



## **INFORME DE LA PLATAFORMA SOBRE EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE EFICIENCIA ORGANIZATIVA DEL SERVICIO PÚBLICO DE JUSTICIA.**

**(MAYO 2022)**

### **Sinopsis del informe:**

El proyecto de ley orgánica de eficiencia organizativa del servicio público de justicia introduce, como novedades más importantes, la desaparición de los juzgados y la definitiva desconexión entre la oficina judicial y los jueces. Dicha reforma encierra el peligro de atentar contra la independencia judicial, pues inserta a los magistrados dentro estructuras administrativas más vulnerables a injerencias de toda índole, además de imponer criterios de homogenización jurídica incompatibles con el libre ejercicio de la facultad decisoria judicial. Además, obvia el problema de fondo, esto es, la escasa inversión en justicia, en tanto que permite compensar indebidamente la insuficiencia de medios con un sobreesfuerzo de nuestros magistrados, al aumentarles su carga de trabajo. Como alternativa se propone una flexibilización en la dotación de recursos personales en los órganos jurisdiccionales, de tal modo que sea factible aumentar el número de jueces que sirvan en un mismo destino, pero sin suprimir los juzgados ni tampoco crear en todos los casos con carácter necesario nuevas oficinas judiciales. Finalmente, se señalan como complementos indispensables la implantación de la carrera judicial y de nuevos cauces de democratización en la judicatura.

### **Texto íntegro del informe:**

El proyecto de Ley Orgánica de “eficiencia organizativa del servicio público de justicia” de este año 2022 retoma las iniciativas legislativas que, con el mismo objetivo de implantar los tribunales de instancia, se ensayaron sin éxito en los años 2011 y 2014.

Esta vez la aproximación, al menos en apariencia, es más cauta, en tanto que se suprimen los puntos más polémicos, como la elección de los presidentes de los Tribunales de Instancia por el Consejo General de Poder Judicial, pues serían escogidos democráticamente por los jueces de su respectiva circunscripción. Igualmente, se redefine su alcance territorial que en vez de abarcar la provincia entera, como en las propuestas anteriores, se hace coincidir con los actuales partidos judiciales.

No resultan fácilmente evidentes cuáles sean los cambios sustanciales que la nueva normativa recoge ya que, en muy buena medida, se limita a trasmutar la terminología actual (“secciones” en vez de “juzgados” o “presidencias” por “decanatos”) amén de integrar sistemáticamente en la estructura jurisdiccional reformas anteriores, como el régimen de sustitución y la oficina judicial. En cualquier caso, al menos un aspecto queda claro: desaparecen los juzgados y sus titulares pasan a componer las “plazas” de unos “tribunales de instancia” divididos en “secciones”.

Observamos, además, que acaso una de las alteraciones más significativas del sistema vigente sea la desconexión entre el juez y la oficina judicial. Se buscaría una mayor flexibilidad,

de tal suerte que el aumento del número de jueces no requeriría el previo aumento del personal funcional con todos los medios de acompañamiento que comporta. Ahora, sin embargo, como regla general la creación de cada plaza judicial exige poner a su disposición una oficina completa, con sus recursos humanos y materiales, lo que encarece y complica el resultado.

Aunque dicha aproximación parezca razonable, no está exenta de dificultades. Por un lado, elude el problema de fondo, como es la insuficiente inversión en justicia. Téngase en cuenta que, si incrementamos el número de jueces sin su correspondiente personal de apoyo, el retraso en la provisión de asuntos terminará trasladándose de un momento a otro del proceso, si es que se no vela a la par por la adecuada proporción y equilibrio entre todas sus fases. A la inversa, más grave todavía es el riesgo de que dicho mecanismo sea utilizado para aumentar la carga de trabajo de nuestros magistrados. Ampliando las oficinas judiciales sin modificar el número de jueces, estos se verán enfrentados a un mayor número de asuntos que resolver. No olvidemos que España es uno de los países de nuestro entorno donde menos se invierte en la administración de justicia, con una *ratio* judicial por habitante por debajo de la media en la Unión Europea y donde, a mayor abundamiento, se impone a los jueces gran dedicación profesional, pues su deber de intermediación y motivación es muy exigente. Se vislumbra, por tanto, un escenario de “cuello de botella” en el que los expedientes queden atascados en su tramo final.

Por otro lado, surgen dudas sobre la calidad de las condiciones laborales de los jueces, circunstancia ésta potencialmente lesiva de su independencia. Considérese que es fundamental que el reparto revista no menos objetividad que por la que se ha venido caracterizando hasta ahora. Aun así, no queda claro si, una vez distribuidos los asuntos, cabría reasignar los expedientes ya encomendados a otros jueces de la misma sección, a semejanza de lo que sucede entre la plantilla del funcionariado, como tampoco si se va a respetar un máximo volumen de asuntos que deban individualmente despachar. De la misma forma, es necesario precisar cuál es la vinculación entre cada juez y el equipo de tramitadores, puesto que la conexión estable entre ambos es imprescindible para asegurar una mínima continuidad del curso procesal, así como la adecuada dación de cuenta, muy especialmente en materia de instrucción penal. Todo ello sin olvidar, además, que ha de clarificarse cómo afectará el nuevo diseño a los señalamientos de las vistas judiciales o a la organización del tiempo de los magistrados en situaciones tales como el otorgamiento de permisos, licencias, vacaciones, etc.

Como vemos, se vislumbra una situación calificable materialmente como “servicios comunes de jueces” en la que los magistrados hasta cierto punto serían desprovistos de su actual preeminencia al frente de los órganos jurisdiccionales, lo que produciría un debilitamiento de sus condiciones profesionales que los habría más vulnerables ante presiones externas. Sorprende hasta qué punto dicho estado de cosas nos aproxima a una organización más propia de una Fiscalía que la de un poder de rango constitucional como es el judicial. Más aun, aunque el prelegislador guarde silencio sobre el particular, la arquitectura funcional resultante solamente cobraría pleno sentido si se atribuye la investigación criminal al Ministerio Público, tema éste que escapa al presente informe pero al que la Plataforma ha dedicado su “Libro Verde”.

Nos adentramos en uno de las áreas más espinosas y, sin embargo, sobre la que suele caminarse de puntillas. El hábitat laboral de los jueces cambiaría radicalmente, de tal suerte que aspectos cruciales de su vida profesional muy probablemente acabarían condicionados por las decisiones de instancias superiores, lo que los haría más vulnerables a imposiciones, no por sutiles menos preocupantes. Bajo una apariencia de legalidad es fácil condicionar la vida laboral

de cualquier trabajador al afectar la naturaleza y calidad de los tareas que se le atribuyan, el disfrute de sus horarios o tiempo libre, los lugares a donde hay de desplazarse para prestar sus servicios..., en suma, todo un mundo de arbitrariedades encubiertas susceptibles de degenerar en acoso laboral (*mobbing*). Se alumbra un nuevo juez más vulnerable, más funcionario, más empleado público o, llanamente, más “empleado” a secas. Como se explicará con ocasión de los criterios de homogeneización, se desdibuja su vertiente de titular de un poder estatal para convertirse en una pieza de una maquinaria burocrática.

No es nada nuevo. Según se apuntaba, el proyecto profundiza en una política que ya venía de tiempo atrás, tal como evidencia el tratamiento de las sustituciones. Su artículo 120 establece un orden de prelación que antepone el sustituto ordinario al externo lo que, como evidencia la práctica, ha redundado en un aumento de presión laboral. Peor aún una dispersión atencional que merma la calidad del servicio. En otras palabras, si una plaza queda vacante, por ejemplo, por enfermedad de su titular, en lugar de llamar a un sustituto externo, se echa mano con carácter preferente de los compañeros del mismo partido, los cuales han de compaginar sus propios asuntos con los que adicionalmente se les encarguen, por lo que, no les queda más remedio que examinarlos más superficialmente o asumir retrasos. Los Tribunales de Instancia darían otra vuelta de tuerca: exigir mayor productividad. Como se advertía, se trazan los lineamientos de un incremento subrepticio de la carga de trabajo.

No obstante lo anterior, la amenaza a la independencia judicial lo más alarmante. La implantación de criterios de homogenización (artículo 168 e) supone una injerencia en el núcleo de la actividad jurisdiccional, esto es, a la decisión final de cada juez, el cual debe administrar por sí mismo justicia sin ninguna influencia indebida. Nada hay que objetar al libre intercambio de opiniones para un mejor conocimiento doctrinal y optimización de las prácticas forenses, pero debe rechazarse tajantemente la imposición de una suerte de “pseudojurisprudencia vinculante” derivada de una estructura de rasgos jerarquizantes.

Lo llamativo es que todos estos instrumentos organizativos no operan aisladamente, sino que se interrelacionan en un sistema que tiende *de facto* a precarizar la situación profesional del juez y a insertarlo en un entramado más propenso al control extrajurisdiccional. No olvidemos que las oficinas judiciales, las cuales quedarán incluso todavía más desligadas de los magistrados, se encuentran ya bajo la dirección de los secretarios judiciales (“letrados de la administración de justicia”) los cuales dependen jerárquicamente del poder político. Más aun, la sobrecarga laboral, unida a la vinculante homogenización jurídica, muy probablemente conduciría a un productivismo judicial en detrimento de la calidad de las resoluciones. A mayor cantidad, menos motivación, eso sí, maquillada merced al uso de formularios, modelos repetitivos y argumentos estereotipados, prácticas ya detectables en nuestro uso forense debidas al exceso de trabajo que, en vez de combatirse, se propiciarían.

Tras las anteriores consideraciones, ¿cabe adelantar, aun de forma provisional algunas conclusiones?

La clave radica en distinguir el concepto de “colegiación” del de “Tribunal de Instancia”. El primero es una forma organizativa útil; el segundo, un cambio de paradigma que diluye los órganos jurisdiccionales en una macroestructura de finalidad y sentido inciertos. De hecho, reminiscente al de una Fiscalía. Tanto es así que tememos fundadamente que, tras las apariencias, lo que se busque realmente es aumentar el control y la carga de trabajo sobre los jueces.

Dicho esto, el proyecto está inspirado por una idea muy valiosa, a saber: el aumento de plazas judiciales sin necesidad de crear nuevas oficinas judiciales. Pero lo materializa de modo peligroso, pues abre la puerta a la proliferación atascos procesales en forma de cuello de botella y amenaza la independencia judicial. Y ello porque su fundamento es jurídicamente poco sólido, al apostar por la desaparición de los juzgados alejando al juez de la oficina. La solución, en cambio, es más sencilla: basta con superar el concepto de juzgado “monocrático”, por utilizar la elocuente terminología italiana. Sería viable multiplicar el número de jueces que sirven un mismo destino sin crear al mismo tiempo nuevas oficinas judiciales, pero conservando los juzgados. De este modo se aceleraría el tiempo medio de resolución de asuntos en trámite. Y, por supuesto, a la inversa, aumentar la plantilla de los funcionarios en el número que hiciese falta. En definitiva, optar por la “flexibilización”, aunque no como propugna el prelegislador. Antes bien, de lo que se trata es de que el número de componentes de cada espacio organizativo, ya sea judicial o funcional, no esté prefijado rígidamente de antemano. Nótese que en alguna medida una fórmula similar ya opera en el marco normativo vigente, en tanto que se permite la creación de “juzgados bis” y medidas personales de refuerzo. De lo que se trata ahora de dotarla de carácter sistemático para institucionalizarla como herramienta de racionalización de los recursos materiales y humanos. Obviamente son muchos los detalles que su efectiva práctica implicaría y que quedan pendientes de determinar, pero, como planteamiento general, es preferible a los Tribunales de Instancia, dado que evitaría cualquier instrumentalización en contra de la independencia judicial.

Al margen de lo anterior, el problema mayor es estrictamente conceptual: no debe prescindirse de los juzgados. Su misma existencia se critica echando mano de técnicas retóricas o más bien propagandísticas, al tacharlos de “decimonónicos”, como si tal calificativo, en sí mismo, fuese despectivo. Recordemos que los juzgados nacen en una etapa histórica cuando se propugna la independencia judicial frente al absolutismo monárquico. Representan un planteamiento revolucionario de marcado carácter liberal para dotar al juez de un bastión que lo ponga a salvo de ataques internos o externos. Es una garantía del Estado de Derecho. El empecinamiento en suprimirlos implica una regresión hacia etapas preilustradas reveladora de una agenda oculta apenas disimulada. No perdamos, por tanto, la batalla ideológica dejándonos arrastrar por este nuevo paradigma casi convertido ya en canon de corrección política.

Incompleto sería este análisis sin una referencia, por sumaria que sea, a otras dos cuestiones relacionadas con la eficiencia organizativa. Una de ellas es carrera horizontal, materia acerca de la cual la Plataforma ha emitido varios informes. Consiste en un modelo en cuya virtud las condiciones laborales de cada juez no dependan de su posición dentro del organigrama judicial, sino de la calidad de su desempeño profesional. De este modo se dignifica la labor estrictamente jurisdiccional y se desincentiva un perfil de magistrado muy dañino para la imagen de la justicia, es el de aquél empeñado en ascender, no por vocación, sino por el simple deseo de mejorar su situación personal. La otra es la implantación de una genuina “democracia judicial” de modo que se extiendan a toda la judicatura los cauces de representación ya existentes en el ámbito de las juntas de jueces y los decanatos, lo que redundará en un poder judicial más transparente y robusto, menos manipulable por instancias externas. La Plataforma le ha destinado un capítulo de su “Libro Blanco”. Sea como fuere, y ante tantas dudas, lo más prudente es una moratoria en los tribunales de instancia en espera nuevos estudios así como de evacuar consultas a todos los colectivos interesados. La Disposición Transitoria Primera del Proyecto prevé que para enero de 2023 ya se haya constituido el primer de sus escalones, precipitación ésta incompatible con el sosiego que reclama un cambio tan profundo como el que se pretende.