.

La anterior Ley, nacida con vocación de permanencia y con una aplicación sucesiva de las disponibilidades presupuestarias, organizó territorialmente el Estado español a los efectos jurisdiccionales en municipios, partidos, provincias y Comunidades Autónomas. En particular, los partidos judiciales no son similares exactamente a las comarcas administrativas, y agrupan uno o varios municipios limítrofes objeto de delimitación.

En cuanto a las principales novedades introducidas en la configuración organizativa y competencial de los órganos jurisdiccionales, pueden señalarse como más significativas las siguientes: la supresión de los Juzgados de Distrito, transformándolos en Juzgados de Primera Instancia e Instrucción o, en su caso, en Juzgados de Paz; la retribución de los jueces de paz de los municipios de menos de 7.000 habitantes y la asignación de las Secretarías de los mismos al Cuerpo de Oficiales de la Administración de Justicia; la des-

(10) Para mayor detalle, véase el Anexo de la Ley 38/1989, de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

aparición de los Juzgados de Peligrosidad y Rehabilitación Social y su transformación en Juzgados de Vigilancia Penitenciaria; la mutación de los Tribunales Tutelares de Menores en Juzgados de Menores; la fijación de una población mínima de 19.000 habitantes para la creación de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción; la transformación de las Magistraturas de Trabajo en Juzgados de lo Social, adscribiéndose todos sus medios de funcionamiento al Ministerio de Justicia e integrándose su personal en los distintos Cuerpos al Servicio de la Administración de Justicia; la desaparición del Tribunal Central de Trabajo, sustituyéndose por las Salas de lo Social de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas; la extinción de las Audiencias Territoriales, con tres Salas de lo Civil, Penal y de lo Contencioso-Administrativo; la reestructuración operada de las competencias de las Audiencias Provinciales, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo; la nueva división de las Salas existentes en el Tribunal Supremo, refundiéndose en una (la *Tercera*) las tres antes existentes de lo Contencioso-Administrativo, y correspondiendo a partir de ahora la Cuarta a lo Social; la plena integración en el poder judicial de la jurisdicción militar, desapareciendo su precedente dependencia del Ministerio de Defensa y creando para ello la Sala Quinta de lo Militar en el Tribunal Supremo; y, por último, la creación del Gabinete Técnico de Información y Documentación del Tribunal Supremo.

V. EL MINISTERIO FISCAL

El Ministerio Fiscal (11), objeto de regulación en la Ley Orgánica del Poder Judicial, no es parte del poder judicial ni tampoco puede exactamente incluirse dentro del llamado «personal al servicio de la Administración de Justicia». No obstante lo anterior, al ser su tarea principal «la de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o instancia de los interesados, así como también velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés legal», tiene un importante papel de ayuda y colaboración con el poder judicial.

Su regulación detallada a la que se remite y desarrolla la Ley Orgánica del Poder Judicial es la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula su Estatuto orgánico.

(11) Sobre la figura del Ministerio Fiscal pueden verse, entre otros: F. ALAMILLO CANILLAS: *El Ministerio Fiscal español. (Su organización y funcionamiento)*, Ed. Colex, Madrid, 1980; F. GRANADOS: *El Ministerio Fiscal. (Del presente al futuro)*, Temas clave de la Constitución española, Ed. Tecnos, Madrid, 1989, etc.

El fiscal general del Estado es nombrado por el Rey a propuesta del Gobierno, y oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, entre juristas de reconocido prestigio, con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión. En el ejercicio de sus competencias está asistido a su vez por estos órganos: el Consejo Fiscal, la Junta de Fiscales de Sala, la Inspección Fiscal y la Secretaría Técnica.

La carrera fiscal está integrada por diversas categorías de fiscales, formando un Cuerpo único, organizado jerárquicamente. En la provisión de determinados puestos de trabajo y ascensos debe ser oído como órgano consultivo el Consejo Fiscal.

Las relaciones y comunicaciones del Gobierno de la nación con el Ministerio Fiscal se hacen a través del Ministerio de Justicia, estando facultado el presidente del Gobierno para dirigirse directamente a él sin cumplir el trámite anterior.

Como puede deducirse de lo señalado, en la práctica la realidad es que en la actuación del Ministerio Fiscal parece que existe menos independencia del poder ejecutivo, en comparación al poder judicial.

VI. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Como principal conclusión de las líneas anteriores destacaríamos la existencia de dos instituciones principales competentes en la ejecución del «servicio público de la justicia» o «política pública de la justicia o judicial». Ahora bien ambas instituciones, la primera de ellas de regulación constitucional y la segunda no, y por tanto, no estricta y formalmente necesaria, tienen distintas competencias.

En síntesis, podríamos decir que, formalmente y en teoría, el Consejo General del Poder Judicial estudia y diseña «la política pública del servicio público de la justicia», y que después la propone al Gobierno y al Parlamento, y que el Ministerio de Justicia provee los medios de diversa clase y la ejecuta. Ahora bien: en la práctica esto no es así, ya que, por un lado, el poder real presupuestario y la disponibilidad de los distintos medios radica en el Ministerio de Justicia y, por otro, la coordinación institucional necesaria entre estas instituciones varía en la práctica en función de quiénes sean sus titulares coyunturales.

Creemos que, frente a la situación actual, esta política pública, por afectar a uno de los poderes del Estado, es una «cuestión de Estado» y que, por tanto debería ser objeto de mayor consenso.

Por otro lado, el Consejo General del Poder Judicial debería reforzar no

sólo sus competencias de propuesta e informe jurídico, sino también las decisorias y, sobre todo, las de carácter presupuestario.

En cuanto al Centro de Estudios Judiciales, para asegurar la independencia futura de los miembros del poder judicial que se seleccionasen, debería pasar a depender del Consejo General del Poder Judicial y no depender, como hasta ahora, del Ministerio de Justicia, debiéndose impulsar asimismo sus tareas de investigación y estudios como órgano *staff* del Consejo General del Poder Judicial.

Por otra parte, el papel del Ministerio de Justicia debería ser más ejecutor y menos condicionante de la política judicial. Su carácter de órgano dependiente del poder ejecutivo parece que, en principio, podría interferir en la realidad diaria de la independencia del poder judicial.

Además de lo anterior referente a los aspectos básicos institucionales y competenciales, pensamos que en los aspectos funcionales de la justicia se debería prestar atención prioritaria a la Oficina Judicial, modernizándola y dotándola de los medios necesarios. En esta tarea podrían también colaborar, mediante toda clase de sugerencias y propuestas, los Colegios Profesionales de Abogados y de Procuradores.

La realidad cotidiana de la justicia, y, por tanto, su futuro y credibilidad social, está en la Oficina Judicial. Creemos que, además de modernizarla introduciendo los nuevos procedimientos y tecnologías (en particular la informática y la ofimática), se deberían separar de forma clara en ella los aspectos puramente administrativos objeto de un tratamiento y gestión gerencial pública de los estrictamente jurisdiccionales (12).

Concluyendo, creemos que es posible en el funcionamiento de la justicia una visión global menos judicialista, es decir, llevar ésta a sus necesarios, pero justos y precisos términos jurisdiccionales; frente a una visión más amplia, que permitiera incluir además los aspectos administrativos no jurisdiccionales dentro del tan necesario proceso general de modernización de los servicios públicos de nuestro país.

(12) Creemos que sería de gran interés que todos los integrantes de la Oficina Judicial, tanto el personal judicial como el Secretariado Judicial, como el resto del personal al servicio de la Administración de Justicia tuviesen conocimientos adecuados sobre las modernas técnicas de dirección y gestión pública. Así, entre una amplia bibliografía pueden verse, en lengua española, la siguiente más reciente: R. LAUFER y A. BURLAUD: *Dirección pública: gestión y legitimidad*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989; B. KLISBERG: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989, etc.