

LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO

LUIS LÓPEZ GUERRA

**Catedrático de Derecho Constitucional
Vicepresidente del Consejo General
del Poder Judicial**



LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA COMO SERVICIO PÚBLICO*

POR

LUIS LÓPEZ GUERRA

Es suficiente una primera lectura del texto fundamental para verificar la relevancia que la Constitución confiere a la función judicial. Como la doctrina académica ha recalcado, las declaraciones de derechos valen tanto como sus garantías; y la Constitución se ha preocupado, entre ellas, en destacar la garantía judicial, como la determinante en cuanto a los derechos reconocidos en su Título Primero. El artículo 53, en sus diversos apartados, es elocuente muestra de esa preocupación, que, además, se ve reflejada en otras muchas disposiciones, relativas a concretos derechos fundamentales (así, arts. 17.2 y 4; 18.2 y 3; 20.5; ó 22.4 CE) en que la intervención judicial aparece como técnica básica de protección de esos derechos. Y el reflejo objetivo del

* El presente texto recoge la transcripción de la conferencia pronunciada en la Universidad de Verano de la UNED, en Ávila, el 5 de julio de 1999.

papel decisivo del Poder Judicial en el esquema constitucional de los poderes del Estado son las disposiciones del título VI de la Constitución que se refieren al estatuto y gobierno de los jueces, asegurando que éstos, como integrantes de uno de esos poderes, se encontrarán en una posición de independencia.

De los mandatos constitucionales que de una forma u otra afectan a la Administración de Justicia cobra especial importancia, a los efectos de la presente exposición, el contenido en el artículo 24 CE, que reconoce el derecho a la tutela judicial *efectiva* de derechos e intereses. Si se ha subrayado el adjetivo *efectiva*, es para poner de manifiesto una característica que se presenta también en otros preceptos constitucionales: la voluntad de que determinadas prestaciones estatales no sólo se vean prescritas en forma vinculante, sino que además, se lleven a cabo de forma que sirvan, en la práctica, para dar satisfacción en la realidad, y no sólo formalmente, a necesidades sociales.

Desde esta perspectiva, el derecho a la tutela judicial se inserta dentro de las grandes líneas definitorias del Estado social. Ciertamente, se mantienen las garantías relativas al papel del juez individual (independiente y sometido únicamente al imperio de la ley) a que se refiere el artículo 117 CE. Pero al referirse a la *efectividad* de la tutela judicial, la Constitución fuerza también a tener en cuenta las condiciones con que esa tutela debe prestarse: condiciones que dependerán en gran manera de los medios y recursos con que la Administración de Justicia cuente. Se viene así, consecuentemente, a configurar la tutela judicial, no sólo (y desde luego) como un derecho, sino también como una prestación estatal, que debe llevarse a cabo en forma que responda *efectivamente* a la demanda social.

La Constitución obliga así a los poderes públicos a promover un servicio público de la Justicia suficiente para enfrentarse satisfactoriamente a esa demanda: satisfactoriamente tanto en términos formales (adecuación al Derecho) como materiales (en cuanto a coste y celeridad). Sólo así podrá estimarse cumplido, en un nivel tanto individual como colectivo, el mandato constitucional del artículo 24. La configuración de la Justicia como un servicio público comporta la presencia de dos dimensiones en los mandatos constitucionales que a ella se refieren. Por una parte, las referidas al juez individualmente considerado, que ponen el acento en su sujeción al Derecho, su independencia, inamovilidad y responsabilidad; por otras, las referidas al conjunto de los poderes públicos, en cuanto obligados a proporcionar una prestación pública efectiva. Las líneas que siguen se referirán a este último aspecto, aun cuando, como es obvio, y sin olvidar que, en todo caso, la dimensión colectiva de la

Justicia pierde totalmente su sentido sin la presencia de una garantía de la función constitucional de cada juez individual.

Transcurridas más de dos décadas desde la aprobación de la Constitución cabe preguntarse hasta qué grado el mandato del artículo 24 CE se ha cumplido en cuanto a la provisión de un servicio público de la Justicia que satisfaga efectivamente las demandas sociales al respecto. Y para ello puede echarse mano de dos tipos de datos: por un lado, los que resultan de la opinión de los ciudadanos y por otro, los que derivan de las cifras relativas a las necesidades existentes y los medios de que se dispone para atenderlos.

Recurrir a la opinión pública puede justificarse al menos desde un punto de vista: la efectividad de la justicia (es decir su capacidad real para contribuir a la resolución de conflictos) se encuentra estrechamente vinculada a la confianza social depositada en la Administración de Justicia. Valga recordar al respecto la dimensión social de la imparcialidad del juez, como imparcialidad objetiva, en cuanto ausencia de indicios que vinculen *aparentemente* el interés o las convicciones del juez con alguna de las partes, puesta de manifiesto en la jurisprudencia del TEDH. En otras palabras, no puede desligarse la obtención de la efectividad constitucionalmente querida de la tutela judicial de la percepción social que de esa tutela se tenga. Y ha de decirse que en este respecto los datos de que disponemos no son tranquilizantes. Las encuestas periódicamente realizadas por diversas instituciones (Consejo General del Poder Judicial, Colegios de Abogados, Centro de Investigaciones Sociológicas) muestran una posición mayoritariamente insatisfecha, por parte de los ciudadanos, en relación con aspectos muy diversos de la administración de justicia, tanto en lo que pudiéramos llamar elementos cualitativos de las prestaciones al respecto (igualdad de trato, congruencia de las decisiones judiciales) como en cuanto a sus elementos cuantitativos (dilaciones, costes), relativa a su caracterización como servicio público. En forma consistente, las encuestas muestran que los ciudadanos sitúan las prestaciones en materia de justicia en un nivel de apreciación muy bajo; en algunos casos, la estima popular por la justicia se coloca prácticamente en el último lugar de una escala en que se integran los servicios e instituciones públicas más importantes.

Este descrédito popular de la justicia a la luz de las encuestas debe contemplarse, empero, teniendo en cuenta algunas precisiones. Por una parte –aunque esto ni sea, ni deba ser, consuelo alguno– que ese descrédito parece ser un fenómeno ampliamente difundido en el contexto europeo: incluso, el grado de confianza popular en la justicia

en España, con ser bajo, se muestra superior al existente en otros países de nuestro entorno. Si este dato no debe interpretarse, en forma alguna, como paliativo de la insatisfacción que la baja evaluación de la Justicia en nuestro país debe producir, al menos puede contribuir a la mejor investigación de sus causas, en el sentido de tener en cuenta que, junto a factores específicamente locales, cabe que esa baja evaluación sea una manifestación de fenómenos de alcance más amplio, afectando a todo el entorno europeo; fenómenos que deben considerarse para llegar a la raíz del problema y sus soluciones.

Otro dato al respecto es importante –y éste sí, con un cierto carácter de paliativo–. De lo que resulta de las encuestas, uno de cada cinco encuestados (y, presumiblemente, una de cada cinco personas en la población general) ha tenido, de hecho, alguna relación o experiencia inmediata con la Administración de Justicia. Pues bien, tanto de las encuestas dirigidas a la población en general, como de las efectuadas específicamente sobre aquéllos que se han relacionado con la Administración de Justicia (los «justiciables», o en terminología poco apropiada los «usuarios» de la Administración de Justicia) resulta que la opinión sobre la Justicia española es significativamente más favorable entre los que han tenido algo que ver con ella que entre los que no se han visto en ese caso. Lo que lleva a pensar que –aparte de que haya buenas razones para la insatisfacción con las prestaciones relativas a la tutela judicial– la opinión pública puede verse hasta cierto punto determinada por estereotipos no derivados directamente de la realidad.

Los datos de que disponemos, relativos a las grandes magnitudes de la justicia vienen a completar los derivados de las encuestas de opinión. Un dato es elocuente: en los últimos quince años, se ha duplicado lo que podría denominarse la «demanda social» de justicia, expresada en el número de peticiones (demandas, querellas, escritos de iniciación de todo tipo) dirigidas a la Administración de Justicia. Según la *Memoria* del Consejo General del Poder Judicial correspondiente al año 1998, tales peticiones ascendían a más de cinco millones y medio. Ello no quiere decir, obviamente, que todas ellas dieran lugar a la iniciación formal de procedimientos por los Tribunales; muchas de ellas, por su irrelevancia, son simplemente archivadas tras somera tramitación. Pero el número de resoluciones dictadas (más de un millón y medio), finalizando procedimientos de alguna entidad, muestra que, aún así, la carga de trabajo de los Tribunales ha aumentado muy considerablemente, tomando como punto de referencia las decisiones judiciales. Y este aumento es general en todos los órdenes jurisdiccionales, si bien con algunas variaciones: se ha du-

plicado en los órdenes civil y penal, mientras que la entidad cuantitativa de la litigación en el orden laboral se ha mantenido constante y, –lo que es significativo– se ha multiplicado por siete en el orden contencioso-administrativo.

Resulta difícil determinar las razones para este aumento de la litigiosidad, que, por otro lado, no es privativo de nuestro país. Posiblemente puede vincularse al aumento de la actividad económica determinante del incremento del número de intercambios sociales, y, consecuentemente, de la litigiosidad, que acaba en los Tribunales; si bien esta explicación no parece suficiente por lo que se refiere al ámbito penal (y tampoco encaja con el estancamiento de la litigiosidad laboral). En cuanto al aumento de la litigiosidad contencioso-administrativa cabría suponer que responde al incremento en la conciencia ciudadana de la sujeción de los poderes públicos al Derecho, incremento paralelo a la consolidación del régimen democrático.

Sean cuales sean las causas (y sobre este tema cabría una amplia discusión) lo cierto es que la demanda del servicio público de la justicia ha crecido, y es tan acuciante (y tan percibida como esencial) como la demanda referida a los servicios de educación o sanidad, entre otros. Y este crecimiento ha supuesto, sin duda, la necesidad de una respuesta por parte del Poder Público. La cuestión es, desde luego, si esta respuesta ha sido suficiente para mantener (o si fuera necesario, elevar) el nivel de ese servicio al que corresponde a la exigencia de «efectividad» derivada del artículo 24 CE.

Que se ha producido un aumento de los recursos brutos destinados a la justicia es evidente, así como lo es el aumento de los recursos humanos, al menos en lo que se refiere al Poder Judicial. La profunda reforma que supuso, en cuanto a la estructura de la justicia, la Ley Orgánica del Poder Judicial, y posteriormente, la ley de Planta y Demarcación, se vio acompañada por un proceso de creación de plazas en la judicatura, que determinó que, en quince años, se haya pasado de poco más de dos mil a más de tres mil setecientos jueces y magistrados de carrera. Por lo que se refiere al elemento cualitativo, debe señalarse, entre otros factores, la puesta en marcha, por el Consejo General del Poder Judicial de un amplio programa de formación continuada de jueces y magistrados (en colaboración con las Comunidades Autónomas) y, a partir de 1997, la creación de una Escuela Judicial de nueva planta, en cumplimiento de los mandatos derivados de la reforma de 1994 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Ello aparte de las aportaciones, dentro de sus ámbitos de competencia, de las autoridades autonómicas.

Pero, como es obvio, constatar el aumento general de los recursos (y de los esfuerzos públicos destinados al servicio público de la justicia) no contesta a la pregunta, arriba formulada, relativa a si ello ha sido suficiente para responder al desafío que representa el aumento de la demanda social de tutela judicial. Es necesario analizar otros indicadores para evaluar el cumplimiento del mandato constitucional de efectividad de esa tutela judicial.

El que aparece en primer lugar, y en forma casi instintiva, es el concerniente a lo que podría considerarse como la mayor crítica, en la opinión pública, al funcionamiento de la justicia: las dilaciones en los procedimientos. En forma continua, en las encuestas de opinión, es abrumadora la mayoría de los que estiman que tales dilaciones vienen a convertir en inoperante la acción de los Tribunales. Sea ello así o no (según el viejo aforismo según el cual justicia diferida es justicia denegada) lo cierto es que la dilación en el procedimiento aparece como incompatible con la efectividad de la justicia, y derechamente contraria al «proceso público sin dilaciones indebidas» que ordena el artículo 24.2 de la Constitución.

Y a ello podría añadirse alguna consideración más: las dilaciones judiciales vienen a incidir, en la realidad social, en la misma justificación de la justicia, en cuanto ponen en duda la imparcialidad objetiva del sistema judicial. Pues la lentitud de la justicia no es una característica «neutral», que afecte por igual a todas las partes en las contiendas judiciales. Resulta claro, a la luz de la práctica, que esa lentitud repercute desfavorablemente, como tónica general, en los sectores sociales con menores disponibilidades económicas. Frente a las grandes empresas, (o simplemente, frente a empresas o individuos con suficiente capacidad económica) que disponen de equipos permanentes de asesores jurídicos, y de medios que no les hacen depender en forma inmediata del resultado de procesos en curso, el ciudadano medio se encuentra en una situación de indudable desventaja si tiene que enfrentarse a procesos de imprevisible duración, y con sucesivas instancias, en los que el coste incurrido sólo se recuperará (si se recupera) al cabo de largos años. Y ello tanto si se está en la posición de actor como de demandado. En ambos casos, y aun cuando, por parte del afectado con escasos recursos, se tenga la certeza de que sus derechos se han visto perjudicados o desconocidos por otros sujetos económicamente más poderosos, la percepción de que el hacerlos valer supondrá un largo y costoso procedimiento representa sin duda un poderoso factor disuasorio a la hora de decidir sobre si acudir a los tribunales a reivindicar, o defender, esos derechos. Reflexiones similares son posibles en el aspecto penal,

donde cabe suponer que la perspectiva de un proceso prolongado no contribuirá a incentivar el recurso a los tribunales por parte de personas en situación de desventaja social frente a quienes serían los penalmente imputados. Piénsese en fenómenos como la violencia intrafamiliar, donde la celeridad debe ser elemento central de la protección judicial, si se quiere que ésta exista. Y, como dato que corrobora esta perspectiva, puede aportarse el de que la generalizada convicción de que, efectivamente, el orden jurisdiccional laboral sí representa un factor de protección para los económicamente más débiles se encuentra estrechamente vinculada a la celeridad con que esta jurisdicción actúa, en comparación con las demás. Pues bien, y aun sin necesidad de análisis relativos a la evolución histórica de las declaraciones judiciales, los datos de que disponemos revelan que los esfuerzos por responder al desafío que ha representado la explosión de la litigación no se han producido el establecimiento de un nivel aceptable de duración de los procedimientos. Disponemos, para medir (en forma aproximada) la extensión de las dilaciones en las diversas jurisdicciones, de una técnica diseñada por el profesor Santos Pastor, que pudiera denominarse como «índice de retraso mínimo inicial»: índice que se elabora teniendo en cuenta la cantidad de asuntos pendientes ante un Tribunal al final de un año determinado, y el número de los asuntos resueltos a lo largo de ese año. Comparando ambas cifras y mediante una simple fórmula matemática, puede calcularse el tiempo que (teóricamente, y suponiendo que se resuelvan los casos cronológicamente por orden de presentación) una demanda presentada debería esperar para que le llegara el turno de ser objeto de estudio y resolución. En términos coloquiales, se trataría de determinar a la vista de los asuntos acumulados, y de la rapidez media de resolución, la «cola» mínima que debería una demanda guardar hasta que, al ritmo de trabajo del Tribunal en cuestión, le llegara su turno. De ahí la denominación «retraso mínimo inicial».

Pues bien, la utilización de ese índice, a la luz de las cifras suministradas por la última publicación disponible (la *Memoria* del Consejo General del Poder Judicial, correspondiente a 1998, y publicada en 1999) muestra la preocupante presencia de notables acumulaciones de casos por resolver y de altos índices de dilación en muy distintos niveles y en casi todos los órdenes jurisdiccionales. En el orden civil, la dilación mínima inicial es de diez meses en la primera instancia y de once meses en las Audiencias Provinciales: particularmente grave es la acumulación de casos en la casación (con un retraso mínimo inicial de tres años). La dilación es menor en el ámbito penal, con la excepción del nivel de la casación (un año). Y donde resulta verdaderamente preocupante es en la jurisdicción contencioso-administrativa; en el nivel de

los Tribunales Superiores de Justicia, la dilación mínima inicial es superior a los tres años. Únicamente la jurisdicción laboral escapa de este negativo panorama.

¿Qué decir respecto del servicio público de la justicia desde una perspectiva cualitativa? No es ciertamente una tarea simple (quizás es imposible) medir la calidad de la labor judicial. Pero al menos es posible apreciar algunos indicios de que también en este punto el desafío que supone el crecimiento de la demanda social de tutela judicial está siendo sólo parcialmente afrontado por la Administración de Justicia. Valga como indicación de las dificultades en este aspecto el que, para subvenir a la creciente carga de litigiosidad, y para cubrir momentáneamente plazas vacantes, se hace cada vez más necesario utilizar los servicios de jueces no profesionales, sustitutos (en órganos unipersonales) y suplentes (en órganos colegiados) cuyo número equivale aproximadamente a la mitad de la plantilla judicial. Bien es cierto que, por un lado, una buena parte de ellos actúan en forma esporádica, sin desempeñar en forma continua funciones judiciales; y, además, no es posible en forma alguna asociar la actividad de los jueces sustitutos, en forma automática, con un justicia de menor calidad técnica, cuando muchos de los sustitutos y suplentes son profesionales de reconocida capacidad en su propio ámbito. Pero no es menos cierto que se hace cada vez más frecuente la presencia de estos jueces sustitutos y magistrados suplentes, como medio de apoyo a la justicia profesional, en formas cercanas o idénticas a la de empleo a tiempo completo, bien en lugar de jueces profesionales en plazas vacantes, bien como jueces de apoyo en órganos sobrecargados. Y si no es posible imputar en forma general una menor calidad a sus decisiones, sí es posible apreciar que, en la selección de esta «justicia de sustitución» no se dan las garantías y filtros que tienden a asegurar la adecuación técnica de los jueces de carrera.

La Justicia como servicio público presenta, pues, una considerable rigidez a la hora de adoptar sus prestaciones a la explosión de la litigiosidad que ha caracterizado a los quince últimos años del siglo. El aparato tradicional de la Administración de Justicia se está encontrando así con dificultades para adaptarse a las necesidades de una sociedad en continuo estado de crecimiento y cambio. Ello obliga, si se quiere cumplir con el mandato constitucional que establece el derecho de todos a una tutela judicial efectiva, a suprimir esas rigideces o cuello de botella que impiden que las prestaciones estatales en estos campos mejoren en cantidad y calidad.

Claro está, debe precisarse, que esa búsqueda de «efectividad» encuentra unos límites derivados de la misma naturaleza del proceso:

límites que resultan del mantenimiento de unas garantías constitucionalmente establecidas, y que no pueden suprimirse en aras de una su-puesta mayor eficiencia. Cualquier reforma de la Justicia debe partir, en todo caso, del mantenimiento de esas garantías constitucionales, sin cuya presencia no sería posible hablar de Estado de Derecho. Ello siempre supondrá una restricción ineludible en toda reforma; tan con-traria a la tutela judicial puede ser la justicia precipitada (y desde luego, la desprovista de las necesarias garantías) como la justicia diferida.

Por otro lado, es evidente que la Justicia necesita también de me-joras desde perspectivas distintas de su consideración como servicio público. Pero, en lo que a este aspecto concreto se refiere, y en lo que es objeto de estas líneas, cabría exponer tres áreas en que, en forma repetida ante la opinión pública, se han propuesto reformas que podían contribuir a satisfacer más adecuadamente las demandas sociales. Estas áreas serían la procedimental, la estructural y la personal. Como se verá, y en la realidad, se trata de una distinción a efectos meramente expositivos, ya que se trata de materias íntimamente interconectadas.

En el área procedimental, el énfasis se ha puesto tradicional-mente (por parte del legislador, y de la doctrina) no tanto en el carácter de servicio público de la Justicia, y por tanto, en la obtención de una mayor celeridad procesal, cuanto en la garantía de la imparcialidad del juez y de los derechos de las partes. Ciertamente, aquí cabrían muchas mejoras (como la reforma, en un sentido acusatorio, del proceso penal) sin relación directa con la efectividad de la justicia como servicio pú-blico. Pero, sin necesidad de mayores explicaciones, es evidente que la reforma de procedimientos que en muchos casos son de muy conside-rable antigüedad (y que, en el caso del proceso civil se remontan a la Edad Media) es elemento fundamental para la consecución de una mayor efectividad de la justicia como prestación pública para respon-der a crecientes demandas sociales. En este aspecto no faltan pro-puestas de reforma que se refieren a todos los órdenes jurisdiccio-nales, y a todas las fases procedimentales: baste aquí referirse, por todas, a las efectuadas en el *Libro Blanco de la Justicia* aprobado en 1997 por el Consejo General del Poder Judicial. Un primer aspecto de estas pro-puestas es el referido a la necesidad, para obtener una reducción de la carga de trabajo de la Administración de Justicia, y al tiempo, satisfa-cer en plazo adecuado la demanda ciudadana, de potenciar una di-mensión que tradicionalmente ha quedado en segundo lugar: la que podría denominarse resolución acordada de los conflictos, tanto por órganos específicamente diseñados para la composición en fase pre-jurisdiccional como por los mismos órganos jurisdiccionales una vez

iniciado el procedimiento. El acento en los mecanismos de composición (en todos los ámbitos del Derecho, incluyendo también algunos ámbitos del Derecho Penal) supone una alteración en la misma imagen de la Justicia, que pasaría a ser concebida, no sólo como una forma de atribuir, en forma clásica, «a cada uno lo suyo», sino también como una técnica de resolución de conflictos, con la mayor satisfacción de las partes, y el mejor servicio al interés social: como a veces se ha dicho, la Justicia como resolución acordada de conflictos contempla el futuro (el establecimiento de una avenencia) y no el pasado (la evaluación de conductas anteriores). Sin duda, muchas diferencias son simplemente irresolubles por las vías de la composición judicial o extrajudicial (arbitrajes, mediación, conciliación) y serán sólo dirimibles mediante una contienda formalizada. Pero la experiencia muestra, no sólo que estas contiendas resultan en no pocas ocasiones en perjuicio tanto de las mismas partes (incluso las ganadoras) como del mismo interés social, sino también que, si se les da la oportunidad, los afectados siguen frecuentemente la máxima «más vale un mal arreglo que un buen pleito». La potenciación de la composición (incluida, como se ha dicho, la judicial) implica por un lado, la reforma de los procedimientos introduciendo trámites que posibiliten (y fomenten) el acuerdo entre las partes, y, por otro, la alteración de la posición del juez, que no sería ya en forma alguna mero sujeto pasivo sometido al impulso de terceros; por cuanto que, mediante esas reformas procedimentales se convertiría en impulsor de soluciones evitadoras de la prolongación innecesaria del procedimiento.

Una segunda área en que se han producido propuestas de reforma que se vinculan, directa o —como se verá— indirectamente al fomento de la efectividad constitucionalmente postulada de la tutela judicial, es la referente a la estructura de la jurisdicción. De una forma directa, se vincula la efectividad de la tutela judicial a la creación (o re-creación) de un escalón judicial que se ocupe de lo que pudieran denominarse «casos menores», que, hoy por hoy representan la mayoría de los que llegan a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. La amplia jurisdicción de que actualmente disponen estos órganos judiciales trae como consecuencia que los ciudadanos que plantean ante ellos litigios menores, se van a encontrar frente a las mismas perspectivas de retraso que aquellos que plantean otros cuya entidad (y, sobre todo, cuya dificultad o complejidad) justificaría una mayor inversión de tiempo y esfuerzo. Hoy, el Juez en la primera instancia ha de repartir su tiempo entre asuntos menores (los *small claims* de la literatura anglosajona) y cuestiones de envergadura en muchas ocasiones considerable. Y ello con un doble resultado: la atención a los casos menores reduce el tiempo de dedicación

a temas de mayor relevancia; y, por otro, la presencia de éstos dilata la tramitación y solución de casos que pudieran resolverse, usualmente, en breve.

La construcción de un escalón inicial de la jurisdicción, mediante un desdoblamiento de la actual primera instancia civil (escalón que no coincidiría exactamente con la vieja justicia de distrito), podría suponer no sólo la resolución con mayor celeridad de la mayoría de los litigios planteados ante la estructura judicial, sino la descongestión de la actual primera instancia, con las naturales consecuencias en cuanto al tratamiento de los casos que quedasen sometidos a su jurisdicción. Claro está que esta solución implica una redefinición del reparto de competencias y del sistema de recursos (al surgir una nueva categoría). Pero representaría también el desarrollo de una «justicia de proximidad» más cercana y asequible al ciudadano, al menos en aquellos casos de pequeña o mediana relevancia que hoy representan al núcleo de las cuestiones planteadas ante los Tribunales. La fórmula concreta para efectuar ese desarrollo puede presentar muchas modalidades, pero, en cualquier caso, debería suponer una diferenciación, en dos niveles, de lo que hoy se concentra en los Juzgados de Primera Instancia.

Estas propuestas de alteración del nivel inicial de la jurisdicción se han visto acompañadas de otro tipo de propuestas que probablemente también incidirían en el mejor funcionamiento del servicio público de la justicia, si bien encuentran junto al aumento de la efectividad de la tutela otro tipo de justificaciones: se trata de las sugerencias relativas a la potenciación, como última instancia, de los Tribunales Superiores de Justicia. El resultado de la combinación de estas reformas que se apuntan sería la transformación, no sólo del nivel inicial, sino también el nivel superior de la jurisdicción, en el sentido de que los litigios planteados pudieran, en su gran mayoría, comenzar y acabar en escalones jurisdiccionales de más fácil acceso que a los actuales. En lo que se refiere a los Tribunales Superiores de Justicia, el reforzamiento que, cada vez más insistentemente, se propone, se centra sobre todo en la asunción por ellos de funciones casacionales en sustitución de las actualmente ejercidas por el Tribunal Supremo. Este tipo de propuestas se encuentran respaldadas, primeramente, por consideraciones de coherencia con el modelo constitucional del Estado de las Autonomías, y con el papel de los Tribunales Superiores como órgano que «culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma» en los términos del artículo 152 CE; pero, como resulta fácilmente perceptible, una descentralización de las competencias ahora ejercidas por el Tribunal Supremo, para encomendárselas a los dieci-

siete Tribunales Superiores de Justicia tendría también, desde la perspectiva de la mejor prestación del servicio público de justicia, efectos considerables sobre la celeridad con que pudiera responderse a demandas, en principio (en la actualidad) sometidas a una notable dilación, ante la carga que pesa sobre el Tribunal Supremo.

La existencia de un «Derecho propio» de las Comunidades Autónomas, Derecho que ya no se refiere sólo a las particularidades de los Derechos forales, sino que, al generalizarse las competencias legislativas autonómicas (exclusivas o compartidas) sobre una pluralidad de materias, se extiende a campos muy variados, sobre todo en cuestiones administrativas, viene, por un lado, a exigir, para el cumplimiento del mandato del artículo 152 CE, la conversión *real* de los Tribunales Superiores en el último nivel jurisdiccional en esas materias y cuestiones; y, por otro, viene a redefinir el papel que corresponde al Tribunal Supremo, como garante —volviendo a sus orígenes— de la unidad de doctrina. Ello implicaría la introducción (o el reforzamiento, cuando ya existieran) de «casaciones autonómicas» que, en principio, podrían extenderse a todos los órdenes jurisdiccionales, quedando el Tribunal Supremo en una posición de supraordenación en lo que se refiere a la unificación de doctrina.

La cúspide judicial «ordinaria» se vería así reducida en un nivel, lo que provocaría un mayor acercamiento de la jurisdicción al ciudadano (al ser el Tribunal Superior, y no el Supremo, el último órgano decisor), y, por otro lado, un descongestionamiento del Tribunal Supremo, algunas de cuyas Salas (así la de lo Civil y de lo Contencioso) se encuentran con una sobrecarga de trabajo, y se enfrentan con las consiguientes dilaciones. Se cumplirían así tres objetivos: acercar la justicia al ciudadano, agilizar la labor del Tribunal Supremo, y dar un mayor contenido a órganos hoy infrautilizados, como son las Salas de lo Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia.

El tercer área cuya reforma aparece notoriamente como fundamental para una adecuación de la Administración de Justicia a las demandas sociales es, como resulta patentemente de una primera visión de los datos cuantitativos a que se ha hecho referencia, el elemento personal: más llanamente, el número de jueces y magistrados. El conjunto de posibles reformas a que se ha hecho referencia, esto es, la potenciación, mediante las correspondientes reformas procedimentales, de los mecanismos de composición, así como la creación de un nivel de asuntos menores, y la descongestión del Tribunal Supremo en favor de los Tribunales Superiores de Justicia, podría suponer una agilización de la justicia. Ahora bien, el examen de las cifras expresivas de la

demanda de tutela judicial muestra que otras medidas son imprescindibles, relativas al aumento de la plantilla judicial.

La desaparición de las abultadas cifras de asuntos pendientes, y la reducción del nivel de dilaciones sólo será posible si, a las medidas citadas, se une un aumento del número de jueces; y, corroborando esta afirmación, debe tenerse en cuenta que, en una comparación con otros países del entorno europeo, la relación juez/número de habitantes sigue siendo en España muy baja. Se ha podido hablar en nuestro país de una «desertización judicial», en referencia a las plazas dotadas que permanecen vacantes, por falta de jueces; pero el problema va más allá, puesto que, a la vista de los datos, es necesario, no sólo cubrir las plazas existentes (lo que ya es un desafío) sino, yendo más allá, crear aún más plazas, para situarse en un nivel cercano a los países europeos, y para garantizar que en un medio plazo, el sistema judicial podrá enfrentarse adecuadamente con la demanda social.

No resulta fácil calibrar con exactitud el número de jueces ideal en un país de las condiciones del nuestro, para conseguir que la «efectividad» de la tutela judicial fuese una realidad. Hay que tener en cuenta que las necesidades existentes se refieren tanto a la cobertura de las vacantes actuales como a la provisión de nuevas plazas que habrán de crearse. Baste decir que las previsiones del Consejo General del Poder Judicial, con ocasión del Libro Blanco de la Justicia, y en otras oportunidades, se centran en una serie de convocatorias en el máximo de la capacidad de la Escuela Judicial, esto es, unas trescientas plazas anualmente. El mantenimiento de este ritmo (que parece de difícil superación) haría posible alcanzar en un plazo medio una «densidad judicial» similar, por ejemplo, a la francesa (unos 6500 jueces para una población superior en algo más de un tercio a la española).

Ello exige, sin duda, un esfuerzo en varios frentes. El primero de ellos el presupuestario, ciertamente relevante, pero no el más arduo. El problema real consiste en que la creación y provisión de muchos cientos de plazas exige contar con un plantel de expertos juristas reconocidamente capaces de desempeñar adecuadamente la función de juez. Y ello representa además, en el sistema tradicional de selección (esto es, las famosas oposiciones), más el tramo añadido de la escuela judicial, la existencia de un proceso de cierta duración, desde el anuncio y convocatoria de las plazas hasta la efectiva toma de posesión de los seleccionados, que puede computarse en unos cuatro años. Quiérese decir con ello que la tarea de completar el número necesario de jueces no es algo que pueda hacerse en forma inmediata, sino mediante un proceso de alguna duración impulsado por una voluntad política constante.

En estas circunstancias, por otro lado, resulta imprescindible la potenciación de las fórmulas «paralelas» al sistema tradicional de oposiciones (independientemente de la mejora y perfeccionamiento de éste) esto es, los denominados «tercer y cuarto turno», (aún cuando las reformas de la ley de 1985 hayan convertido estas denominaciones en inexactas). Y ello por dos razones. Por un lado, por la necesidad de contar, ante las limitaciones del sistema tradicional de selección, con vías adicionales al mismo que proporcionen los jueces necesarios. Pero junto a ello, sigue vigente el objetivo de la ley de 1985, esto es, la incorporación en el elenco de jueces profesionales, de juristas prácticos de los más diversos sectores de la vida jurídica que aporten una experiencia profesional y vital a la judicatura. Sin duda también aquí caben mejoras en los procedimientos de selección —por ejemplo, facilitando la incorporación de abogados ejercientes, y no sólo, y principalmente, de profesores o funcionarios—. Pero siempre desde la perspectiva de que esa selección no debe convertirse en una oposición disfrazada, (con lo que se frustraría el mismo objetivo de estos turnos) sino en una comprobación de la aptitud de los candidatos a la luz de los propios méritos por ellos mismos alegados.

Como puede entenderse de lo dicho, y aún en el estrecho ámbito de la consideración de la justicia como servicio público, el conjunto de reformas que parecen imprescindibles (o, al menos, y más modestamente, aconsejables) están de tal modo interconectadas que su realización sólo será posible si se diseña un plan global e integrado de modernización de la justicia que afecte a los mismos fundamentos de su estructura. No parece posible reformar los procedimientos si no se altera el esquema de niveles e instancias, ni se puede calcular el número de jueces necesario sin tener en cuenta esos dos factores. Una «reforma gradual» resulta así poco verosímil, salvo que se entienda como tal la reparación coyuntural y el mantenimiento del sistema tal como hoy se encuentra. Pero, como se ha indicado, la naturaleza de los desafíos con que se encuentra la Justicia, y las exigencias del mandato constitucional del artículo 24 del texto fundamental hace difícil considerar que esa mera reparación y mantenimiento fueran suficientes para satisfacer los requerimientos que resultan de los mandatos constitucionales y las exigencias sociales.