

Algunhas pautas para a implantación do novo modelo de oficina xudicial



& *Resumo/Abstract: Logo de case cinco anos desde a entrada en vigor da última reforma da Lei orgánica do poder xudicial, o novo modelo de organización ao servizo da administración de xustiza segue sen ser posto en práctica. Nestas notas séguese a pista dalgunhas pautas que deberían terse en conta á hora de materializar o novo modelo a través da conxugación das tres administracións que conflúen: Consello Xeral do Poder Xudicial, Ministerio de Xustiza e comunidades autónomas. &*

& *Palabras clave: oficina xudicial, implantación, administración de xustiza, servizo público, secretarios xudiciais*

1. INTRODUCCIÓN

Logo de máis de quince anos de debate en numerosos foros, por fin a Lei orgánica 19/2003, do 23 de decembro, deu a luz un modelo de organización xudicial que rompía con todas as estruturas organizativas decimonónicas que, a pesar diso, aínda hoxe continúan a regular os fundamentos da nosa organización xudicial.

Dous son os puntos sobre os que se vertebra a nova reforma: por unha banda, a xeneralización dos servizos comúns (macrosecretarías) e a súa conxugación coas unidades procesuais de apoio directo (microsecretarías) e, pola outra, a incorporación á organización xudicial da división administrativa do Estado das autonomías, ideado na Constitución española.

A este respecto, é xusto recoñecer que a reforma experimentada pola Lei orgánica do poder xudicial (LOPX) grazas á Lei orgánica 19/2003 foi a que con maior profundidade abordou unha estruturación moderna para a administración de xustiza. Non sempre do xeito máis acertado, nin posiblemente máis desexable, pero por primeira vez faise un deseño dos espazos físicos onde se diferencian con nitidez os distintos labores que concorren no exercicio da función xurisdiccional, os distintos oficios que a compoñen e os que a complementan. Nesa idea estrutúrase a nova organización en tres centros operativos claramente diferenciados, subordinados ao centro directivo do que dependan cada un dos tres grupos, de xeito que fronte ao modelo pantocrático que aínda perdura hoxe en día, onde o xuíz é o único centro do poder do Estado e tamén da organización que lle dá cobertura, érguese un novo sistema no que se dividen as tarefas e as responsabilidades.

No entanto, esta nova configuración dos espazos físicos que dan apoio e soporte á función xurisdiccional debería ter sido acompañada dunha remodelación da propia estrutura orgánica que a adecuase á realidade administrativa, de xeito que o Estado das autonomías asumise un papel protagonista con maior nitidez na organización xudicial, e non de mero informador unhas veces ou achegador de presuposto outras, superando definitivamente o Estado prerrecompilatorio, a España centralizada dos vicerreinados, para o cal segue a ser necesaria unha nova reforma na que se lles dea verdadeiro contido aos Tribunais Superiores de Xustiza, nunha organización amparada nunha xustiza de proximidade (nos anos oitenta denominabámola de barrio) e nunha dobre instancia como garantía dos cidadáns a ver revisada a súa causa por un tribunal, a través dos recursos devolutivos pertinentes fronte ás sentenzas ditadas en primeira instancia; reforma que estableza unha organización piramidal que esgote os recursos no Tribunal Superior de Xustiza, segundo o deseño pensado polo lexislador constituínte (art. 152 da Constitución española), que deixe ao Tribunal Supremo como un órgano de unificación de doutrina, cunha función verdadeiramente casacional, e en ningún caso como Tribunal de primeira instancia, como acontece agora na xurisdición contencioso administrativa.

Non obstante, este tema de carácter procesual non será obxecto de análise deste traballo, senón que me circunscribirei ao aspecto organizativo da reforma introducida pola Lei orgánica 19/2003, cuxo desenvolvemento provocou tantos crebacabezas na lexislatura pasada aos que tiñan o labor de levala a cabo, malia que estes contasen coa enorme vantaxe non só de ser os promotores da idea, senón, ademais, de contar co engadido de que foi plasmado na lei polo outro partido maioritario de ámbito nacional, agora e na lexislatura anterior na oposición, e de contar a reforma cun amplísimo apoio parlamentario, xa que, non debemos esquecerlo, se encadra dentro do chamado «Pacto pola Xustiza», subscrito no 2001 polos dous partidos maioritarios de ámbito nacional.

Son moitos os elementos que concorren no desenvolvemento da nova regulación da oficina xudicial, na organización que terá que soportar a materialización do exercicio da función xurisdiccional. Estoume a referir posiblemente ao proxecto máis ilusionante que en materia de organización se levou a cabo xamais na historia de España, logo da organización da administración civil do Estado, como acaba de recoñecer recentemente o ministro de xustiza na súa comparecencia ante a Comisión de Xustiza do Congreso dos Deputados.

Resulta evidente que as circunstancias actuais de España son moi diferentes daquelas que motivaron a concepción e organización decimonónica do que ata agora se chamou «Secretaría», polo que a nova oficina xudicial debe responder á concepción de espazo instrumental aglutinador de recursos materiais e humanos necesarios para dar soporte e apoio ao exercicio da función xurisdiccional, segundo a definición recollida na nova redacción do art. 435 da Lei orgánica do poder xudicial (LOPX). E fundamentalmente por ese motivo a nova reforma deberá ter moi presentes tres feitos fundamentais que fan distintas a organización do século XIX e a que require o XXI: en primeiro lugar, a nova organización do Estado (fronte ao Estado centralista, o Estado das autonomías); en segundo lugar, a introdución na administración de xustiza das novas tecnoloxías; e, en terceiro lugar, o aumento porcentual desmesurado da conflitividade.

No que respecta ao primeiro punto, o desenvolvemento da reforma, á hora de ser plasmada en feitos concretos deberá terse en conta cales son as competencias que nestes momentos teñen as once comunidades autónomas (CC. AA.) que asumiron en materia de recursos humanos e materiais da administración de xustiza, xa que a reforma se limita a bosquexar algunhas competencias, de xeito que deberá deixarse que sexan elas as que teñan esas competencias, as que asuman o protagonismo e a iniciativa de poñer en marcha o novo modelo nos seus respectivos territorios, sen prexuízo de que sexan o Ministerio de Xustiza e o Consello Xeral do Poder Xudicial os que, no uso das súas competencias, traten de aglutinar, que non impoñer un modelo que deberá ser homoxéneo (art. 438 LOPX) entre os diferentes deseños, pero deixando á iniciativa daquelas para que como prestadoras directas do servizo asuman o papel protagonista da reforma tecnolóxica.

Respecto das novas técnicas, resulta evidente que a incorporación das novas tecnoloxías informáticas e de comunicación revolucionaron a nosa sociedade e estas non poden permanecer á marxe da organización xudicial, sobre todo se poden favorecer a axilización dos trámites sen menoscabo das garantías dos cidadáns. Para iso resulta necesario, malia seren as CC. AA. con competencias as que deban asumir o custo e a elección dos distintos sistemas tecnolóxicos, que sexa o Consello Xeral do Poder Xudicial (CXPX) quen, tamén no uso das súas competencias, consiga o establecemento de sistemas informáticos compatibles entre si que permitan a intercomunicación entre os diferentes órganos xurisdiccionais, con independencia do lugar no que se atopen situados, pois esta é unha das competencias que segue a manter o CXPX por imperativo legal (art. 230. 5 LOPX) e que garantirá o principio de igualdade entre todos os españois.

Polo que respecta ao terceiro elemento, o aumento de xeito exponencial da demanda de xustiza, xa en 1986 o Consello de Europa recomendaba aos países membros sacar da órbita directa do xuíz aquelas funcións que non fosen estritamente xurisdiccionais, co fin de que se puidese dedicar en plenitude á función primordial de vulgar. Por ese motivo, seguindo as indicacións da exposición de motivos da Lei orgánica 19/2003, é urxente acometer unha reforma en profundidade, de xeito que toda a organización nova xire en torno ao secretario

xudicial, pero non só a organización, senón que todo aquilo que non teña un límite constitucional debe ser asumido polos secretarios, sen prexuízo de que fronte ás súas resolucións, sobre todo cando impidan a prosecución da tramitación dos distintos procedementos, se regule unha vía de impugnación ante o xuíz ou tribunal ao que correspondese o coñecemento do asunto desde un punto de vista xurisdiccional e ao que estivese a dar cobertura o Servizo Común Procesual á fronte do cal se atope o secretario xudicial.

Se temos en conta que nos dez últimos anos a conflictividade xudicial aumentou en máis dun corenta por cento, haberá que asumir con valentía o desenvolvemento audaz da reforma na que, por riba de todo, prime o interese xeral dos cidadáns. Onde a organización xudicial se conciba como un servizo do Estado aos cidadáns e non como un servizo prestado por unha corporación. Onde dunha vez por todas o poder xudicial emane do pobo, e retorne ao pobo; onde os seus órganos de goberno non sigan a concibirse como unha cuestión de xuíces, senón como unha causa dos cidadáns que acoden en busca dun servizo que unicamente lles pode prestar o Estado, de xeito que nos órganos de goberno dese poder, tamén todo o descentralizados que se creen, teñan participación directa e fundamental as asembleas lexislativas das CC. AA. e os colectivos de usuarios e axentes intervinientes.

Pero esta reforma audaz non só ha de levarse a cabo con sosego, senón que ha de contar cun labor pedagóxico importante no que se deben implicar todos os colectivos afectados, porque todos han de acometer un cambio de mentalidade posiblemente brutal, pero iso é o que nos demanda a sociedade e o que o servizo público da xustiza reclama, polo que se deberá realizar buscando a participación do maior número de colectivos e organizacións posible e, sobre todo, con grandes doses de diálogo e con auténtica intención de escoitar a todos e, máis que de impoñer, de convencer, pois non debemos esquecer que a reforma á que me estou a referir reconece a concorrencia na prestación do servizo da xustiza de tres administracións diferentes pero non subordinadas entre si (Consello Xeral do Poder Xudicial, Executivo e comunidades autónomas), senón con tres tipos de labores diferentes.

O marco xa está establecido; queda poñerse en marcha para desenvolver o que ata o de agora vén resultando un proxecto ilusionante.

2. O DESENVOLVEMENTO DA REFORMA

Como todas as reformas, a presente pode realizarse de xeito rápido, mesmo precipitado, ou de xeito sosegado, pero en todo caso, no que agora nos ocupa, debería iniciarse sen máis demoras. A súa transcendencia aconsella que se faga de xeito sosegado, pois o que ha de acometerse xa foi cualificado por algúns sectores xudiciais contrarios a ela de revolucionario para a organización xudicial, mesmo de inconstitucional por outros. En efecto, resulta evidente que, malia a que antes de plasmarse nunha lei se escribira e debatera moitísimo sobre a reforma da oficina xudicial, malia a que se propuxeran diversos modelos e a que a reforma finalmente aprobada sexa o compendio dos modelos que se derivan do libro-documento *Materiales para una Reforma Procesal*, elaborado no seo do Ministerio de Xustiza e a que ten presente o diagnóstico do *Libro Blanco de la Justicia*, elaborado en 1997 polo CXPX, o certo é que, como en tantas ocasións, eses modelos estaban na mente dos que escribimos sobre eles, pero os seus detractores nunca imaxinaron que aquelas fantasías iniciais puidesen chegar a se materializar nun proxecto concreto, e menos que fosen plasmadas nunha lei polo Goberno da nación. Por este motivo, no seu día díxose que había que acometela cun sosego que permitise unha análise pormenorizada, órgano por órgano e, unha vez decidido o mode-

lo, poñelo en marcha de forma experimental nunha comunidade autónoma pequena. No estudio fixéronse as probas piloto tamén, así que o que falta é xeneralizar o modelo e poñelo en marcha.

No entanto, ese sosego practicado ata o de agora debería estar complementado polo establecemento dunha orde no desenvolvemento das diferentes reformas que se deberán levar a cabo. Para iso, considero que podería establecerse unha orde de prelación das distintas reformas, sen que haxa que seguir unha sistemática concreta, sen prexuízo de que puidese acontecer que se traballase paralelamente en varios campos, pero tratando de que as posteriores encaixasen debidamente coas anteriores. Esta orde á que me refiro deberá ter como obxectivo fundamental harmonizar as competencias concorrentes dos tres órganos de poder aos que xa me referín, e con iso evitar que os diferentes modelos que deseñen as distintas comunidades autónomas e o Ministerio de Xustiza poidan asegurar que se presta un servizo igualitario da xustiza do xeito que estes consideren máis axeitado, pero sempre sen mingua das necesarias garantías procesuais e sen que as reformas provoquen desequilibrios entre os cidadáns dos diferentes territorios do Estado. Ao mesmo tempo, hai que deixar a posibilidade de que as diferentes comunidades poidan establecer o modelo que elas consideren que vai dar mellor servizo aos seus cidadáns, aínda que se estableza algún tipo de continuidade no modelo, mesmo se unicamente é por razóns de orzamento.

Non serei eu quen se aventure a establecer unha orde de prelación sobre o desenvolvemento desta importante reforma. Non obstante, sen prexuízo de que nos apartados posteriores vaia debullando as diferentes reformas que deben ser acometidas, creo que entre as primeiras si deberían ser tidas en conta dúas accións fundamentais: o establecemento de pautas de homoxeneización e a estruturación definitiva da carreira do secretariado xudicial, xa que sobre ela ha de edificarse a nova organización.

3. PAUTAS DE HOMOXENEIZACIÓN

Dúas son as características físicas que a LOPX fixa para o establecemento das novas oficinas xudiciais: homoxeneidade (art. 435 LOPX) e flexibilidade (art. 436 LOPX), termos estes totalmente contrapostos á idea de identidade, de forma que do texto de ambos os dous conceptos parece desprenderse que a súa intención non era establecer un modelo único, clónico para todas as oficinas xudiciais e para todos os territorios, como non podía ser doutro xeito, pois, como veremos posteriormente, as necesidades da organización instrumental dun órgano que ha de tramitar un procedemento escrito non poden ser idénticas ás de outro que deba tramitar un procedemento eminentemente oral, por citar un caso concreto. Nestes momentos podemos atopar un proceso oral na xurisdición civil e outro escrito na contencioso administrativa, pero é que nesa disparidade concorren máis circunstancias, entre elas a participación que as CC. AA. con competencias transferidas queiran deter e a idea de servizo público que teñan asumida.

Así, parece evidente que habería que comezar por instar ao CXPX a que, baseándose nas competencias que se lle atribúen no art. 438. 7 LOPX, dite as normas de homoxeneidade necesarias, co fin de que tanto o Ministerio de Xustiza como as CC. AA. poidan ter, á hora de deseñar os seus modelos de oficina xudicial, as pautas que o órgano de goberno do Poder Xudicial considere básicas en todos os novos espazos xudiciais, sobre todo nas Unidades Procesuais de Apoio Directo e nos Servizos Comúns de Tramitación Procesual.

Posiblemente este sexa o punto máis delicado entre os chamados a desenvolver no futuro inmediato, pois é bastante habitual confundir os termos homoxeneización e homologación e non cabe dúbida de que un e outro non son sinónimos. Cando o lexislador utilizou o primeiro é porque quería recoñecer as peculiaridades que poden concorrer á hora de crear unha nova oficina xudicial; pero é máis, o lexislador nin podía nin quería establecer un sistema de xerarquización de competencias, de xeito que no caso concreto da homoxeneización o Consello Xeral do Poder Xudicial cumprirá unha función recoñecida na lei, pero sen esquecer que a competencia para o establecemento de novos servizos comúns lles corresponde ás CC. AA. e ao Goberno, segundo foran ou non transferidas as competencias sobre xustiza.

En efecto, no primeiro intento de regulamentación sobre esta materia por parte do órgano de goberno do Poder Xudicial máis parecía subxacer a intención de establecer unhas normas de homologación ás que todos os modelos de oficina xudicial deberían someterse. Non creo que fose esta a intención do lexislador do 2003, senón que o que pretendía –e así parece se desprender do contexto dos diferentes apartados do art. 438 da LOPE– é que se establecesen uns criterios mínimos que garantisen o principio de igualdade ao que todos os cidadáns temos dereito, mesmo respecto da prestación do servizo da xustiza. Por este motivo, resultará fundamental o diálogo previo entre os tres centros competenciais aos que xa fixen referencia.

4. NOVO DESEÑO ORGANIZATIVO DO MINISTERIO DE XUSTIZA

Unha das novidades de última hora da reforma introducida pola Lei orgánica 1/2003 foi a implantación de xeito totalmente atípico dunha figura institucional no organigrama do Ministerio de Xustiza. En efecto, na disposición adicional novena, baixo a rúbrica «novo órgano de dirección e coordinación», establécese que «na estrutura do Ministerio de Xustiza existirá un órgano encargado da dirección e coordinación dos secretarios de goberno e do resto de secretarios xudiciais, cuxo titular será denominado secretario xeral de administración de xustiza», de xeito que, dunha forma totalmente heterodoxa, unha lei se inmiscue na formación orgánica dun ministerio. Á marxe do atípico da vía elixida para a introdución desta figura organizativa, previamente é necesario facer dúas anotacións: en primeiro lugar, dixeran que foi un novidade de última hora por canto foi introducida a través dunha emenda no Senado, cando no debate no Congreso nin sequera se suscitou a posibilidade nin a necesidade. En segundo lugar, o feito de que se introduza a través dunha lei orgánica supón dotar a esta figura dunha vocación de permanencia, pois, con independencia do decreto de organización do Ministerio de Xustiza que se publique cada inicio de lexislatura, sempre permanecerá a figura de secretario xeral de Xustiza, polo menos ata que se modifique a vixente LOPX.

De todo iso resulta evidente que o lexislador do 2003, posiblemente no último instante, caeu na conta de que o novo modelo que se estaba a deseñar na lei debía ser fundamentado na carreira do secretariado xudicial e para que puidese estruturarse axeitadamente necesitaría non só unha organización xerarquizada senón, o que era máis importante, unha cabeza que culminase esa organización, e para iso era fundamental a creación desa figura antes citada. En resumo, o lexislador parte dun modelo, o do Ministerio Fiscal, e igual ca este tamén o secretariado debe culminar nunha figura que concentre en si mesma todo o poder organizativo da carreira, razón pola que aínda que non se crea un secretario xeral de Estado, si se crea un secretario xeral da administración de xustiza, que, incardinado no poder

Executivo a través do Ministerio de Xustiza, será quen culmine o poder que o Executivo mantén na administración de xustiza a través dos secretarios xudiciais.

Non obstante, a creación desta figura pillou co pé cambiado o Executivo que asumirá as funcións de Goberno tras as eleccións do 2004 e que pertencía a un partido diferente a aquel que redactou a lei e introduciu a figura do secretario xeral da administración de xustiza. Isto quedou patente cando no primeiro decreto de organización do Ministerio de Xustiza de abril deste último ano non se recolleu a citada figura, polo que en agosto seguinte debeu publicarse un novo decreto que emendase ese defecto.

Respecto da figura do secretario xeral, cabía formularse dous posibles modelos: por unha banda a que encontra amparo na Lei de organización e funcionamento da administración xeral do Estado (LOFAGE), en cuxo caso este secretario xeral da administración de xustiza debería ostentar un rango e categoría de subsecretario, que se encargase dun sector de actividade administrativa, en concreto de todo o referente á administración de xustiza, culminando o modelo organizativo desta (art. 9. 1 LOFAGE). Ou, por outra, baseándose na experiencia levada a cabo nos organismos autónomos, a través das relacións de postos de traballo (RPT) nos que se creou nalgúns casos a figura do secretario xeral dese organismo con rango de subdirector xeral, o que supón a incorporación dunha institución da empresa privada á Administración, dándolle unha categoría administrativa, a de subdirector xeral.

Os antecedentes mínimos existentes fanme pensar que o lexislador do 2003, no momento de incorporar a figura deste secretario xeral, faino amparándose no primeiro destes dous criterios; só a inconcreción da redacción permitiu que aínda hoxe non haxa unha definición clara desta figura.

A pesar diso, o actual Executivo e tamén o anterior parecen decantarse por meter con calzadeiro unha figura que se creou na última reforma de LOPX e grazas a unha emenda introducida no Senado por o daquela grupo parlamentario que ostentaba a maioría absoluta na Cámara Alta, máis que pola creación dunha auténtica figura que asuma o poder que parece desprenderse, non tanto da regulación establecida na disposición adicional novena, senón da necesidade da propia organización que se establece. Por iso, amparado en razóns de orzamento, preténdese encomendar o labor da culminación da organización a un funcionario con rango de subdirector, o que supón que algúns dos secretarios de goberno que se atopan nos niveis intermedios da cadea xerárquica, administrativamente falando, terán maior categoría que quen se atope á cabeza. Pero, ademais, isto supón un problema xurídico, pois non se pode extrapolar o modelo dun organismo autónomo cando non existe tal á fronte do que se poida situar ese secretario xeral como figura administrativa, senón que dá a impresión de que, quen así pensa, trata de estirar a interpretación legal de xeito que se poida encaixar unha figura, que parece resultar un tanto incómoda, para deixala na categoría de subdirector xeral.

En contra do que puidese parecer, non creo que o Executivo poida optar por un ou outro modelo, segundo o seu antollo ou ocorrencia, senón que cando no precepto da LOPX se elixe unha denominación, esta vincula a quen ha de realizar o organigrama do correspondente ministerio, neste caso o de Xustiza, ou modificar a denominación na lei que así o estableceu.

Á marxe de consideracións xurídicas, desde un punto de vista puramente político, creo que da categoría que se lle dea ao novo secretario xeral da administración de xustiza (figura aínda hoxe non nata tras cinco anos de vixencia da lei) vai depender a idea que da nova organización teña o Executivo que a poña en marcha, pois se o que pretende é contar cun mero

funcionario que nominalmente culmine a nova organización xerarquizada, poderá optar por un subdirector xeral. Se pola contra, o Executivo asume as súas competencias plenas en materia de xustiza, ademais da de socio pagador, debería establecer unha estrutura que culminando a pirámide organizativa nun secretario xeral, coa categoría de subsecretario, segundo os termos previstos na LOFAGE, á súa vez se dividise en dúas direccións xerais que aglutinasen os distintos apartados recollidos no esquema actual da administración de xustiza coas competencias que aínda lle quedan ao Ministerio de Xustiza.

Unha última nota sobre este particular fai referencia ao tempo. Creo que a decisión debería ser tomada case como punto de partida, posiblemente xa, pois sería importante que a reforma fose asumida por quen deba pilotala desde un posto político, a través das novas canles que establece a xerarquización da carreira do secretariado xudicial, na que son puntais fundamentais os secretarios de Goberno e os secretarios coordinadores.

5. REFORMAS PROCESUAIS

O segundo paso que se debe seguir –aínda que, como xa deixei exposto, esta enumeración non ten por que ser de carácter ordinal, pois as reformas poderían ser coetáneas entre si– será promover as reformas procesuais necesarias para o novo deseño competencial que terá que producirse como consecuencia do novo modelo de oficina xudicial. Neste sentido considero que a reforma debe ser audaz e chegar ata o límite que nos permita a Constitución (CE), de xeito que nos servizos comúns procesuais se poida solucionar todo aquilo que non supoña directa e estritamente limitación de dereitos fundamentais, nin violación do dereito constitucional á tutela xudicial efectiva. Os inconvenientes poden xurdir máis desde un punto de vista corporativo que legal, e en concreto ata o de agora foron dous os inconvenientes fundamentais suscitados desde estas posicións. En primeiro lugar, a oposición case frontal á situación neses servizos comúns da competencia sobre a admisión das demandas e recursos. En segundo, que sexa neses mesmos servizos comúns procesuais onde se fixen os sinalamentos de xuíces e dilixencias que, nalgúns casos, con posterioridade deberán celebrar xuíces e maxistrados.

En ambos os dous casos subxace máis que un problema competencial, unha cuestión corporativista que ten como obxectivo a oposición frontal a que sexa o secretario xudicial quen asuma calquera nova competencia ata agora encomendada aos xuíces, aínda que estas sexan de natureza procesual.

Permítome denominar corporativista a esta posición dalgúns xuíces porque xa existen supostos similares aos que agora se pretende regular e, non obstante, non puxeron o grito no ceo como aconteceu nesta ocasión. Remítome a algúns exemplos: respecto do primeiro problema, xa existen supostos procesuais nos que é o secretario xudicial quen ten encomendada esa competencia de forma expresa na lei; en concreto na xurisdición contencioso administrativa é o secretario xudicial quen, por medio de dilixencia de ordenación, se encarga da admisión do recurso de casación para a unificación de doutrina (art. 97. 3 LJCA), mentres que cando concorren circunstancias de inadmisión é o xuíz ou tribunal quen, por medio de auto, inadmite o recurso. Este sistema foi enalzado polo propio Tribunal Supremo, que definiu en diversos autos cal ha ser o labor do secretario á hora de determinar se se ten por preparado ou non o recurso. Extrapolando os termos, toda admisión de recurso ou demanda podería encomendarse ao secretario xudicial que estea á fronte do servizo común procesual e, para o caso de que apreciase a concorrencia dalgún elemento impeditivo que puidese motivar a

inadmisión do recurso, sería o propio secretario quen se encargaría de dar traslado ás partes e, unha vez oídas, pasar ao xuíz ou tribunal para que resolva por medio de auto. Con esta previsión legal poderíase resolver o noventa e cinco por cento ou máis dos supostos sen que as partes se opuxesen, de xeito que ao xuíz lle chegarán os autos unicamente para a emenda definitiva de defectos, para a resolución dunha posible inadmisión, para a práctica das probas, ou para a celebración do xuízo, evitando a trasfega de autos, a perda de tempo e conseguindo unha notable axilización da tramitación. Resulta evidente que, como mínimo na porcentaxe citada, os problemas iniciais son de natureza procesual e poden ser resoltos directamente polo secretario.

Polo que respecta ás facultades sobre o sinalamento de vistas e dilixencias posteriores, cuestión que tantos ríos de tinta provocou e tantas manifestacións en contra por parte dalgúns xuíces e asociacións xudiciais, debe asumirse que, máis que perante un problema de natureza orgánica ou procesual, nos atopamos perante un problema de concepción da propia administración de xustiza, de modo que cando se concibe coma un servizo cara aos cidadáns o xuíz, igual que calquera outro funcionario, asume o papel institucional que a CE e as leis lle encomendaron: xulgar e facer executar o xulgado, con independencia de quen se encargue dos sinalamentos ou de quen leve a súa axenda. Noutros países, entre os que podemos citar os Estados Unidos, o xuíz recibe ao comezo da semana a súa axenda de actuacións para todo ese período, debidamente confeccionada por unha persoa allea, de xeito que así se pretende conseguir a maior imparcialidade posible á hora de xulgar. Por outra banda, no noso país xa existe un precedente na institucionalización das oficinas de sinalamentos inmediatos (D.A. 5ª LEC), sen esquecer que na xurisdición penal é mesmo a policía quen leva a axenda dos sinalamentos do xuíz, quen se limita a celebrar os xuízos nas datas que lle asignan.

Por último, outro dato que convén ter en conta é determinar ata qué punto o secretario xudicial pode vincular o órgano xurisdicional (unha vía argumental máis para os detractores). Sen ánimo de entrar na discusión xa manida de quen forma parte do órgano xurisdicional, ou de se o secretario xudicial forma parte ou non do órgano xurisdicional, o que parece evidente é que nestes intres, na práctica, o secretario xudicial vincula o órgano xurisdicional a través das dilixencias de ordenación sobre as que ninguén discute que gozan da natureza xurídica das resolucións xudiciais, ata o punto de que contra elas unicamente caben recursos xurisdicionais e non administrativos, que se resolven por medio de resolucións xudiciais motivadas.

Por todo iso, deberán afrontarse con valentía as reformas procesuais que desde hai tantos anos se veñen reclamando desde os distintos sectores afectados para pasar da teoría á práctica e encomendar aos secretarios xudiciais todo aquilo que non entre de xeito estrito no ámbito dos dereitos fundamentais, segundo o mandato constitucional, para o cal será necesario establecer con audacia unha repartición competencial que proporcione aos cidadáns as oportunas garantías, de xeito que o secretario asuma competencias xenuínas e propias, non delegadas, que poida ditar resolucións xudiciais: dilixencias de ordenación, mesmo motivadas ou decretos, pero recoñecéndose esa natureza xurídica, de forma que contra aquelas poidan interpoñerse os mesmos recursos que contra as resolucións ditadas polos xuíces, aínda que en todos os casos a resolución que resolven os recursos interlocutorios contra elas fose idéntica: os autos, no entanto, é posible que no suposto das resolucións dos secretarios, ademais de por razóns de economía material, deban ser resoltos sempre polo xuíz ou tribunal. Para o caso de que non se interpoña recurso ningún, seguirase o trámite sen necesidade de contar coa participación do xuíz ou maxistrado.

Ademais, en aras de gardar a ortodoxia encabezada polos detractores, podería establecerse un trámite previo á comparecencia previa en civil, ou anterior á apertura do período de proba, no contencioso, que permitise ao xuíz validar todo o actuado polo secretario xudicial.

6. REFORMAS ORGÁNICAS

Mentres que as reformas anteriores poden producirse de xeito simultáneo, as orgánicas deberán diferirse ata que se aproben as reformas procesuais.

O marco establecido pola Lei 19/2003 precisa dunha serie de reformas de natureza orgánica, ás que debería engadirse como mínimo o retorno á situación anterior da malquerida especialización introducida na citada lei a través dunha emenda do grupo maioritario e promotor da lei que, utilizando como argumento un mal entendido sistema de

especialización de órganos xurisdicionais, provocou unha especialización elitista que unicamente beneficia a uns poucos xuíces, sen que ese beneficio se proxectara ata o de agora no sistema nin nos cidadáns que deberían ser os principais destinatarios das reformas.

Ao mesmo tempo, as novas competencias encomendadas aos secretarios de Goberno e a penetración que o Ministerio de Xustiza ha ter no goberno e xestión das oficinas xudiciais a través da organización piramidal do corpo de secretarios, fai necesario retomar o tema da organización e distribución territorial dos órganos xurisdicionais e as súas instancias, sen esquecer o xa citado tema da designación do secretario xeral da administración de xustiza.

Pero quizais a grande reforma que habería que asumir chegado este punto sexa a da propia definición da carreira do secretariado xudicial, pois resulta evidente que non se pode manter por máis tempo unha serie de oficios que poden resultar incompatibles nalgúns casos, concentrados nunha mesma persoa. Dado que a Lei 19/2003 non o asumiu, debería aproveitarse a próxima para desposuír o secretario dalgunhas funcións que poderían pasar ás CC. AA. a través das súas xerencias e, ao mesmo tempo, se o é conceptualmente persoal xurisdicente, cuasixurisdicente ou simplemente procesual, segundo as diferentes definicións que del se deron, debería formularse de forma seria a situación orgánica dentro do seo do órgano de goberno do Poder Xudicial, aínda que tamén se debería regular algunha vía para que puidesen ter representación permanente nese órgano. Resulta evidente que non todas as funcións que agora exerce o secretario xudicial poden seguir en mans do Poder Executivo.

En efecto, o oficio de secretario xudicial ao longo da súa dilatada existencia foi evolucionando, e fronte a aquel fedatario que segundo a expresión das Decretales de Inocencio XIII nacía para evitar os desaforos nos que quixese incorrer o monarca, o actual secretario xudicial configúrase coma un cargo no que concorren varias profesións diferentes, ás veces contraditorias entre si (portador en exclusiva da fe pública, impulsor do procedemento, responsable da organización da oficina xudicial, etc.), o que provoca unha situación que reclama con urxencia unha reforma e adaptación desta profesión que se fai tan necesaria para a nova organización xudicial.

7. REFORMAS ESTRUTURAIAS

Sen dúbida as máis difíciles de afrontar e as que maior orzamento van requirir, pois a grande maioría dos órganos xurisdicionais actuais non servirán para a posta en marcha do novo modelo organizativo.

No entanto, antes de afrontar este apartado deberá terse en conta que o novo modelo non se creou para o seu establecemento de xeito inmediato en todos e cada un dos actuais

órganos, senón unicamente para aquelas localidades nas que exista agrupación destes, mentres que no resto dos casos (localidades con un ou dous órganos) non resultará economicamente aconsellable o establecemento deste novo modelo e posiblemente non poida poñerse en funcionamento.

Do mesmo xeito, o marco que se vai desenvolver tampouco impón un sistema de clons, segundo o cal todos os novos órganos xurisdicionais deberán ser idénticos entre si, nin sequera os da mesma orde xurisdicional, pois, como xa quedou exposto, unha das características fundamentais do novo modelo é o da flexibilidade (art. 436. 3 LOPX), de modo que, lonxe de crear un único modelo, haberá que buscar a eficiencia e a racionalización dos recursos económicos dispoñibles, por enriba de calquera outra circunstancia, tendo sempre presente que os cidadáns poidan recibir o mellor servizo. Nesta idea é doado admitir que non se require idéntico modelo para un órgano que debe coñecer un proceso oral que para outro que ha de tramitar outro eminentemente escrito.

Así mesmo, non todos os órganos xurisdicionais da xurisdición contencioso administrativa deben idénticos, nin sequera nos casos nos que se trate de órganos da mesma categoría (órganos unipersoais, por exemplo) porque a complexidade da actual distribución de competencias nesta xurisdición fará fracasar calquera modelo que pretenda implantar unha organización baseada no modelo único.

Pero a estas claras diferenzas de natureza procedimental engádense aquelas outras que derivan das competencias que asumen as CC. AA., que nalgúns casos non só van ser os que decidan sobre a creación ou proliferación dos servizos comúns non procesuais, senón que tamén decidirán sobre o modelo que se vaia implantar, ben con predominio das UPAD sobre os servizos comúns, ou ben destes sobre aquelas.

Á vista dos puntos de partida que se consideran imprescindibles, é neste apartado onde a cordura e o sosego deben superpoñerse á celeridade e á precipitación. Por iso, resulta altamente recomendable que se analice secretaría por secretaría, con todos os datos estatísticos e á vista de toda a información, a pendencia do número de asuntos que soporte cada unha delas, e que se proceda a realizar unha previsión e a buscar o equilibrio entre as UPAD e os servizos comúns procesuais en aras da mellor prestación do servizo xudicial. O labor é tan sumamente importante e decisivo que non se pode poñer en marcha un modelo precipitadamente e deixalo suxeito a posteriores modificacións puntuais, aínda que logo de catro anos de experimentos e coas diferentes experiencias piloto resultará difícil manter calquera desculpa de precipitación. Malia a todo, será máis aconsellable optar pola vía da experiencia piloto, de xeito que, antes de poñer en marcha o modelo en toda España, fose posible poñelo en funcionamento en toda unha comunidade autónoma de pequenas dimensións, con poucos órganos xurisdicionais, pero que conteña todos os niveis organizativos e, unha vez detectadas as posibles carencias, ilas suplindo ata conseguir madurar definitivamente o modelo.

Do mesmo xeito, deberá tomarse en consideración que, por razóns de orzamento, o modelo, unha vez perfeccionado, poida ser introducido por etapas, primeiro nas grandes capitais e CC. AA. con competencias asumidas, para despois estenderse ao resto do territorio.

Unha vez establecidas estas prevencións parece obrigado establecer algunhas pautas que, aínda que xenéricas –considero–, poden ser útiles para levar a cabo o desenvolvemento do novo modelo, que poderían ser aplicadas a todos os edificios.

En efecto, dalgún modo a lei deseñou un marco legal dentro do cal ha se desenvolverá a nova estrutura organizativa da administración de xustiza. Así, na norma establécese que as ofi-

cinas xudiciais deben ser homoxéneas en todo o territorio nacional (teño que insistir en que homoxéneo non é sinónimo de idéntico), que as UPAD estarán integradas por un secretario xudicial e un número reducido de funcionarios (art. 437. 3 da LOPX), que estas se poderán conxugar cos servizos comúns e que a todas esas diferentes unidades lles dará cobertura de recursos materiais e humanos unha unidade administrativa. Non obstante, en ningún dos preceptos se estableceu nada sobre os espazos físicos en que han de situarse, nin sequera as infraestruturas coas que deberán contar cada unha das tres unidades que previsiblemente se van integrar nos edificios onde se concentren varios órganos xurisdiccionais, nada sobre os diferentes espazos con que deberá contar cada unha delas, nin se serán abertos ou pechados ao público, ou se terán algúns espazos que contén con acceso restrinxido, mesmo algúns con acceso prohibido. Este preámbulo non pretende ser unha crítica ao precepto, senón simplemente a constatación dun feito certo e é a carencia dunha definición clara dos espazos físicos en que se ha de materializar o modelo. Permítome argumentar que perante esta falta de regulación, por outra parte normal pois non considero que a LOPX sexa unha norma onde deban recollese parámetros sobre infraestruturas, deberán ser o Ministerio de Xustiza e as CC. AA., nos seus respectivos ámbitos competenciais territorialmente falando, os que deban responder todos estes interrogantes e outros similares, que deberán ser resoltos por vía regulamentaria.

Non se deben esquecer a este respecto dous datos importantes: por unha banda, que as once CC. AA. que ata o de agora asumiron as competencias en materia de xustiza xestionan nestes intres entre o setenta e o setenta e cinco por cento do total dos órganos xudiciais do noso país e, por outra, que algunhas desas CC. AA. teñen estudos moi avanzados sobre as estruturas e os espazos físicos onde han de situarse as diferentes unidades, mesmo teñen construídos edificios novos pensados para a realidade que agora se aproxima, aínda que co enorme inconveniente de que, ao non se definir o modelo que se vai implantar, os novos edificios non poderán ir máis alá dunha configuración diáfana dos espazos, polo que deberá quedar para un momento posterior a súa adecuación, segundo o modelo polo que se opte.

Non obstante, a nova configuración estrutural á que me estou a referir vai ter o seu reflexo principal nos edificios, de aí a importancia de que as tres administracións citadas colaboren activamente desde este momento para configurar e adaptar uns edificios que, na maioría dos casos, se existen, quedaron obsoletos, o que, con toda seguridade, vai esixir un considerable esforzo de orzamento para a Administración Xeral do Estado e para as CC. AA.

Desde o meu punto de vista, esta nova configuración dos edificios debería ter como puntos de mira fundamentais os seguintes:

- 7.1. Seguridade:** Dado o carácter primordial do exercicio da potestade xurisdiccional, os novos edificios deberán dedicarse en exclusiva a sedes xudiciais, non creo que sexa recomendable compartir espazos con vivendas particulares ou actividades comerciais ou mercantís.
- 7.2. Racionalidade de recursos:** Dado que esta foi unha constante á hora de redactar a lei, deberán articularse espazos que permitan o aforro de recursos humanos e materiais, mediante unha redistribución dos agora existentes e a adición daqueles que se consideren necesarios nunha ratio número de órganos número de cidadáns similar á dos países máis avanzados do noso ámbito cultural e económico.
- 7.3. Exclusividade:** Tamén deberán existir neses espazos físicos zonas de acceso libre, de acceso restrinxido e outras de acceso vetado. As primeiras comprenderán as salas de vistas e atención ao público; as segundas, zonas de acceso exclusivo para testemuñas e

implicados; e, as últimas, espazos dedicados unicamente ao desempeño da función dos que traballan na administración de xustiza, con acceso exclusivo para estes funcionarios.

7.4. Proximidade entre as oficinas: Criterio fundamental, pois non resulta doado xustificar que o servizo común non estea próximo ás UPAD ás que dea cobertura, do mesmo modo que non se entendería unha unidade administrativa fóra dos edificios de traballo ou afastada deles.

7.5. Concentración: Intimamente ligada á racionalización de recursos; resulta evidente a necesidade de concentrar a situación dos diferentes órganos xurisdiccionais, tanto en centros urbanos importantes e equidistantes como dentro dunha mesma localidade, nunha única sede e non diseminados. As actuais infraestruturas permiten os desprazamentos de forma rápida polo que a concentración de órganos xurisdiccionais, ademais de resultar económica para as arcas das administracións, non suporía demasiado grave para os cidadáns que deban acudir a xulgados e tribunais, sen prexuízo de que as administracións locais e autonómicas quizais deban facer un esforzo na mellora dos medios de comunicación e nos accesos a estas concentracións xudiciais.

A estes criterios poderíaselles engadir outros, pero do que se trata é de que os novos edificios sexan accesibles ao novo modelo e faciliten a prestación do servizo básico da xustiza.

8. REGULAMENTOS ORGÁNICOS

As reformas anteriores, sobre todo as orgánicas introducidas pola LOPX, requirían a redacción de novos estatutos orgánicos das diferentes carreiras e corpos da administración de xustiza. Dentro dos distintos regulamentos que se deban adaptar estaban o da carreira do secretariado xudicial, o dos corpos xerais ao servizo da administración de xustiza e o de corpos especiais ao Servizo da administración de xustiza. Todos eles foron xa promulgados, aínda que, como aconteceu noutros casos, tamén neste quedaron moitas cuestións por abordar. As últimas mobilizacións de funcionarios deixárono en evidencia; esta ausencia de regulación prolonga a situación anómala.

No caso da carreira do secretariado xudicial, o seu novo regulamento orgánico non tivo en conta a remisión do art. 122 CE á súa regulación na LOPX, nin a máis concreta que se fai no art. 445 desta última lei ás situacións administrativas previstas para xuíces e maxistrados, de xeito que, antes de utilizar a supletoriedade da Lei da Función Pública, deberá aplicarse todo o que sexa susceptible de facerse do establecido para xuíces e maxistrados, pero, ademais, tampouco procede a remisión a determinadas situacións administrativas dos funcionarios ao servizo da administración de xustiza, porque moitas delas son inaplicables aos secretarios xudiciais e outras non teñen regulación específica, sobre todo as referidas á xestión do persoal.

Polo que se refire aos outros corpos funcionariais, os regulamentos orgánicos si regularon a nova distribución de competencias que a LOPX establece para eles. Non obstante, o que non regularon estes novos regulamentos é a mobilidade destes funcionarios, de modo que aínda hoxe queda por regular axeitadamente a posible mobilidade destes funcionarios, aínda que só fose dentro dunha mesma localidade, para que o Ministerio de Xustiza ou as CC. AA., nos casos en que asumisen competencias, poidan, sen necesidade de concurso de traslado, trasladar funcionarios dunha oficina a outra, aínda que dentro da mesma localidade, sempre que o cúmulo de traballo así o aconselle e logo de audiencia ao encargado da oficina xudi-

cial onde se atope o funcionario destinado, de forma que se poidan resolver excedentes ou carencias rapidamente sen necesidade de ter que acudir ao sistema tradicional de concursos ou a cubrilos por medio de interinos, cando puidesen ser innecesarios.

Tampouco se regulou nin se ten previsto facelo de xeito expreso, o establecemento de mecanismos de comunicación entre xuíces e funcionarios, e entre secretarios e funcionarios destinados na mesma oficina xudicial, si un protocolo de relacións entre os axentes integrantes da administración de xustiza e as distintas administracións que conflúen nela, pois na nova configuración competencial xa están a xurdir disfuncións que só a boa vontade dos diferentes operadores impediu que provoquen conflitos imposibles de emendar.

En definitiva, estamos ante unha reforma ilusionante que se deberá levar a cabo de xeito sosegado, aproveitando para avanzar nunha nova estruturación da administración de xustiza que a aproxime á realidade da organización territorial e administrativa do noso país.