

COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN
MATERIA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y
LIBRO BLANCO DE LA JUSTICIA

Rafael Jiménez Asensio

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universidad Pompeu Fabra. Barcelona)*

I.- Acierta el *Libro Blanco de la Justicia* cuando afirma que el gobierno de la Administración de Justicia reviste una notable complejidad como consecuencia de la coincidencia sobre ese espacio material de diferentes instancias con competencias sobre la materia¹. En efecto, la Administración de Justicia, entendida ésta en su acepción más limitada, resulta ser un espacio material sobre el cual pueden converger con escaso orden y diferente intensidad al menos tres instancias de gobierno: los órganos de gobierno del Poder Judicial (especialmente, el Consejo General del Poder Judicial); el Ministerio de Justicia; y, en su caso, los correspondientes Departamentos de los Ejecutivos autonómicos con competencias en la materia.

Esta convergencia institucional sobre un ámbito material no deja de ser problemática. Más aún si se piensa que la situación presente no es sino un estadio en la evolución de un problema que todavía sigue abierto. En lo que afecta a determinación de responsabilidades, la *materia de Administración de Justicia* ha sufrido desde la aprobación del texto constitucional notables y notorios cambios, hasta el punto de que se puede afirmar sin riesgo a equivocarse que se trata de un ámbito material excesivamente dúctil y muy permeable a las exigencias políticas de cada momento².

Al margen de otras consideraciones más coyunturales, esa permanente mutación de responsabilidades en la materia ha venido facilitada por una normativa constitucional y estatutaria que configuraba un espacio abierto al desarrollo por medio de reenvíos y de fórmulas de subrogación³. Las dificultades iniciales de deslindar lo que fuera la materia “Administración de Justicia”, la entrada en acción de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, los permanentes cambios normativos de la legislación orgánica sobre la materia, así como el complejo (y, en ocasiones, confuso) razonamiento del Tribunal Constitucional que admitió la constitucionalidad de las cláusulas subrogatorias estatutarias y, a su vez, las vació de contenido, han supuesto un escenario jurídico que si algo lo caracteriza es la nota de la precariedad.

1. Ver, sobre este tema: *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997, pág. 311.

2. La prueba evidente de que es así la tenemos en que el desarrollo constitucional de este tema ha pasado por diferentes momentos y etapas, siendo buena muestra de ello lo que en este trabajo representa la parte central de la problemática analizada: *el personal al servicio de la Administración de Justicia*. En este terreno las oscilaciones normativas han sido la pauta común de funcionamiento hasta el punto de desdibujar lo que pudiera ser un modelo de reparto competencial en esta materia.

3. La denominación de cláusulas de subrogación a los reenvíos contemplados en los Estatutos de Autonomía en materia de Administración de Justicia se debe a I. de Otto, quien la acuñó (ver: *Estudios sobre el Poder Judicial*, Madrid, 1989, especialmente pág. 198 y ss.). Tal formulación se recogió posteriormente en los diferentes trabajos doctrinales que se han ocupado del tema, así como en la propia jurisprudencia constitucional.

II.- En estas coordenadas no cabe extrañarse de que el citado *Libro Blanco* ponga énfasis especial en los problemas que acarrea ese “abigarramiento de instancias”, resultado de un proceso de “acumulación normativa” y que ha dado lugar a una serie de inconvenientes que tienen incidencia en el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia⁴. A saber: a) Imprecisión en el reparto competencial; b) Afectación (relativa) a la independencia del Poder Judicial; c) Disfunciones evidentes en la gestión, y d) Dilaciones e ineficacia. Todo este cuadro de males endémicos que aquejan al servicio público de la Justicia, encuentra su base en un sistema de reparto de funciones (o, si se prefiere, de responsabilidades) poco meditado, confuso, escasamente operativo y, en fin, enormemente disfuncional. Ciertamente no es fácil que lo que antes era gestionado por una sola instancia pase a serlo, en algunos casos, por tres, con la dificultad añadida de deslindar campos de atribuciones e implantar mecanismos de cooperación entre los diferentes niveles de gobierno⁵.

Sorprende que el diagnóstico que recoge el *Libro Blanco* se haga en 1997; es decir, cuando se han cumplido casi veinte años de vigencia del texto constitucional, se han desarrollado algunas de las previsiones estatutarias en esta materia, se han producido varias reformas de la legislación orgánica, y, en fin, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre este tema en diferentes Sentencias⁶. Tras todo ese dilatado período de tiempo, y después de activar diferentes procesos de reforma, el resultado no puede ser más descorazonador: *la Administración de Justicia está literalmente sufriendo un diseño institucional completamente inapropiado para las funciones que debe desarrollar*.

¿Qué ocurre, por tanto, para que un tema como la Administración de Justicia, y, más en concreto, las atribuciones de las distintas instancias, no esté todavía ni siquiera mínimamente resuelto?, ¿qué es, en definitiva, lo que impide que se clarifiquen los ámbitos de atribución de los tres niveles institucionales citados anteriormente?, ¿por qué, a pesar de todo, el papel de las CC AA sigue siendo resi-

4. Ver *Libro Blanco...*, cit., pág. 315 y ss.

5. Una de las posibles soluciones que se barajan frente a esa dispersión de responsabilidades es, por ejemplo, la intensificación de las fórmulas cooperativas (ver, por ejemplo, *Libro Blanco...*, cit., pág. 324, donde se afirma: “la colaboración entre órganos territoriales de gobierno del Poder Judicial y las autoridades autonómicas competentes aparece como una *ineludible necesidad para conseguir mayor eficacia de la Administración de Justicia*”). Siendo cierto lo anterior, no lo es menos que previo al necesario establecimiento de fórmulas de cooperación, debe existir un reparto nítido de responsabilidades entre las diferentes instancias de gobierno. Sin ese *prius* la coordinación difícilmente puede ser un instrumento operativo.

6. Y aún lo deberá seguir haciendo, pues la reforma de la LOPJ que se llevó a cabo a través de la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, fue impugnada ante el Tribunal Constitucional por medio de un recurso de inconstitucionalidad que está todavía (cuando esto se escribe) pendiente de resolución por el Alto Tribunal.

dual en la materia?, ¿qué vías caben de solución a estos problemas?, ¿se deben fortalecer las competencias del Consejo General del Poder Judicial?, ¿o se deben ampliar, en cambio, los ámbitos decisionales de las CC AA en la materia?, ¿es posible, en cualquier caso, mantener la situación actual por mucho tiempo?

En fin, a estas preguntas intentaré dar respuesta en las páginas que siguen, no sin antes advertir, como ya he anticipado, que los problemas competenciales en torno a la materia de Administración de Justicia han ido afrontándose paulatinamente en una accidentada trayectoria normativa, jurisprudencial y doctrinal. No es impropio señalar que aquí prescindiré de abordar tal *iter*, puesto que su valor actual no deja de ser meramente “histórico”, aunque su conocimiento implique situar mejor los problemas que se tratan en estas páginas. En cualquier caso, esta es una cuestión abundantemente estudiada por la doctrina y cuyo examen nos desviaría en exceso de los problemas actuales de la Administración de Justicia, que son al fin y a la postre los que nos interesan⁷.

III.- No conviene perder nunca de vista que el sistema de distribución de competencias en materia de Administración de Justicia *no se debe encuadrar en sus líneas básicas en lo que son las reglas generales de reparto previstas en nuestra Constitución territorial entre Estado y CC AA*. Y no se debe encuadrar en esas reglas porque sencillamente tal operación resulta imposible. En un ámbito material tan peculiar como es la Justicia, hay que partir por reconocer que no se trata tanto de deslindar en qué es competente el Estado y cuáles son las atribuciones de las CC AA, sino que es preciso arrancar del hecho de que el sistema constitucional configura *un Poder Judicial*, al que dota de una independencia funcional, estableciendo constitucionalmente un órgano de gobierno de tal Poder cuyo cometido principal es garantizar esa independencia (el Consejo General del Poder Judicial)⁸.

7. Sin ánimo alguno de exhaustividad, se pueden citar aquí los siguientes trabajos que se han ocupado en detalle de este tema: M. A. Aparicio, “Las competencias de las CC AA en materia de Administración de Justicia”, *Informe Pi i Sunyer sobre CC AA 1990*, Barcelona, 1991, pág. 265 y ss.; J. F. López Aguilar, *Justicia y Estado Autonómico. Orden competencial y Administración de Justicia en el Estado compuesto de la Constitución de 1978*, Madrid, 1993, especialmente pág. 93 y ss.; J. F. López Aguilar, *La justicia y sus problemas en la Constitución*, especialmente pág. 65 a 106; J. A. Toscano Ortega: “Le competenze delle Comunità Autonome in materia di giustizia: profili generali della giurisprudenza costituzionale”, en G. Rolla, *La riforma delle autonomie regionali. Esperienze e prospettive in Italia e Spagna*, Turín, 1995, especialmente pág. 110 y ss.; J.A. Xiol Ríos, “Las competencias de las CC AA en materia de Justicia”, *Actualidad Administrativa* núms. 7 y 8, 1992, págs. 55 y ss. y 75 y ss., respectivamente. Ver, asimismo, el trabajo de J.A. Xiol Ríos, “La incidencia del Estado autonómico sobre la Administración de Justicia”, *Informe Pi i Sunyer sobre CC AA 1994*, Barcelona, 1995, pág. 807 y ss.

8. Un buen análisis de la posición constitucional del Poder Judicial en: L. M^a. Díez Picazo, *Régimen cons-*

Esa independencia funcional, principal atributo de ese poder junto a su carácter unitario, lo es tanto ante los poderes de los órganos generales del Estado (Cortes Generales y Gobierno central), como frente a los poderes territoriales (CC AA).

Pero la nota dominante de cómo debe configurarse el Poder Judicial en el plano orgánico y funcional, estriba en que la Constitución *reserva al legislador orgánico* (a través de una norma específica: la Ley Orgánica del Poder Judicial) la determinación (entre otras cosas) del *funcionamiento y gobierno* de los Juzgados y Tribunales, así como del *estatuto jurídico* de los Jueces y Magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, y del *personal al servicio de la Administración de Justicia*.

En realidad, cabe afirmar que la materia de justicia, sin perjuicio de que se incorpore al sistema general de distribución de competencias (a través del artículo 149.1.5 y de las correspondientes previsiones estatutarias), ofrece unos perfiles con un innegable sello de peculiaridad en función del Poder sobre el cual opera; perfiles que modulan necesariamente las reglas de reparto que deben actuar en tan especial campo.

Hay que tener siempre presente que, a diferencia del Poder Legislativo y del Ejecutivo, el Poder Judicial es *único*, siendo éste un dato que distingue nítidamente el modelo de Estado autonómico de otros Estados compuestos de naturaleza federal⁹. Efectivamente, el reparto de competencias entre el Estado (o los órganos generales del Estado) y las CC AA se proyecta funcionalmente tanto sobre potestades normativas (leyes y reglamentos) como ejecutivas. Por definición, es en el campo funcional del Legislativo y del Ejecutivo donde se concreta la distribución de competencias que se despliega sobre las diferentes materias. Las consecuencias del modelo son claras: en el Estado Autonómico existen dieciocho estructuras legislativas y otras tantas ejecutivas, no contemplándose sin embargo más que un solo Poder Judicial.

titucional del Poder Judicial, Madrid, 1991, especialmente pág. 33 y ss. Allí se define al Poder Judicial como “un complejo orgánico *policéntrico y descentralizado*”, sin perjuicio de afirmar que su característica esencial no es otra que la del *principio de unidad* (pág. 34). Sobre el Consejo General del Poder Judicial, ver: P. Lucas Murillo de la Cueva, “El gobierno del Poder Judicial: los modelos y el caso español”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, pág. 137 y ss.; M. Gerpe Landín, “El Gobierno del Poder Judicial en el constitucionalismo europeo continental: Francia, Italia, Portugal y España”, A. Monreal (ed.), *La división de poderes: el Poder Judicial*, Barcelona, 1996, pág. 11 y ss. Ver, también: M. J. Terol, *El Consejo General del Poder Judicial*, Madrid, 1990.

9. Así ha sido puesto de relieve por la doctrina, ver, por todos: J. F. López Aguilar, *Justicia y Estado Autonómico*, cit., pág. 58 y ss. En cualquier caso, la intervención de los poderes autonómicos puede ser mucho más intensa en el plano de la Justicia que la que se diseña en el actual bloque de la constitucionalidad. Sirva como ejemplo las atribuciones que a la Generalitat de Cataluña se le otorgaban en el artículo 11 del Estatuto de Autonomía de la etapa republicana, aprobado por Ley de 15 de septiembre de 1932.

¿Quiere decir lo anterior que el Poder Judicial permanece ajeno a la estructura territorial del Estado?, ¿disponemos, por tanto, de un Poder Judicial que vive de espaldas a la realidad autonómica? A estas alturas sabemos que, a pesar de la declaración de unidad del Poder Judicial, éste no puede prescindir de la realidad en la cual se inserta¹⁰. Si bien es cierto que el texto constitucional fue excesivamente parco a la hora de reconocer ámbitos de intervención autonómica en materia de justicia (pues salvo la excepción del artículo 152 CE no hay otra referencia explícita en este campo), no lo es menos que el proceso autonómico (o mejor dicho, la estructuración paulatina de un Estado de estructura compuesta) tenía necesariamente que impregnar por fuerza la configuración concreta del Poder Judicial, tanto en su vertiente orgánica como funcional.

Así, frente a la parquedad constitucional, no cabe extrañarse que fueran los Estatutos de Autonomía los que iniciaran una línea de *autonomización* de determinadas facetas del funcionamiento del Poder Judicial, particularmente, aunque no de modo exclusivo, en todo lo relativo a las *competencias de gestión de la Administración de Justicia*. La particularidad de este proceso, por todos conocida, radicaba en la técnica de reenvío que llevaban a cabo la mayor parte de los Estatutos a la futura Ley Orgánica del Poder Judicial, para que fuera ésta al fin y a la postre la que *concretara* los ámbitos de intervención de las CC AA en una materia tan peculiar como era la Administración de Justicia. En definitiva, la operación de fondo radicaba en que al tratarse de un *Poder* del Estado calificado como único, distinto e independiente del Legislativo y del Ejecutivo, difícilmente los Estatutos podían establecer reglas de reparto específicas, puesto que el propio texto constitucional establecía una *reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial* para que a través de ella se determinara en qué medida las CC AA podían intervenir en la organización y funcionamiento de la actividad de los órganos que forman parte de ese Poder Judicial. Es cierto, en cualquier caso, que la normativa estatutaria jugaba como un límite a la libertad de opción del legislador orgánico, pero no lo es menos que las posibilidades de establecer un modelo de Administración de Justicia más o menos adaptado a la realidad autonómica radicaban básicamente en el legislador orgánico. Sería, pues, en el momento de aprobar la citada Ley Orgánica del Poder Judicial cuando las Cortes Generales, por expresa habilitación constitucional, estableciesen el grado de intervención de las CC AA en ese ámbito.

10. Un análisis entre Poder Judicial y Autonomías puede encontrarse en el libro de P. Andrés Ibáñez y C. Movilla Álvarez, *El Poder Judicial*, Madrid, 1986, pág. 237 y ss.

La justificación para impedir cualquier grado de intervención en la materia a las CC AA sólo podía apoyarse en una interpretación restrictiva y asistemática de las normas que forman el núcleo sustantivo de la Constitución territorial. Únicamente cabía la opción de que el órgano máximo de gobierno del Poder Judicial (esto es, el Consejo General del Poder Judicial) asumiera para sí ámbitos competenciales ejecutivos fundamentando que tales atribuciones eran necesarias para garantizar la independencia del Poder Judicial, desapoderando así al Ministerio de Justicia de tales funciones y, por consiguiente, a las propias CC AA (es decir, desactivando la entrada en acción de las denominadas como “cláusulas subrogatorias”). En cualquier caso, como también decía, todo quedaba condicionado al modelo final que se dibujara a través de la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues siendo cierto que la Constitución es muy parca a la hora de reconocer cualquier grado de intervención de las CC AA en el ámbito de la justicia, también lo es que, si prescindimos de la referencia del artículo 149.1.5 CE (donde, por cierto, tampoco existe una atribución explícita), no hay en el texto constitucional ni una sola mención expresa a facultades reservadas en el ámbito de la justicia en favor del Gobierno central.

En consecuencia, la reconstrucción del complejo panorama de reparto competencial en la esfera de la Justicia debe partir por subrayar que el Poder Judicial dispone de un órgano máximo de gobierno (CGPJ) que por definición vela por la garantía de independencia, y que es en definitiva a este Poder Judicial formado por Jueces y Magistrados al que se atribuye el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Este Poder es, además, llamado por el ordenamiento constitucional para el desempeño de todas las funciones ligadas con la prestación del servicio público de la Justicia; sin embargo, es en los dos planos citados (ejercicio de la potestad jurisdiccional, por un lado, y dotación de medios para la prestación del servicio, por otro) donde radica, según se verá, la clave del reparto de competencias en la materia.

La LOPJ, en su primera versión de 1985, apostó por un modelo de Administración de Justicia que pivotaba sobre dos bases fuertes (CGPJ y Ejecutivo estatal), situando a las CC AA en un papel meramente auxiliar o testimonial en lo que afectaba al reparto de atribuciones en la reiterada materia. En línea de continuidad con el sistema anterior al régimen constitucional, la LOPJ diseñó en 1985 un modelo de gestión de la Administración de Justicia fuertemente centralizado, desapoderando al CGPJ de algunas importantes atribuciones que previamente le habían sido conferidas en 1980, y relegando a las CC AA a una función meramente instrumental. Las competencias autonómicas en materia

de Administración de Justicia se limitaron así a una serie de propuestas en determinados ámbitos, a la gestión de los medios materiales, y a un reducidísimo campo de intervención en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Sin embargo, ese desarrollo llevado a cabo a través de la LOPJ de 1985 dejaba de lado la importante cuestión de que era materialmente imposible configurar un Poder Judicial en un Estado de estructura compuesta *al margen* de las CC AA. De hecho, los profundos cambios sufridos en el ordenamiento jurídico como consecuencia del ejercicio de las competencias normativas de las CC AA, el desarrollo de los Derechos civiles forales y especiales, así como la existencia de lengua propia en diferentes territorios del Estado, aconsejaban una adecuación del Poder Judicial a la realidad subyacente de un Estado políticamente descentralizado. Como no podía ser de otro modo, la proyección espacial del Poder Judicial toma como ámbito territorial esencial a la Comunidad Autónoma, ámbito en el cual se asientan los Tribunales Superiores de Justicia, tal y como en su momento contemplara el artículo 152 CE¹¹.

Esa inicial insensibilidad hacia lo autonómico de la que hizo gala el texto de la LOPJ de 1985, sufrió, no obstante, un cambio relativo –como tiempo habrá de comprobarlo en detalle– en la reforma de la LOPJ operada a través de la LO 16/1994, de 8 de noviembre. Un cambio que, en mi opinión, no supone más que una tendencia hacia una paulatina adaptación de la Administración de Justicia a la estructura territorial del Estado. Como en otros ámbitos, también en este campo la Administración de Justicia se resiste al cambio. Tradicionalmente configurada con una estructura corporativa sólidamente implantada y con hábitos de naturaleza centralista, el proceso de adecuación al espacio autonómico está siendo lento y salpicado de notables dificultades.

En cualquier caso, es fundamental destacar en este momento que el modelo de articulación del Poder Judicial, en lo que se refiere al reparto de atribuciones entre CGPJ, Gobierno central y CC AA, es un *modelo abierto* cuya configura-

11. Unas interesantes consideraciones sobre estos temas se encuentran en el trabajo de J. A. Xiol Ríos, “La incidencia del Estado autonómico...”, cit., donde se analiza pormenorizadamente el grado de afectación del Estado autonómico en la vertiente procesal y en la planta de los Tribunales (ver, especialmente, pág. 821 y ss.).

ción puntual corresponde a la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como a las sucesivas reformas que la misma vaya teniendo. Las opciones son varias, pero todo apunta a que *la apertura del sistema irá introduciendo cada vez con más fuerza a las CC AA en el desarrollo del sistema de Administración judicial en su conjunto, pues las CC AA, en tanto instancias territoriales en las que descansan importantes atribuciones, resultan piezas nucleares para un mejor funcionamiento del aparato judicial y un mayor fortalecimiento de una debilitada legitimación de la Justicia en España*¹².

IV.- Centrándome ahora en el ámbito específico de las competencias autonómicas en materia de Administración de Justicia, y evitando en la medida de lo posible retrotraer el discurso a cuestiones doctrinales ya resueltas, cabe indicar que en ese espacio material se pueden diferenciar dos planos complementarios sobre los que se proyectan las competencias; dos planos que sin perjuicio de su complementariedad se muestran en general separados (aunque en ocasiones, como tendré ocasión de resaltar, las dificultades de disección sean manifiestas). Por un lado estarían las competencias autonómicas en materia de Justicia, ligadas directa o indirectamente con el ejercicio de la función jurisdiccional y, más precisamente, con las atribuciones reconocidas en favor del Consejo General del Poder Judicial como órgano de gobierno del Poder Judicial, así como del resto de órganos de gobierno de ese Poder. Y por otro lado se debe hacer mención al campo de atribuciones ejercido por el Gobierno central (más en concreto, por el Ministerio de Justicia), que se despliega principalmente (aunque no de modo exclusivo) en el núcleo de las competencias de *gestión de la Administración de Justicia* o, también denominado “administración al servicio de la Administración de Justicia”¹³.

En este último ámbito es también posible, no obstante, la intervención del CGPJ, principalmente, aunque no de modo exclusivo, a través de la vía de la inspección. En ambos planos, pero con distinta intensidad, las CC AA actúan. En

12. Sobre este aspecto es de obligada consulta el trabajo de L. López Guerra, “La legitimidad democrática del juez”, *Cuadernos de Derecho Público* núm. 1, donde expresamente se habla de la “legitimación democrática ‘de ejercicio’”.

13. Esta es la acepción que emplea, por ejemplo, J. F. López Aguilar, en su citada monografía *Justicia y Estado Autonomico...*, cit, pág. 210. Descarto aquí, en cualquier caso, el uso de la locución “Administración de la Administración de Justicia”, empleado en su día por el Tribunal Constitucional en sus SSTC 56/1990 y 62/1990; acepción que se utilizó por el Alto Tribunal con el fin de deslindar el alcance de la atribución de competencia exclusiva del Estado (derivada del título competencial del artículo 149.1.5 CE), y permitir así la entrada en acción de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía. Estimo ciertamente que la expre-

el primero de ellos (ligado al ejercicio de la función jurisdiccional) la intervención de las CC AA no deja de ser meramente auxiliar y, en muchas ocasiones, puramente testimonial o simbólica. En el segundo (el relativo a la gestión), sin embargo, las actuaciones de las Comunidades Autónomas pueden tener una potencialidad mayor, aunque, según se verá, la opción legislativa sigue moviéndose en unas coordenadas meramente reductoras en cuanto al fomento de un mayor protagonismo del nivel autonómico en la gestión del aparato administrativo de la Justicia.

En verdad, de los dos planos expuestos interesa aquí desarrollar el segundo de los citados. Y ello no es debido a que la escasa entidad de las competencias autonómicas en el primer bloque enunciado desaconseje un tratamiento de la cuestión, sino principalmente porque los mayores problemas en el reparto de competencias entre los órganos generales del Estado y las CC AA en materia de justicia se siguen planteando básicamente en torno a la distribución de *responsabilidades en la gestión de la Administración de Justicia*; sin que ello suponga desmerecer la trascendencia que puedan tener otras muchas cuestiones que no serán abordadas en esta sede, tales como la intervención normativa de las CC AA en este ámbito o, por poner sólo un ejemplo, la incidencia de la problemática lingüística en la prestación del servicio público de la Justicia y su proyección sobre el estatuto jurídico de jueces, magistrados y personal al servicio de la Administración de Justicia¹⁴.

La opción por las competencias de gestión en el momento de abordar un tema más general como es el de las competencias de las CC AA en materia de Administración de Justicia, radica también en la importancia que el *Libro Blanco de la Justicia* da al tema de la gestión y a los problemas derivados del complejo reparto de atribuciones en esa materia. El *Libro Blanco* incide, en efecto, en la proyección que estas cuestiones tienen sobre el mal funcionamiento de un servicio público esencial como es la Justicia; sector clave además en el proceso de legitimidad del Estado constitucional. En esa dirección caminan, pues,

sión utilizada por el Tribunal Constitucional es muy poco clarificadora del contenido real de las competencias que deben ejercerse por las CC AA. Aquí, como se habrá podido comprobar nos inclinamos por denominar a esas competencias como de *gestión*, pero sin que ello implique desconocer que las CC AA también pueden disponer de competencias normativas sobre la materia indicada.

14. Recientemente, y después de muchos avatares que no vienen al caso en estos momentos, ha sido aprobada por el Consejo General del Poder Judicial, la normativa mediante la cual se valora el conocimiento de las lenguas cooficiales y del Derecho propio de cada Comunidad Autónoma en la provisión de destinos en el ámbito del Poder Judicial.

las presentes reflexiones, con la observación adicional de que dentro del ámbito del reparto de competencias en materia de gestión de la *Administración de Justicia*, el discurso se centrará principalmente en todo lo concerniente al *diseño organizativo y a la gestión de medios personales de la Administración de Justicia*, pues también es allí donde se encuentran la mayor parte de los problemas no resueltos, así como las claves principales que apuestan por una mejora sustancial del servicio público de la Justicia en un Estado social y democrático de Derecho.

V.- Sin perjuicio de que el objeto de este trabajo se centre efectivamente en el examen detallado de las competencias de las CC AA en materia de *gestión de la Administración de Justicia*, conviene, no obstante, poner de relieve sumariamente cómo el Poder Judicial está cada vez más permeado por la realidad autonómica del Estado. Esta afirmación se constata fielmente cuando se examina *la participación de las CC AA tanto en el ámbito normativo de algunas materias relacionadas con la Justicia como en las diferentes (y normalmente puntuales) intervenciones de las CC AA en el campo de las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial o en ámbitos específicos propios de lo que se podría calificar como más próximos al ejercicio de la “función jurisdiccional”*.

Un somero examen, en primer lugar, de las facultades reconocidas a las CC AA en el ámbito normativo claramente nos advierte del carácter residual de esas hipotéticas actuaciones [ver cuadro I]. En efecto, la participación en la organización de la demarcación judicial se limita, como es sabido, a la elaboración de *una propuesta* en la que se fijarán los partidos judiciales (art. 35.1)¹⁵. La única atribución con contenido decisorio (aunque su trascendencia no deja de ser residual) consiste en que las CC AA determinarán por Ley la capitalidad de los partidos judiciales. En el ejercicio de la potestad reglamentaria está por ver, sin embargo, el espacio de actuación que tengan o puedan tener los Ejecutivos autonómicos, que dependerá obviamente de la *apertura* autonómica que en su caso haga la LOPJ o, mejor dicho, de las reformas que en su momento puedan auspiciarse, pues actualmente los márgenes de intervención sobre esta materia siguen siendo reducidos, aunque también no exentos de una relativa indeterminación.

15. Ver, sobre este tema, la STC 62/1990, y más en concreto ffjj 7 a 10, donde se recogen las consideraciones del Alto Tribunal en relación con las competencias autonómicas relativas a la demarcación judicial.

CUADRO I

FACULTADES NORMATIVAS DE LAS CC AA EN EL ÁMBITO DE LA JUSTICIA E INTERACCIONES ENTRE CGPJ Y CC AA

- A.- Participación en la organización de la demarcación judicial: propuesta de partidos judiciales dirigida al Gobierno (art. 35.2 LOPJ).
- B.- Fijación por Ley autonómica, previo informe CGPJ, de la capitalidad de los partidos judiciales (art. 35.6 LOPJ).
- C.- Habilitación para el ejercicio de la potestad reglamentaria por el Ejecutivo autonómico (disposición adicional 1ª, dos).
- D.- Sometimiento a Informe del CGPJ de determinados anteproyectos de ley y disposiciones generales de CC AA (art. 108.1.a).
- E.- Solicitud de Informe al CGPJ de Proposiciones de Ley o enmiendas que versen sobre determinadas materias (art. 109.3 LOPJ).

De cualquier modo, sabido es que la disposición adicional primera de la LOPJ, según redacción dada por la LO 16/1994, especifica que “el Gobierno o, en su caso, *las CC AA con competencias en la materia*, aprobarán los reglamentos que exija el desarrollo de la presente Ley Orgánica, salvo cuando la competencia para ello corresponda al Consejo General del Poder Judicial a tenor de lo que dispone el artículo 110”¹⁶. Esta atribución de potestad reglamentaria a los Ejecutivos autonómicos ha sido objeto de crítica doctrinal y, a su vez, ha sido también impugnada ante el TC por medio del recurso de inconstitucional interpuesto contra determinados preceptos de la citada ley de 1994¹⁷. En cualquier caso, la interacción entre Poder Judicial y CC AA en el ámbito normativo no termina ahí, pues se expande también a la atribución al CGPJ de informar los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las CC AA que afecten a una serie de materias tasadas en el artículo 108.1 LOPJ, sin perjuicio de que las Asambleas Legislativas de las CC AA puedan solicitar Informe al CGPJ sobre las materias estipuladas en el artículo 109.1 LOPJ. Por tanto, las

16. Particulares problemas se suscitan en torno a la delimitación precisa de cuál es el ámbito sobre el que debe operar la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial, y sobre todo a la hora de reconocer si existen o no poderes implícitos en el ejercicio de tal potestad. Sobre la potestad reglamentaria del Consejo, ver: J. M. Porras Ramírez, “Fundamento, naturaleza, extensión y límites de la potestad reglamentaria del Consejo General del Poder Judicial”, *Revista de Estudios Políticos* núm. 87, pág. 239 y ss.

17. Sobre la potestad reglamentaria autonómica prevista en la disposición adicional primera, dos, de la LOPJ, ver: E. Álvarez Conde, “El reparto de competencias en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión”, en A. Monreal (ed.), *La división de poderes...*, cit., pág. 80 y ss.

facultades normativas de las CC AA en el ámbito de la Justicia en sentido estricto bien pueden calificarse de irrelevantes o escasamente operativas (a salvo de

INTERVENCIONES DE LAS CC AA EN MATERIAS VINCULADAS
CON EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

- A.- En el ámbito del reclutamiento y nombramiento de jueces y magistrados:
 - a) Instar la convocatoria de oposiciones y concurso-oposiciones (art. 301.6 LOPJ).
 - b) Ser oídas en la elaboración de normas de acceso en las convocatorias selectivas (arts. 306.1 y 313.1 LOPJ).
 - c) La representación de las CC AA en el Consejo Rector de la Escuela Judicial, así como el establecimiento de relaciones permanentes entre aquéllas y el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia (art. 434.3 LOPJ).
- B.- En el ámbito de la provisión de destinos de jueces y magistrados
 - a) Iniciativa para convocar los concursos (art. 315 LOPJ).
 - b) Publicación del nombramiento del Presidente del Tribunal Superior de Justicia en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma (art. 336. 2).
 - c) Presentación de una terna de juristas de reconocido prestigio por parte de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, para la provisión de una plaza de Magistrado de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia (art. 330.3 LOPJ).
- C.- La valoración de la lengua y del derecho propio de las CC AA en la provisión de destinos.
 - a) Configuración como mérito preferente (y, en consecuencia, acreditación del conocimiento de la lengua y del derecho propio) para la provisión de plazas por concurso.
 - b) Valoración como mérito del conocimiento del derecho y de la lengua propia de la Comunidad Autónoma en la provisión de plazas de Presidente del Tribunal Superior de Justicia y de las Audiencias Provinciales.
- D.- Intervención de las CC AA en materia de formación continua de jueces y magistrados.
- E.- Posibilidad de que las CC AA insten la inspección de cualquier Juzgado o Tribunal.

determinar el alcance de la potestad reglamentaria autonómica), teniendo únicamente un valor de mero reconocimiento de que el Poder Judicial no permanece completamente extraño a la organización territorial del Estado.

Tampoco son de mucho calado un amplio catálogo de intervenciones de las CC AA en ámbitos o esferas propios del CGPJ y en materias que están directamente imbricadas con el ejercicio de la función jurisdiccional. Aquí lo que se ha hecho en la mayor parte de los casos no es otra cosa que equiparar la actuación de las CC AA a la prevista por el Ministerio de Justicia. Bien es cierto que tales referencias a las CC AA hay que entenderlas en todo caso referidas a sus Ejecutivos autónomos y, más en concreto, a las Consejerías o Departamentos competentes. La sistematización de ese amplio catálogo de intervenciones nos permite advertir con nitidez la residualidad de tales atribuciones [ver cuadro II].

En esa sistematización que hemos llevado a cabo, y que sigue en líneas generales otra efectuada en su momento por Enrique Álvarez Conde¹⁸, se pueden desglosar *cinco grandes ámbitos de intervención de las CC AA en esferas competenciales del CGPJ o de interacción entre ambas instancias*. En primer lugar, en el *ámbito del reclutamiento y nombramiento de jueces y magistrados*, donde la intervención de las CC AA se limita a instar la convocatoria de oposiciones y concurso-oposiciones, o, en su caso, a ser oída en la elaboración de las normas de acceso en la convocatoria; también está prevista una representación de las CC AA con competencia en la materia en el Consejo Rector de la Escuela Judicial, así como se prevé el establecimiento de relaciones permanentes entre aquéllas y el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia. En segundo lugar, *en lo que afecta a provisión de destinos*, las actuaciones posibles de las CC AA no dejan de ser, salvo en un caso, meramente testimoniales. Así es, tanto la iniciativa de las CC AA para la convocatoria de concursos, como la publicación del nombramiento del Presidente del TSJ en el Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma, no tienen otro carácter que el puramente residual. En cualquier caso, la intervención más importante de la Comunidad Autónoma es la relativa a la presentación de una terna de juristas de reconocido prestigio por parte de la Asamblea Legislativa para la provisión de una plaza de Magistrado de las Sala de lo Civil y Penal de los TTSSJJ, procedimiento en el que se ha querido ver una suerte de “federalización” de la Justicia¹⁹. En tercer lugar, nos encontramos con aquellas intervenciones que

18. Ver su completo trabajo al respecto: “El reparto competencial en materia de Administración de Justicia: el estado de la cuestión”, cit., especialmente pág. 83 y ss.

19. J. F. López Aguilar, *Justicia y Estado Autonomico*, cit., pág. 160.

tienen por finalidad *la valoración sobre el conocimiento del idioma y del Derecho propio de las CC AA*, que se configura como mérito preferente para la provisión de plazas por concurso y cuya determinación se reenvía a un reglamento. Esta cuestión ha dado lugar a un accidentado proceso de concreción normativa y ha sido resuelta recientemente (hay que esperar que de modo definitivo)²⁰. No obstante, aquí las CC AA carecen en principio de cualquier intervención que no sea la simple acreditación, a través de sus instituciones competentes, del grado de conocimiento de la lengua propia que deba tener el Juez o Magistrado. Al CGPJ se le exige, asimismo, que valore como mérito el conocimiento del Derecho y de la lengua propia de la Comunidad en la provisión de las plazas de Presidente del TSJ y de las Audiencias. En cuarto lugar, tenemos las *intervenciones de las CC AA en materia de formación continua de jueces y magistrados*, que al no tener reflejo normativo puntual se instrumentan a través de convenios entre el CGPJ y las CC AA. Y, por último, en quinto lugar podemos resaltar las posibilidades potenciales de que sean las CC AA quienes *insten la inspección de cualquier Juzgado o Tribunal*, intervención que se fundamenta, como se ha dicho, en una interpretación del artículo 171.4 de la LOPJ²¹.

De todo lo anterior cabe destacar que, incluso en el núcleo competencial duro de las atribuciones al CGPJ, la LOPJ reconoce espacios de intervención a las CC AA, puesto que necesariamente el modelo de organización territorial del Estado impregna la actuación del Poder Judicial. Esto se advierte con particular claridad en todo lo concerniente a la valoración como mérito de la lengua y del conocimiento del Derecho foral o especial. En este punto, aunque la regulación muestra signos evidentes de timidez y, en algún sentido, de aplazamiento paulatino de los problemas, lo cierto es que la realidad autonómica va calando lentamente sobre el edificio del Poder Judicial.

VI.- En donde se sitúan las *competencias más relevantes* y, asimismo, *los problemas de mayor calado* es, tal como decía, en el amplio campo que se puede denominar como *competencias de gestión de la Administración de Justicia*. Es en este espacio en el que se pueden ubicar todas las cuestiones que se enmarcan

20. En cualquier caso, tal como se indicaba antes, el CGPJ ha aprobado un texto que regula la valoración de los méritos de conocimiento del Derecho propio y de la lengua de la CA en la provisión de destinos en las CC AA.

21. En estos términos se expresa E. Álvarez Conde, "El reparto de competencias...", cit., pág. 89.

dentro de las atribuciones conferidas por los Estatutos de Autonomía a las CC AA en línea de similitud con las competencias que, en su caso, reconozca la LOPJ al Gobierno. Es lo que se ha denominado como *cláusulas subrogatorias* de los Estatutos, y cuya constitucionalidad, con matices que ahora no vienen al caso, fue ratificada por la STC 56/1990. Asimismo, dentro de esas competencias de gestión habría que insertar todas las relativas a las intervenciones posibles de las CC AA en el campo del *diseño organizativo o, más precisamente, de la Oficina Judicial*, ámbito en el cual la problemática de reparto presenta, como se verá, perfiles ciertamente peculiares.

De la sistematización que se hace de esas competencias e intervenciones autonómicas en este campo de la gestión [ver cuadro III] se derivan importantes consecuencias, que en su momento extraeré. Por ahora basta con indicar que muchos de los problemas detectados en el funcionamiento de la Administración de Justicia por el *Libro Blanco* se sitúan precisamente en el ámbito de la gestión. Así hay que entender, sin duda, las referencias a la insatisfacción general en la configuración actual de la Oficina Judicial y la exigencia de una reforma de la misma; reforma que obedece a la finalidad de fortalecer el prestigio dañado de la Justicia y acentuar su carácter prestacional mediante un funcionamiento más eficaz y eficiente de esa organización. A ello nos referiremos en las páginas que siguen. Antes se debe advertir que la problemática de la gestión en la Administración de Justicia, como también recuerda el *Libro Blanco*, reviste una notable complejidad, solapándose diferentes instancias y poderes en un corte que ofrece una dualidad competencial evidente: por un lado, el reparto entre Poder Ejecutivo y CGPJ; y, por otro, el reparto de funciones entre poder central y poderes territoriales. A ello se debe añadir, al menos por ahora, la existencia de dos ritmos en el traspaso de medios materiales y personales a las CC AA, lo que produce como consecuencia obligada un *sistema de dos velocidades* con competencias de diferente intensidad e intervenciones distintas del Ministerio de Justicia en las diferentes Comunidades (se puede hablar así de “territorio del Ministerio de Justicia” y “territorios de competencias de gestión compartidas entre Ministerio de Justicia y CC AA”). El sistema puede ser calificado de muchas maneras, pero en ningún caso se puede hacer referencia a él como un modelo de funcionalidad en el reparto²².

22. Esta cuestión del reparto competencial de la materia “Administración de Justicia” en los diferentes Estatutos de Autonomía ha sido tratada por diferentes autores y no es momento ni lugar de introducirnos en su examen. Sobre este tema es oportuno el trabajo de I. Sánchez Amor, “Competencias de las CC AA del artículo 143 CE en materia de Justicia”, *Informe Pi y Sunyer sobre CC AA 1990*, Barcelona, 1991, pág. 265 y ss. Sobre este tema también son interesantes los trabajos citados anteriormente de J. A. Xiol Ríos, así como las

CUADRO III

COMPETENCIAS DE LAS CC AA EN MATERIA DE GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA
<p>a) Competencias sobre gestión de medios materiales de la Administración de Justicia.</p> <p>b) Competencias sobre personal al servicio de la Administración de Justicia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los ámbitos residuales de competencia sobre Secretarios Judiciales. 2. Las competencias sobre Oficiales, Auxiliares y Agentes Judiciales. Su caracterización como Cuerpos Nacionales y el complejo reparto de atribuciones entre Gobierno del Estado (Ministerio de Justicia) y Ejecutivos autonómicos. 3. Las competencias sobre Médicos Forenses e Institutos de Medicina Legal. 4. Las competencias sobre personal laboral al servicio de la Administración de Justicia. <p>c) Los ámbitos residuales de competencias autonómicas sobre la Oficina Judicial. La difícil convergencia, en su caso, de tres niveles institucionales en el gobierno de la organización de la Administración de Justicia.</p>

Dentro de este ámbito de competencias de gestión en materia de Administración de Justicia cabe traer a colación, en primer lugar, las *competencias sobre gestión de medios materiales*. Esta materia de gran transcendencia, como reconoció el TC, “se proyecta sobre un solo precepto de la LOPJ: el artículo 37” (STC 56/1990, fj 12). Aquí entra a actuar plenamente la cláusula subrogatoria, siendo acogida inclusive por la propia LOPJ. En efecto, la dotación material, como también recuerda el propio TC, “no se incardina en la

aportaciones de E. Álvarez Conde en su trabajo “El reparto de competencias...”, cit. En cualquier caso, una de las cuestiones que se pueden suscitar en estos momentos es la de conocer hasta qué punto las competencias de Administración de Justicia se van a traspasar a *todas* las CC AA, pues la naturaleza de los títulos competenciales es diferente en unos y en otros casos. Lo paradójico de la cuestión es que mediante la reforma de algunos Estatutos de Autonomía operada en 1994, se reconocieron competencias en la materia a determinadas CC AA que no habían recogido ninguna referencia expresa en sus respectivos Estatutos, con lo cual tendríamos ahora tres tipos de CC AA en relación con el ejercicio de competencias en la materia (las que están ejerciendo las competencias vía traspaso, las que lo contemplaron inicialmente pero superando los techos del art. 148 CE y las que no lo contemplaron inicialmente, pero tras la reforma de sus Estatutos han incluido la competencia en la materia ajustándose a las previsiones constitucionales del artículo 148.2 CE).

materia definida como ‘poder judicial’, sino que se trata de una materia conexas”, encuadrable por tanto dentro de la gestión de la Administración de Justicia. El propio artículo 37.3 de la LOPJ reconoce la posibilidad de que la gestión de todo tipo de recursos materiales pueda ser llevada a cabo por las CC AA en los términos previstos en sus Estatutos. Esto ha dado pie a que el primer traspaso efectivo en este ámbito haya sido precisamente sobre *la provisión de medios materiales*²³.

VII.- Tal como reconociera el reiterado *Libro Blanco*, ciertamente existen algunos problemas en lo que se refiere a medios materiales, pero la expresión más grave (o, al menos, una de las más graves) de la problemática en el ámbito de la gestión “es la referida al gobierno y administración de los medios personales de la Administración de Justicia y, particularmente, al personal no jurisdiccional: secretarios, médicos forenses, oficiales, auxiliares, agentes y personal laboral”²⁴. Efectivamente, en este ámbito, como se señalaba al principio, se han producido no pocos cambios desde que en 1980 la vieja Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial adscribiera a éste a los Secretarios y al personal al servicio de la Administración de Justicia, más en concreto a los Oficiales, Auxiliares y Agentes.

En lo que concierne al personal al servicio de la Administración de Justicia la nota determinante ha sido la *inestabilidad* con la que esta materia ha sido tratada en estos escasos veinte años de desarrollo constitucional. Esa inestabilidad se ha manifestado, por ejemplo, en los numerosos cambios de adscripción que han padecido esos Cuerpos; aunque hay que resaltar que tales cambios se han movido siempre dentro de un diseño común que en su momento expondré. En verdad, el personal al servicio de la Administración de Justicia se diferencia del resto de funcionarios públicos por una única cuestión: porque presta servicios en el ámbito de un Poder específico, como es la Justicia; es decir, la nota diferencial por excelencia consiste en las peculiaridades inherentes al ejercicio de su función, que no es intercambiable, por lo común, con el trabajo que desarrollan el resto de empleados públicos. Las diferencias entre ambos colectivos acaban

23. Ver, por ejemplo, el Real Decreto 1648/1987, de 6 de noviembre, sobre traspasos de funciones de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia; así como el Real Decreto 410/1996, de 1 de marzo, por el que se amplían los servicios traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

24. Ver: *Libro Blanco de la Justicia*, cit., pág. 312.

ahí, en lo demás funcionarios judiciales y funcionarios públicos tienen un estatuto jurídico relativamente homogéneo²⁵. Lo cierto es que las diferencias tienden a agrandarse por parte de los propios Cuerpos de funcionarios de Justicia, con el afán de subrayar su singularidad y evitar de ese modo ser tratados (a efectos básicamente de transferencias a las CC AA) como el resto de funcionarios de la Administración General²⁶.

En cualquier caso, como decía, en todo lo que concierne al personal al servicio de la Administración de Justicia hay que partir de la base que, a pesar de los indudables cambios producidos, *la normativa constitucional* o, mejor dicho, *las previsiones del bloque de la constitucionalidad*, implican que las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía puedan entrar en acción en ese ámbito a través del modelo y en el espacio dibujado en la LOPJ en lo que se refiere a la organización de la Administración de Justicia. Pero sobre todo esto conviene detenerse un momento.

Según decía, desde una óptica constitucional es evidente que existe una clara reserva en favor de la Ley Orgánica del Poder Judicial para que sea ésta la que determine *el estatuto jurídico de jueces y magistrados de carrera, que formarán un cuerpo único, así como del personal al servicio de la Administración de Justicia*. Bajo esas premisas se puede afirmar lo siguiente: 1º) la exigencia constitucional de formar un cuerpo único sólo se extiende a Jueces y Magistrados, *no al resto del personal al servicio de la Administración de Justicia*; 2º) cabe la duda de la idoneidad constitucional de que el legislador orgánico pueda optar por crear “cuerpos únicos” para adscribir al personal al servicio de la Administración de Justicia, tal opción, caso de ejercitarse, debería tener una naturaleza excepcional, pues mediante ese procedimiento se están vaciando de contenido las atribuciones competenciales hechas por las cláusulas subrogatorias en favor de las CC AA; 3º) La Constitución únicamente diferencia entre Jueces y Magistrados, por un lado, y personal al servicio de la Administración de Justicia, por otro, sin que quepa ningún *tertium genus* del que pueda predicarse que tiene atributos de

25. Esto se advierte, por ejemplo, en que a los funcionarios judiciales se les aplica supletoriamente la legislación general de la función pública (art. 456 LOPJ); asimismo, el personal al servicio de la Administración de Justicia ejercerá libremente el derecho de sindicación y el derecho de huelga, de acuerdo con la legislación general de funcionarios públicos. Las diferencias, al fin y a la postre, son debidas más a cuestiones de naturaleza *formal* que material, puesto que se proyectan en *dos textos normativos distintos*, Estatuto Básico de la Función Pública y leyes generales de función pública, por un lado, y Ley Orgánica del Poder Judicial, por otro.

26. Un ejemplo de ello lo tenemos en el trabajo de L. Martín Contreras, “Los secretarios judiciales y las transferencias”, *Poder Judicial* núm. 38, pág. 261 y ss. Ver *infra*.

una y otra clase²⁷; y 4º) lo que el artículo 122.1 CE reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial es la *regulación del estatuto jurídico de ese personal*, que puede ser todo lo completa como el legislador estime conveniente, introducir las técnicas que crea oportunas, etc.; pero ello no supone que exista en la Constitución ninguna reserva explícita para que el ejercicio de la potestad reglamentaria en esa materia deba ser hecho por el Gobierno central, sin que quepa intervención alguna de los Ejecutivos autonómicos.

Algunas de estas ideas sucintamente expuestas fueron recogidas por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 56/1990, y otras, sin embargo, fueron descartadas mediante la técnica harto dudosa de reconocer que la calificación de los Cuerpos que encuadran al personal al servicio de la Administración de Justicia como *Cuerpos Nacionales* permitía sustraer al juego de las cláusulas subrogatorias recogidas en los Estatutos la mayor parte de los aspectos que tenían que ver con la *reglamentación y gestión* de tal personal²⁸. Así, en primer lugar, el Tribunal subrayó que “las competencias que (se) pueden asumir en este terreno por parte de las CC AA, en virtud de las cláusulas subrogatorias, *en ningún caso pueden ser legislativas*”. En esa misma línea reconoció que la previsión de artículo 122.1 CE por la que se reservaba la *determinación* del estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia, representaba un título competencial en favor de los órganos generales del Estado, particularmente de las Cortes Generales, concediendo “al legislador orgánico (y por tanto estatal) *la potestad de configurar el estatuto de ese personal*” (STC 56/1990, fj. 10). El Tribunal concluía a tal efecto con una argumentación que debe compartirse: “La eficacia de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos, por consiguiente, operará en tanto no afecten al ámbito reservado a la regulación orgánica, es decir, en tanto no alteren los elementos allí contenidos que puedan reputarse *definitorios y esenciales* del estatuto del personal”.

27. Una opinión contraria a la aquí expuesta, por lo que corresponde exclusivamente a los Secretarios Judiciales, es la mantenida por L. Martín Contreras “Los secretarios judiciales...”, cit., pág. 264 y ss. En sentido diametralmente diferente, que coincide con el que se mantiene en el texto, se expresa J. B. Cremades Morant, “Corrupción, disfunciones y atención al ciudadano”, en el libro colectivo *La Oficina Judicial*, Vitoria-Gasteiz, 1994, pág. 115, donde indica: “por tanto, hay que partir de que el secretario depende de un órgano que *no se integra dentro del Poder Judicial, sino en el Ejecutivo, por lo que no administra justicia, sino que colabora con ella y la auxilia, y la auxilia si se quiere de forma cualificada, pero con funciones que pueden llevar a cabo los oficiales...*”.

28. Anteriormente ya critiqué estas cuestiones en sendos trabajos. Ver: “Un aspecto polémico de la STC 56/1990: ‘El personal al servicio de la Administración de Justicia’”, *RVAP* núm 28, 1990, pág. 185 y ss.; y en la intervención en la Mesa Redonda sobre “Funciones de los diferentes Cuerpos y Carreras”, en la obra colectiva *La Oficina Judicial*, Vitoria-Gasteiz, 1994, pág. 211 y ss.

No cabe duda que el legislador orgánico disponía, pues, de un título competencial que le permitía regular la materia de muy diferentes formas y con distinta intensidad, siempre y cuando se limitase tal operación al *estricto campo de regulación normativa vía ley orgánica*. Una vez hecha ésta, una lectura correcta del esquema conceptual diseñado por el propio Tribunal en torno al alcance de las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía, debiera haber conducido a la conclusión de que nada impedía el *desarrollo reglamentario de la materia por los Ejecutivos autonómicos y, mucho menos aún, la gestión de esos medios personales por las CC AA*.

Sin embargo, la operación de vaciamiento de las competencias autonómicas en esta materia se vehiculó, como señalaba, a través de la caracterización de esos cuerpos como nacionales, así como mediante el recurso (no expresamente citado) al artículo 149.1.1 CE y a una más que discutible *dimensión supraautonómica* de la actividad de esos Cuerpos. De ese modo, la LOPJ de 1985 obvió la intervención de las CC AA en el ámbito del personal al servicio de la Administración de Justicia. A juicio del TC (aspecto éste que también critiqué en su momento) el modelo de Cuerpos Nacionales “comporta, evidentemente (...), la necesidad de un régimen común en todo el territorio nacional”, aunque de inmediato el Alto Tribunal tiene que reconocer, como no podía ser de otro modo, que tal decisión “no es la única constitucionalmente aceptable”. La técnica del Cuerpo Nacional se justifica con un argumento en mi opinión meramente retórico: “garantizar en forma homogénea, en todas las CC AA, los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración de Justicia” (STC 56/1990, f.º 10).

Las consecuencias de tal modo de proceder fueron sencillamente demoleadoras para las competencias autonómicas: esa opción del legislador orgánico suponía “la reserva a unas instancias comunes de aquellas actuaciones que, aun siendo típicamente ejecutivas, pueden afectar en forma decisiva a elementos esenciales del Estatuto de los funcionarios integrados en Cuerpos Nacionales al servicio de la Administración de Justicia”. En coherencia con ese razonamiento, y esta es la conclusión que importa, las CC AA con competencias en materia de Administración de Justicia quedaban marginadas de cualquier intervención de calado en el ámbito de la gestión del personal al servicio de la Administración de Justicia encuadrado en Cuerpos Nacionales. Únicamente se les reconocía a aquéllas algunas atribuciones en materia de provisión de destinos y la participación, mediante las oportunas técnicas de colaboración, en el ámbito de la formación y perfeccionamiento de ese personal.

Este diseño efectuado por la LOPJ de 1985, y ratificado en sus líneas maestras por la jurisprudencia constitucional, fue objeto de algunas críticas y con el transcurso de los años recibió una remodelación en la dirección de reconocer a las CC AA, como no podía ser de otro modo, *competencias de gestión sobre el personal al servicio de la Administración de Justicia* encuadrado en algunos de los reiterados Cuerpos Nacionales. No creo que sea necesario insistir mucho sobre un aspecto en el que me detendré de inmediato, pero conviene poner de relieve que *el diseño efectuado por la LOPJ en este tema sigue en líneas generales vigente*. La configuración del personal al servicio de la Administración de Justicia en *Cuerpos Nacionales* no aguanta el más mínimo examen crítico que se haga del tema. Únicamente razones *corporativas*, teñidas de *resistencia* al proceso autonómico, pueden justificar que unos Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales se caractericen como “Nacionales” con el exclusivo argumento de que son garantes de los derechos de los ciudadanos o de que el ejercicio de sus funciones tiene una dimensión supracomunitaria. Tan endeble es el argumento que al final el propio CGPJ en el citado *Libro Blanco* ha tenido que replantearse necesariamente el papel e inclusive la existencia de tales Cuerpos: “sería necesario –se indica– alterar de forma esencial el papel de los Cuerpos Nacionales en la Administración de Justicia, e incluso su integración dentro de la Administración autonómica en aquellas CC AA que hubieran asumido competencias en materia de personal”²⁹. Problema distinto que requiere un tratamiento específico por su singularidad es, sin embargo, el de los Secretarios de Justicia, que también son, pese a las críticas que se ha hecho a esa ubicación, personal al servicio de la Administración de Justicia. De ello me ocuparé de inmediato.

En cualquier caso, hay que partir por reconocer que un análisis de este tema requiere diseccionar varios planos, pues la problemática de cada nivel ofrece perfiles y perspectivas diferentes, que, sin perjuicio de que puedan ser tratadas globalmente, es más correcto metodológicamente afrontar la materia en cuatro grandes bloques: 1) Los Secretarios Judiciales y el reparto de competencias en materia de gestión de la Administración de Justicia; 2) Las competencias de las CC AA en el ámbito de Oficiales, Auxiliares y Agentes; 3) Competencias en materia de Médicos Forenses e Institutos de Medicina Legal; y 4) El personal laboral al servicio de la Administración de Justicia. Veamos.

29. Ver: *Libro Blanco...*, cit., pág. 320.

1. Los Secretarios Judiciales y el reparto de competencias en materia de gestión de la Administración de Justicia.

Me interesa ahora únicamente centrar la atención en la perspectiva del Secretario Judicial como “personal al servicio de la Administración de Justicia”, siendo consciente de que la figura del Secretario tiene perfiles muy importantes, tal como se verá cuando se examine todo lo que afecta a la *Oficina Judicial*. En realidad hay que partir por señalar que, a pesar de ser discutido por un sector doctrinal, los Secretarios Judiciales se incluyen dentro del *Personal al servicio de la Administración de Justicia*, como así por otra parte lo reconoce el Libro VI de la LOPJ. Sin perjuicio de que, como se ha dicho, sus funciones tengan un contenido (en algunos casos) próximo a la función jurisdiccional, sean, como también se ha indicado, “parajurisdiccionales”³⁰, puedan ser considerados como “integrantes del órgano judicial” o, al menos, como “cooperadores necesarios”³¹, lo cierto es que según la regulación actual del artículo 455 LOPJ nada impide, en principio, que las CC AA pudiesen ejercitar determinadas competencias sobre ese cualificado personal. Es más, la LOPJ, en su artículo 472, únicamente establece que “integran un solo Cuerpo”, que se rige por las previsiones de la propia LOPJ y de *las normas reglamentarias orgánicas que la desarrollen*. Lo cierto es que los Secretarios de Justicia no están expresamente adscritos al Ministerio de Justicia en la LOPJ, sino que tuvo que ser el artículo 1.1 del Reglamento Orgánico del Cuerpo, aprobado por Real Decreto 429/1988, de 29 de abril, quien estipulara que “los Secretarios judiciales, son funcionarios públicos, de carácter técnico, que constituyen, bajo la dependencia del Ministerio de Justicia, un Cuerpo Nacional Titulado Superior al servicio de la Administración de Justicia”. En consecuencia, la adscripción de los Secretarios judiciales queda abierta en la LOPJ, así como también queda abierta la posibilidad de que las CC AA dispongan de un marco de intervención (mayor o menor, según los casos) sobre ese personal.

A pesar de que, según mi opinión, no existen impedimentos constitucionales para que los Secretarios judiciales pasen a depender funcionalmente (e, inclusive, orgánicamente) de las CC AA, el legislador orgánico, primero, y después el

30. Ver, al respecto, el dictamen número 103 elaborado por el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, donde se afirmaba expresamente que “los artículos 288 a 291 introducen funciones que podríamos llamar *parajudiciales*, que se encomiendan a los Secretarios Judiciales” (cursiva mía).

31. Sobre este tema, ver: L. Martín Contreras, “Los secretarios judiciales y las transferencias”. cit., pág. 273. En cualquier caso, la doctrina puso de relieve la tímida apuesta de la LOPJ por fortalecer la vertiente de impulso procesal de los Secretarios Judiciales. Ver, por todos: J. Seoane Cacharrón, “Hacia un modelo europeo de Secretario Judicial”, *Documentación Jurídica. V Jornadas de la Fe Pública Judicial*, Madrid, 1991, pág. 152 y 160.

Reglamento orgánico del Cuerpo, hicieron una apuesta por considerar a este Cuerpo como Nacional y adscribirlo al Ministerio de Justicia. Con ese diseño normativo las posibilidades de intervención de las CC AA en este caso se reducen hasta transformarse en mínimas. La justificación de la sustracción a las CC AA de la transferencia de los Secretarios judiciales, a diferencia del resto de personal al servicio de la Administración de Justicia, radica principalmente en sus cometidos funcionales, y más particularmente en todos aquellos que tienen que ver con las atribuciones que la LOPJ hace en exclusiva a estos funcionarios en tareas vinculadas con la Fe Pública Judicial, la práctica de las comunicaciones, la ejecución y las tareas relativas a la ordenación del proceso. De esos cometidos funcionales del Secretario judicial se ha querido extraer, acentuando todas sus posibles facetas vinculadas mediata o inmediatamente con la función jurisdiccional, una suerte de colaborador necesario de Jueces y Magistrados en el ejercicio de su función, insertándolo de ese modo dentro del núcleo duro de lo que el artículo 149.1.5 de la CE denomina como “Administración de Justicia” y sustrayéndolo de ese modo de cualquier posible transferencia a las CC AA.

En cualquier caso, con el diseño normativo actualmente en vigor, las CC AA están impedidas de actuar en este ámbito. Y la cuestión tiene enorme importancia por lo que luego diré. El Reglamento orgánico de los Secretarios Judiciales apenas si contempla referencias a las CC AA. Si exceptuamos la referencia a las CC AA que tengan lengua oficial y a su valoración en los concursos de provisión de vacantes en esas Comunidades, recogida en el artículo 33.7, y que no hace sino reiterar lo previsto en el artículo 471 de la LOPJ, nada más se dice en el articulado de ese Reglamento que tenga que ver directa o indirectamente con las CC AA. Únicamente la reforma de la LOPJ de 1994 obligó, como luego detallaré, a añadir una disposición adicional en el Reglamento orgánico de Secretarios judiciales que es viva muestra de las disfuncionalidades y sinsentidos que el modelo diseñado arrastra.

Por lo que aquí interesa, los problemas principales de la configuración actual de la figura del Secretario judicial se sitúan en el ámbito de la *gestión* o, si se prefiere, del funcionamiento de una estructura organizativa clave en la Administración de Justicia como es la Oficina Judicial. Sobre este tema me detendré más adelante, por ahora basta con subrayar que la dependencia de los Secretarios judiciales del Ministerio de Justicia complica sobremanera el ya de por sí abigarrado escenario funcional y organizativo de la Administración de Justicia, creando, como se ha dicho, “un verdadero galimatías en cuanto a la dirección de la Oficina Judicial”³². En suma, en todo lo concerniente al estatuto

jurídico de los Secretarios Judiciales, así como en *todos* los aspectos concretos de la gestión de ese Cuerpo, las CC AA apenas tienen nada que decir. Cabe tan sólo alguna intervención puntual en ámbitos concretos que apenas tienen algún interés en relación con los aspectos nucleares del citado Cuerpo (formación continua, etc.).

Sin embargo, la situación descrita no parece ser satisfactoria según lo recogido en el *Libro Blanco de la Justicia*, pues allí se expone con claridad que los Secretarios Judiciales deben adscribirse al Consejo General del Poder Judicial (como de hecho lo estuvieron en la Ley de 1980), representando esta adscripción una excepción a la atribución de competencias a las CC AA en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia. Sin duda es ésta una opción válida por la que se puede inclinar el legislador, y posiblemente, en el diseño de soluciones al problema que dibuja el *Libro Blanco*, tenga un encaje que ofrece cierta coherencia (aunque también, como inmediatamente señalaré, no deja de suscitar algunas disfunciones). En cualquier caso, es perfectamente coherente, asimismo, establecer un modelo que, partiendo de premisas muy diferentes al defendido en el reiterado *Libro Blanco*, se asiente sobre la atribución en favor de las CC AA de las competencias relativas a los Secretarios judiciales.

2. Las competencias de las CC AA en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia: el caso de los Oficiales, Auxiliares y Agentes.

Puede sorprender esta afirmación, pero en lo concerniente al reparto competencial entre Estado y CC AA en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia y, más en concreto, de Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales, se puede partir del dato de considerar al actual modelo como continuista con el sistema establecido en la LOPJ de 1985. Me explico: si bien es cierto que la reforma de la LOPJ de 1994 ha reconocido (“en su caso”) ámbitos de intervención en favor de las CC AA sobre este tipo de personal, no lo es menos que la situación actual, como ahora describiré, sólo puede ser calificada de insatisfactoria. Los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes judiciales, que representan además el grueso del personal al servicio de la Administración de Justicia, siguen siendo considerados, según veíamos, como *Cuerpos Nacionales*. Y ello provocará principalmente una consecuencia de primer orden: la caracterización como nacionales de esos cuerpos, que claramente no supera el más mínimo test en su justificación constitucional, supondrá una evidente perversión en el sistema de reparto competencial. La perversión consiste en que el reparto de atribu-

32. J. Seoane Cacharrón, “Hacia un modelo...”, cit., pág. 153.

ciones en la materia no lo realiza la Ley Orgánica del Poder Judicial, que es la disposición normativa llamada por la Constitución para realizar esa operación, sino un *Reglamento orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes, para el que no existe una habilitación específica que no sea otra que la calificación genérica de tales Cuerpos como Nacionales*. Salvo la referencia genérica del artículo 456 LOPJ, no se advierte ninguna otra habilitación concreta en favor del Gobierno central para que se dicten los reglamentos orgánicos de los Cuerpos, como tampoco aparece expresamente vedada la posibilidad de que ese ejercicio reglamentario lo pudieran hacer las CC AA. Tan sólo la calificación como nacionales de esos Cuerpos parece atribuir, en coherencia con la (polémica) doctrina recogida en la STC 56/1990, al Gobierno central la facultad de ejercer esa facultad reglamentaria.

Pero lo perverso del modelo de reparto no consiste exclusivamente en que sea el Gobierno central quien apruebe el Reglamento orgánico de ese personal, sino que *a través de esa vía se está reconociendo que el citado Reglamento orgánico es una norma delimitadora de competencias entre el Estado y las CC AA, que puede llegar a condicionar el ejercicio de las competencias autonómicas hasta el punto de que introduzca un régimen jurídico para nada previsto en el LOPJ, y que sólo una interpretación desproporcionada de lo que sea un Cuerpo Nacional pudiera pretender servir como justificación de ese modo de proceder*. Personalmente, como inmediatamente expondré, esta operación me resulta dudosamente constitucional, pues en definitiva lo que se está implantando a través de la misma es la tesis de que las cláusulas subrogatorias de los Estatutos de Autonomía en materia de Administración de Justicia operan de acuerdo con lo previsto en la LOPJ (cosa cierta en términos generales) y también de acuerdo con lo que disponga el propio Gobierno central a través del ejercicio de la potestad reglamentaria, con lo cual se está desvirtuando el carácter de esas cláusulas hasta el punto de que las CC AA no ejercerán las competencias reconocidas por la LOPJ al Gobierno, sino las que éste al fin y a la postre les reconozca o reserve, en su caso.

Las implicaciones que esta cuestión tiene sobre el tema que nos ocupa son de primera magnitud. El artículo 454 LOPJ, como ya hemos indicado, expone que *“las competencias respecto de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia... corresponden al Ministerio de Justicia o, en su caso, a las CC AA en todas las materias relativas a su Estatuto y régimen jurídico...”*. De acuerdo con este precepto, así como de acuerdo también con el reconocimiento de la potestad reglamentaria general a las CC AA que lleva a cabo la disposición adicional primera, punto dos, no debería haber, en principio, impedimento alguno

para que *las competencias de desarrollo reglamentario y de ejecución sean desempeñadas por las CC AA en todo lo que afecta a Oficiales, Auxiliares y Agentes.*

Efectivamente, la Constitución lo único que exige es que la determinación del Estatuto Jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia se haga por la LOPJ. La justificación de este modo de proceder es obvia: la determinación de un estatuto jurídico del personal al servicio de la Administración de Justicia *diferente* al del resto de funcionarios públicos de la Administración General únicamente obedece, según señalaba anteriormente, a las peculiaridades de la función que realizan esos funcionarios judiciales y al afán por garantizar la independencia en el funcionamiento de la Administración de Justicia. En lo demás, no se advierte por qué deben existir diferentes regímenes jurídicos hasta el punto de convertir a los funcionarios judiciales en una suerte de funcionarios exentos del régimen general de la función pública. Pero una vez que se ha definido el estatuto jurídico de este personal por la LOPJ, con el detalle que el legislador estime oportuno, nada justifica la intervención del Reglamento como medio de delimitar cuáles son las competencias del Estado (Ministerio de Justicia) y cuáles las de las CC AA.

La perversión del modelo se advierte con nitidez en la endeble justificación que de la operación descrita se hace en la exposición de motivos del Real Decreto 249/1996, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de los Cuerpos de Oficiales, Auxiliares y Agentes. Dos pasajes de esa exposición de motivos nos servirán de muestra. El primero: “Esta nueva redacción dada al precepto (se refiere al artículo 455 de la LOPJ) recoge por tanto, de forma expresa, la posible asunción de competencias por parte de las CC AA en relación con el personal al servicio de la Administración de Justicia. Sin embargo, para que dicha asunción pueda ser articulada en la práctica, es necesario contar con una base jurídica suficiente que defina con precisión el estatuto jurídico del personal afectado por el posible traslado de funciones, *procediendo a deslindar las competencias entre la Administración del Estado y las CC AA...*”. El segundo: “por expreso mandato del artículo 122.1 de la Constitución, la regulación del Estatuto jurídico de todo el personal al servicio de la Administración de Justicia se encuentra en la Ley Orgánica del Poder Judicial, *pero ésta recoge las líneas generales de dicho Estatuto, que es desarrollado por los Reglamentos orgánicos de cada Cuerpo*”.

En esos términos se pretende justificar, por tanto, la nítida operación de deslinde que va a llevar a cabo el Reglamento de los reiterados Cuerpos. La LOPJ, en efecto, no contiene más que previsiones muy genéricas (a excepción, claro

está, de la caracterización de *Cuerpos Nacionales*). Entre ellas cabe destacar, en primer lugar, la previsión de que tales funcionarios actuarán *bajo la dependencia directa del Secretario* (de ahí la importancia de la adscripción de éste); en segundo lugar, determina sus funciones; y, en tercer plano, indica (cuestión que desmiente parcialmente el carácter *nacional* de los cuerpos) que las pruebas de selección y perfeccionamiento *podrán territorializarse*, lo cual implica que, de superarse las pruebas, *el destino será obligatorio en las vacantes de ese ámbito territorial*. De otro lado, en la provisión de vacantes se hace tan sólo referencia a “que las plazas se adjudicarán a los solicitantes de *mayor antigüedad* de servicios efectivos en el Cuerpo”, esto representa la opción del legislador orgánico por el sistema más tradicional y más alejado a su vez de los principios constitucionales de mérito y capacidad, así como de eficacia y eficiencia. Parece, pues, que a la Administración de Justicia no se le aplicarán esa serie de principios constitucionales que son consustanciales al modo y manera de actuar de la Administración General del Estado³³.

Con ese planteamiento descrito puede ser fácil comprender, por tanto, que el Reglamento orgánico coloque a las CC AA en una posición de absoluta debilidad institucional por lo que corresponde a la gestión de esos medios personales. Ni que decir tiene que de lo expuesto parece deducirse que en cuanto a potestades normativas el margen de actuación autonómica es inexistente. Ya he dicho líneas atrás que tal razonamiento me parece escasamente consistente. Pero donde se encuentra el punto central del problema es en el campo de *las competencias*

33. Este criterio de la provisión de puestos por rigurosa antigüedad parece ser un elemento consustancial al Poder Judicial y a la Administración de Justicia, pues se aplica tanto en la provisión de plazas de Jueces y Magistrados (aunque con notables excepciones), como en las del personal al servicio de la Administración de Justicia, Secretarios incluidos. La razón de aplicar este sistema se anuda en el fundamento de garantizar la independencia del Poder Judicial, pero tal argumento se muestra inconsistente si tenemos en cuenta que mediante este sistema se están sacrificando principios constitucionales de notable calado, tales como la eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios, así como, sin duda, el principio de mérito y capacidad. La opción por este sistema deja claramente entrever que en el campo del Poder Judicial, así como también en el terreno del personal al servicio de la Administración de Justicia, la opción del legislador ha sido la de implantar *un modelo burocrático tradicional de rancio sabor decimonónico*. Ver, sobre este tema, las interesantes observaciones de L. M^a. Díez Picazo, “Problemas y tensiones de la judicatura”, *Revista de Occidente*, núm. 179, abril 1996, pág. 45 y ss. Ciertamente, como decía, el sector de la Justicia es uno de los escasos ámbitos de la burocracia estatal en el que rige la preferencia del criterio de la antigüedad como elemento central de la carrera administrativa. Este sistema se muestra inadecuado para hacer frente a los requerimientos de cualquier organización pública moderna. Una crítica al sistema, por lo que afecta al personal al servicio de la Administración de Justicia, puede encontrarse en A. J. Albarrán Oliveira, “Intervención en la Mesa redonda: ingreso, provisión de vacantes y promoción en los diferentes Cuerpos y carreras”, *La Oficina Judicial*, cit., pág. 239, quien afirma que esta sistema de provisión de puestos por antigüedad “choca frontalmente con cualquier principio racional de organización del trabajo en virtud de parámetros de responsabilidad, delegación de atribuciones y retribución adecuada al perfil del puesto de trabajo”.

autonómicas de ejecución en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, pues las CC AA pasan a transformarse en entidades de gestión tuteladas e infraordenadas a la Administración del Estado (particularmente al Ministerio de Justicia). Debo insistir una vez más en que tal operación, muy a pesar del calificativo de estos Cuerpos como Nacionales, es a mi juicio de más que dudosa constitucionalidad.

En efecto, la calificación de los Cuerpos como Nacionales implica *adscribirlos orgánicamente al Ministerio de Justicia*, sin perjuicio de que, en su caso, dependan de una Comunidad Autónoma. No considero de recibo, como antes decía, que unos funcionarios que pertenecen a los grupos de titulación inferiores de la escala sean considerados como Cuerpos Nacionales en relación a las funciones que desarrollan, que con ligeras variantes son las mismas que pueden desempeñar cualquier otro empleado público de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma. Pero donde se condiciona injustificadamente el ejercicio de competencias autonómicas es en tres momentos muy importantes de la relación funcional de ese personal. A saber.

En primer lugar, en el acceso, pues las pruebas son convocadas por el Ministerio de Justicia y, lo que es más importante, con un *Tribunal calificador único*, previéndose que cuando se desarrollen procesos selectivos de forma territorializada, se designen *Tribunales delegados que serán nombrados por el Ministerio de Justicia a propuesta de los órganos correspondientes de las CC AA*; correspondiendo al Tribunal calificador único la dirección de todo el proceso selectivo. En segundo lugar, en la celebración del Curso de formación que podrá ser selectivo como parte del proceso de acceso, pues en este caso las CC AA podrán impartirlo *siempre y cuando haya sido previamente homologado por el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia*. Y, en tercer lugar, en la provisión de vacantes, donde el Ministerio de Justicia, previo informe de las CC AA, *aprobará las bases-marco* a las que se ajustarán las distintas convocatorias e, inclusive, aprobará el programa informático necesario para la adjudicación de destinos.

Todas esas previsiones suponen, como decía, una precisa delimitación de competencias entre Estado y CC AA en la materia. Así pues, en materia de gestión de personal, sin perjuicio de la intervención del CGPJ a través de la Inspección, Ministerio de Justicia y CC AA se reparten las funciones incluso ejecutivas, lo cual condiciona la operatividad del modelo y dificulta aún más la implantación de un sistema racionalizado de gestión de recursos humanos en la Administración de Justicia.

Asimismo, aunque no es tema objeto de este trabajo, en aquellas CCAA que

dispongan de lengua oficial el conocimiento de ésta podrá ser valorado como mérito en el acceso y en la provisión, pero en ningún caso se exige el conocimiento del idioma como requisito para acceder a las plazas, lo cual sitúa a la Administración de Justicia en una posición netamente distinta al resto de Administraciones públicas y permite aventurar que en un plazo razonable esta cuestión pasará a ser uno de los principales problemas de ese sector de la Administración.

3. Competencias de las CC AA en materia de Médicos Forenses.

De acuerdo con el artículo 454.2 de la LOPJ, los Cuerpos de Médicos Forenses tienen asimismo carácter de *Cuerpos Nacionales*. Son calificados como Cuerpo Titulado Superior al servicio de la Administración de Justicia, y son destinados al Instituto de Medicina Legal o al Instituto de Toxicología.

El Real Decreto 296/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Cuerpo de Médicos Forenses, reproduce en líneas generales los problemas señalados en el caso de Oficiales, Auxiliares y Agentes. Así, en su artículo 1, se adscribe este Cuerpo orgánicamente al Ministerio de Justicia, y se añade que dependerá de este Ministerio o de las CCAA “en los términos establecidos en este Reglamento”. Una vez más el reglamento actúa como norma delimitadora de competencias, y ello se observa con particular claridad, por ejemplo, en que el artículo 4.4 establece que las normas de convocatoria de oposiciones se aprobarán por el Ministerio de Justicia, “previo informe de las CC AA”.

Los Médicos Forenses, a través de su inserción en los Institutos de Medicina Legal, pueden ser transferidos a las CC AA con competencia en la materia, pero será el Ministerio de Justicia quien determine, según previsión de la LOPJ (art. 503) *las normas de organización y funcionamiento de esos Institutos*, así como las reglas generales de actuación de esos Médicos Forenses. Los citados Institutos se ubicarán en las capitales de provincia en las que tengan su sede los Tribunales Superiores de Justicia, sin perjuicio de que podrán existir Institutos de Medicina Legal en las restantes ciudades “con el ámbito *que reglamentariamente se establezca por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Justicia o, en su caso, de la Comunidad Autónoma afectada con competencias en la materia*”. Como bien puede vislumbrarse, la intervención de las CC AA en la configuración de esos Institutos de Medicina Legal no llega a otro nivel que el de mera propuesta, situándose las competencias normativas en manos del Gobierno central. Las atribuciones autonómicas en este campo se limitan exclusivamente a *la gestión* de esos centros de acuerdo con lo dispuesto en la normativa reglamenta-

ría.

4. El personal laboral al servicio de la Administración de Justicia.

En otro orden de cosas, la LOPJ permite, por un lado, la creación de otros “Cuerpos Nacionales” por ley (art. 454), para encuadrar dentro de esas estructuras a los profesionales y expertos, configurando a tal efecto Cuerpos Técnicos o Escalas especializadas, reenviando muchas de las cuestiones relativas a su estatuto jurídico a lo que determine en su momento un Reglamento (art. 508.2 LOPJ). Asimismo, se admite la posibilidad expresa de que el *Ministerio de Justicia* proceda a la contratación de personal laboral. Esta previsión del artículo 508.3 LOPJ fue interpretada por el Tribunal Constitucional en el sentido de que en ese caso la cláusula subrogatoria podía perfectamente entrar a operar y a las CC AA con competencia en la materia se les permitía en consecuencia proceder a la contratación de personal laboral al servicio de la Administración de Justicia. Esta es habitualmente la vía por medio de la cual se vinculan con la Administración de Justicia una serie de especialistas y profesionales que no pueden ser encuadrados en los Cuerpos tradicionales (Informáticos, Psicólogos, Traductores, etc.).

VIII.- Capítulo aparte merece toda la problemática ligada a la *Oficina Judicial* o, si se prefiere, a la organización administrativa del servicio público de la Administración de Justicia. Es éste un punto particularmente importante y en el que se advierte una concurrencia de atribuciones de las diferentes instancias con responsabilidades en el campo de la Administración de Justicia. En este ámbito actúan con diferentes niveles de intensidad tanto los órganos de gobierno del Poder Judicial (Consejo General del Poder Judicial, Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional, Tribunales Superiores de Justicia, Presidentes, Jueces Decanos, etc.), como los Gobiernos central (principalmente a través del Ministerio de Justicia) y autonómicos. Se puede calificar, pues, que la Oficina Judicial representa un típico espacio administrativo abarrotado de instancias de gobierno, con tal densidad que, en algunos casos, se produce el efecto inverso al perseguido: la multiplicación de niveles de gobierno está generando déficits manifiestos de gobernabilidad en la organización de la Administración de Justicia. En efecto, este reparto complejo de responsabilidades provoca problemas obvios de coordinación y de funcionamiento eficaz y eficiente.

La importancia de este tema se ve fortalecida, sin duda, por el relieve que el propio *Libro Blanco* presta a todos los temas relativos a la gestión pública como

medio de mejorar el funcionamiento de la Administración de Justicia. Sólo hace falta examinar el Capítulo III del citado *Libro*, pare ser conscientes de la trascendencia que recibe el tratamiento de la Oficina Judicial en el conjunto de medidas de reforma auspiciadas por el CGPJ. El fortalecimiento de la idea de servicio público que subyace en todo el planteamiento del *Libro Blanco*, encuentra una correspondencia clara en la articulación de una Oficina Judicial adaptada a los requerimientos de una sociedad que se encuentra a las puertas del siglo XXI.

En esta cuestión si se quiere conocer en qué medida intervienen en este ámbito las CC AA conviene exponer sintéticamente cuál es la situación actual de la Oficina Judicial en lo que afecta al reparto de responsabilidades sobre su estructuración y funcionamiento, examinar acto seguido las recetas que se contemplan para racionalizar su estado actual, y establecer, por último, algunas conclusiones sobre este tema, vinculadas eso sí con la distribución de competencias en la materia, que es a fin de cuentas el tema objeto de estas líneas.

Por lo que respecta al diagnóstico general que ofrece actualmente la Oficina Judicial no es preciso insistir mucho en una serie de ideas que están plenamente arraigadas: hay una insatisfacción general por su funcionamiento, su diseño es fuente de numerosas disfunciones, se detecta una necesidad urgente de reforma, así como se incide en que debe haber una vinculación estrecha del modelo de Oficina Judicial con la naturaleza prestacional del servicio público. Sin perjuicio de ese diagnóstico, ciertamente poco optimista, lo que aquí nos interesa es otra cuestión ligada directamente con el problema expuesto: tal como ha reconocido el *Libro Blanco*, “la multitud de títulos competenciales que confluyen sobre la oficina judicial” representa “un factor generador de disfunciones”³⁴.

Esta afirmación se contrasta fielmente si tenemos en cuenta que sobre la

34. Ver: *Libro Blanco de la Justicia*, cit., pág. 111. En términos parecidos se había expresado ya V. García Hidalgo, en “Intervención en la Mesa Redonda: Distintos órganos con competencia en materia de Administración de Justicia”, *La Oficina Judicial*, cit., donde afirmaba lo siguiente: “En principio, y sin perjuicio de posteriores consideraciones, nos atrevemos a asegurar que no puede funcionar razonablemente bien una Oficina Judicial bajo este marasmo de títulos competenciales” (pág. 40). Ver asimismo: J. M. Álvarez-Cienfuegos Suárez, “Intervención en la Mesa Redonda: Organización, estructura y diseño de las Oficinas Judiciales” (*La Oficina Judicial*, cit.), donde exponía algunos de los males del diseño de la Oficina Judicial: “Los problemas de la Administración de Justicia son, a mi juicio, estructurales: denuncian una falta, casi absoluta, de organización, la inadecuación de los sistemas operativos, la carencia de métodos de trabajo racionales, la desconexión entre órganos de una misma jurisdicción y, lo que es más grave, la ausencia de un modelo perfilado, elaborado —fruto de muchas horas de reflexión— sobre la organización de la futura Oficina Judicial” (pág. 135).

Oficina Judicial inciden, directa o indirectamente, *todas las instituciones y órganos con competencias en materia de Justicia*. De tal modo que es en esta cuestión donde se produce un verdadero aluvión de instituciones que proyectan competencias de diferente intensidad y alcance sobre un órgano administrativo que debe atender para su funcionamiento órdenes y directrices que proceden de una multiplicidad de niveles de gobierno, y lo que es más importante que pueden no coincidir ni en sus contenidos ni en sus finalidades y, en cualquier caso, pueden resultar, en ocasiones, plenamente incoherentes. Cualquier mínimo conocedor de las pautas de funcionamiento de una organización sabe a ciencia cierta que es materialmente imposible que ante tal dispersión y cruce de responsabilidades una unidad administrativa pueda ofrecer respuestas mínimamente positivas.

En este sentido no debe olvidarse que los planos de intervención de las diferentes instituciones en las Oficinas Judiciales puede resumirse del modo siguiente. El Consejo General del Poder Judicial dispone de títulos competenciales para intervenir normativamente en la Oficina Judicial (desde el título genérico del 110.2 LOPJ, primer párrafo, hasta títulos más específicos contemplados en diferentes apartados del mismo artículo 110.2. Asimismo el Consejo dispone de la facultad, esta vez ejecutiva, de inspeccionar los Juzgados y Tribunales. En cualquier caso, las atribuciones del Consejo sobre la Oficina Judicial no son, al menos hasta la fecha, de *gestión*. Las Salas de Gobierno, por su parte, gozan de facultades de propuesta para “la adopción de medidas que juzguen pertinentes para mejorar la Administración de Justicia”, así como otras de impulso y colaboración (art. 152.1 LOPJ). Particular importancia tienen, sobre todo por el relieve que se le da en *El Libro Blanco, los servicios comunes*, que según el artículo 272.1 de la LOPJ se pueden establecer dependiendo de los Decanatos y de las Audiencias Provinciales³⁵. Lo cierto es que esa importancia que le concede el *Libro Blanco* contrasta con la escasísima atención que le ha concedido la LOPJ al establecer únicamente una regulación incidental de la cuestión en el artículo 272. Esta breve regulación deberá ser objeto, a juicio del *Libro Blanco*, de un desarrollo reglamentario por parte del Consejo General del Poder Judicial, en donde se contemplen algunas cuestiones necesitadas de concreción (a instancias de qué órganos se constituyen, en qué casos, cuáles serán sus atribuciones, qué

35. Los servicios comunes son, como indica el propio *Libro Blanco de la Justicia*, “una de las piezas claves en la reforma de la Oficina Judicial” (pág. 123). El fortalecimiento de estos servicios permitirá, sin duda, una mayor racionalización de la estructura administrativa de la Administración de Justicia, así como liberar a los Juzgados de muchas tareas que son repetitivas. Un estudio de caso en A. Gerra Gimeno, “Intervención en la Mesa Redonda: Organización, estructura y diseño de la Oficina Judicial”, *La Oficina Judicial*, cit., pág. 147 y ss., donde explica la puesta en marcha del Servicio Común de Notificaciones y Embargos para los Juzgados de Primera Instancia del Partido Judicial de Bilbao.

estructura directiva deberán tener, etc.)³⁶.

Por otro lado, las competencias del Gobierno central sobre la Oficina Judicial se proyectan en varias direcciones. Tal como se verá, el Ministerio de Justicia dispone de competencias en materia de estructura y plantillas de los servicios comunes (art. 274.4 LOPJ). También en las CC AA que no han asumido competencias en materia de Justicia, el Ministerio del ramo ejerce importantísimas atribuciones en todo lo que concierne a *dirección y gestión de la Oficina Judicial*, tanto en medios personales, como materiales y financieros. Esto supone en la práctica el mantenimiento de un diseño de Oficina Judicial de naturaleza preconstitucional, donde el Ejecutivo central, sin perjuicio de las competencias que puedan mantener en su caso los órganos de gobierno del Poder Judicial, sigue disponiendo la práctica totalidad de los aspectos de infraestructura del servicio público de la Justicia.

A pesar de ello, el reparto de responsabilidades en lo atinente a la Oficina Judicial no está completamente establecido. Hay, en efecto, algunos elementos de notable complejidad que dificultan una delimitación precisa de atribuciones. Esto se observa con particular claridad en lo que afecta a *la dirección de la Oficina Judicial, pues tal cuestión está atribuida directamente al Secretario, sin perjuicio de la superior dirección (en cuanto a jefatura directa del personal) de jueces y magistrados* (art. 473.2 LOPJ)³⁷. Tal dualidad de atribuciones directivas sobre una misma unidad organizativa no produce más que distorsiones en el funcionamiento cotidiano, de ahí que se haya manifestado que “resulta indispensable establecer una distinción clara entre la función directiva del Juez y la del Secretario Judicial”³⁸. Bien se puede observar, por tanto, cómo en un campo de notable importancia, cual es la dirección de la Oficina Judicial, la competencia principal está atribuida expresamente al Secretario, aunque se establece una

36. Ver: *Libro Blanco de la Justicia*, cit., especialmente pág. 123 y ss.

37. Una especificación de las funciones de los Secretarios Judiciales como directores de la Oficina Judicial se encuentra en el artículo 8 del Reglamento orgánico del Cuerpo de Secretarios Judiciales aprobado por Real Decreto 429/1988. La confusión de responsabilidades sobre la dirección de la Oficina aparece nítidamente enunciada en la dicción del artículo 8.2, pues después de conferir un amplio catálogo de atribuciones a los Secretarios en materia de dirección, determina que esas funciones se entienden “*sin perjuicio de las facultades de los Jueces y de la superior dirección inspección de la oficina judicial que les corresponde*”. No obstante, añade como último inciso: “*En caso de discrepancia, el Juez o Presidente deberá expedir las correspondientes instrucciones por escrito*”. Esta limitación a las funciones directivas ejercidas por los Jueces supone, al menos, que las discrepancias deban motivarse en todo caso.

38. J. A. Xiol Ríos, “La reforma de la Oficina Judicial”, *La Oficina Judicial*, cit., pág. 23. Sin embargo, esa distinción de responsabilidades no termina de ser muy precisa, aunque este autor defiende que “al Secretario debe corresponder la función de dirección organizativa en los órganos unipersonales, en las Salas y

dirección más alta en favor de Jueces y Presidentes que puede resultar disfuncional si no se separan claramente los espacios respectivos de responsabilidad.

Ni que decir tiene que en este terreno, la dirección de la Oficina Judicial, a las CC AA que hayan asumido competencias en la materia (y hayan recibido el correspondiente traspaso de servicios) no les cabe otro recurso que la previsión recogida en la disposición adicional primera del Reglamento Orgánico de Secretarios, adaptado en 1996 tras el impulso al proceso de traspaso de medios personales: los Secretarios, *en calidad de Jefes de Personal, colaborarán* “con los órganos competentes de la Comunidad Autónoma para la efectividad de las funciones que ostenten en materia de medios personales y materiales al servicio de la Justicia”, estando obligados “a respetar las comunicaciones órdenes e instrucciones que reglamentariamente reciban de los órganos competentes de las CC AA”, siempre que éstas se ajusten a los términos de la transferencia. Pero la posición institucional de las CC AA en este tema se encuentra tremendamente debilitada si tenemos en cuenta que el Gobierno central (y, en particular, el Ministerio de Justicia) se reserva para sí (ya sea por medio de la LOPJ o por los Reglamentos orgánicos del personal al servicio de la Administración de Justicia) funciones de carácter fundamental para el correcto funcionamiento de la Oficina Judicial. Así, Gobierno central mantiene sus *potestades reglamentarias* para normar sobre los *Cuerpos Nacionales de Administración de Justicia*, condicionando completamente el diseño que pueda hacerse de la Oficina Judicial a través de esa vía. Asimismo, el Ministerio de Justicia retiene para sí importantes cometidos de naturaleza ejecutiva que hipotecan cualquier medida de naturaleza organizativa. Tal es el caso, por ejemplo, del artículo 272 de la LOPJ, al referirse a la determinación de la estructura y plantillas de los servicios comunes.

Las CC AA con competencias en la materia disponen, por su parte, de la atribución principal de proveer o suministrar medios materiales, así como de dotar de infraestructuras adecuadas a la prestación del servicio, pero tales funciones están también limitadas por otras muchas variables. Así, su operatividad se verá reducida en la práctica a la dotación de un marco instrumental a decisiones tomadas en otros foros, complicando sobremanera una intervención mínimamente eficiente sobre el espacio de las unidades administrativas calificadas como

en los servicios comunes que puedan constituirse”, mientras que “sólo las funciones de dirección integradas en la potestad jurisdiccional corresponde directamente al juez”. “En lo demás —añade—, debe reservarse únicamente una función revisora o de superior dirección del funcionamiento del órgano en sus aspectos organizativos”. Lo cierto es que con ese deslinde funcional sigue existiendo una zona de sombra o de confluencia de responsabilidades que no termina de clarificarse.

Oficina Judicial. Únicamente en el plano de la informatización de las unidades administrativas se podrá intervenir algo en la racionalización del sistema administrativo judicial³⁹. Es cierto, en cualquier caso, que la adopción de medidas de reforma de la Oficina Judicial debe tener en cuenta de forma inexorable las atribuciones conferidas a las CC AA en la provisión de medios materiales, pero éstas difícilmente pueden actuar sobre la estructura y organización de esas unidades prescindiendo de los planteamientos que en su caso pueda tener el Ministerio de Justicia.

Mayores dificultades aún plantea uno de los elementos capitales en todo diseño organizativo: el personal. En el ámbito de los recursos humanos hay que tener en cuenta que las CC AA disponen únicamente de competencias parciales sobre *parte del personal al servicio de la Administración de Justicia*. En realidad, esas competencias se limitan a lo que podíamos denominar como *administración de personal* (pago de nóminas, declaración de situaciones administrativas, etc.), careciendo de atribuciones exclusivas en relación con la *gestión de personal* (selección, provisión de puestos y diseño de carreras, aprobación de plantillas), pues tales tareas deben compartirlas, cuando menos, con el Ministerio de Justicia al que el Reglamento orgánico confiere atribuciones capitales en esas materias. Las CC AA no tienen, pues, ninguna posibilidad efectiva de llevar a cabo una *política de personal*, al no disponer de los instrumentos normativos necesarios para impulsarla. Tal como he reiterado a lo largo de este estudio, las potestades normativas, en virtud de la calificación de los Cuerpos como “nacionales”, se confieren en exclusiva al Gobierno central.

El colmo de la paradoja, a mi juicio, estriba en que habiendo sido traspasados los medios personales a diferentes CC AA, éstas deban, sin embargo, someter a *la aprobación del Ministerio de Justicia* las plantillas correspondientes a los órganos radicados en su territorio (art. 50 del Reglamento Orgánico de Oficiales, Auxiliares y Agentes). Por tanto, ni siquiera en un ámbito tan ligado a la organización como es la plantilla de las unidades administrativas pueden las CC AA ejercitar sus competencias. Esta limitación reglamentaria a la actuación de las CC AA supone una contradicción con el mínimo ejercicio de competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia. En este punto

39. Ver, al respecto, las medidas encuadradas en el Informe del Gobierno Vasco *Propuesta de Modernización de la Administración de Justicia*, Vitoria-Gasteiz, 1991, en especial pág. 89 y ss. Asimismo, sobre el papel de la informatización en la gestión judicial, ver: J. Dóbal Taboada, “Intervención en la Mesa Redonda: Organización, estructura y diseño de las Oficinas Judiciales”, *La Oficina Judicial*, cit., pág. 178 y ss.

la incoherencia del sistema toma visos preocupantes: se traspasa el personal al servicio de la Administración de Justicia a algunas Comunidades, pero únicamente se quiere que las Comunidades “administren” aspectos concretos e ino cuos de ese personal, reconociendo que todo lo que es el diseño normativo y la gestión de ese personal debe seguir principalmente atribuido al Gobierno central y al Ministerio de Justicia. Un sí pero no, un no pero sí, que al final genera desconcierto y caos en la aplicación de esa política concreta al ámbito organizativo. A mayor abundamiento, se puede dudar razonablemente de que esa atribución del Reglamento orgánico al Ministerio de Justicia para que éste apruebe las plantillas del personal de Oficiales, Auxiliares y Agentes, sea en sí misma constitucional, puesto que la LOPJ nada dice al respecto (salvo la referencia a los servicios comunes, pudiendo entrar en acción la cláusula subrogatoria en favor de las CC AA), actuando aquí una vez más el Reglamento como norma delimitadora de competencias sin que exista ningún apoyo explícito para ello.

Por otra parte, con la adscripción de los Secretarios Judiciales (que son, no se olvide, los “directores” de la Oficina Judicial) al Ministerio de Justicia, se impide a las CC AA actuar en este terreno (como no sea a través de vías indirectas, tales como la formación). Sin embargo, para evitar las contradicciones derivadas de que las Comunidades tengan competencias en materia de personal y no las puedan ejercer directamente porque el Jefe de Personal de la Oficina Judicial (sin perjuicio de los Jueces) es el Secretario, se tuvo que establecer una obligación de colaboración y una extraña dependencia funcional en algunos casos, tal como reconoce la disposición adicional primera de su Reglamento Orgánico.

De lo expuesto, bien se puede concluir que el espacio de intervención autonómica sobre el servicio público de la Justicia es notoriamente limitado y de muy difícil ejercicio. El solapamiento de atribuciones, responsabilidades y facultades de unas y otras instancias está dañando seriamente la imagen de la Justicia, aparte de impedir cualquier proceso de racionalización de sus estructuras administrativas. Como ha recordado recientemente Luis López Guerra, “esta diseminación de funciones difícilmente puede considerarse como conducente a una gestión eficiente⁴⁰.”

De ahí que no quepa extrañarse que el propio Consejo General del Poder Judicial haya incorporado como uno de los elementos principales de la agenda

40. L. López Guerra, “El gobierno de los jueces”, *Anuario. Parlamento y Constitución*, Cortes de Castilla La-Mancha/Universidad de Castilla La-Mancha, núm. 1, 1997, pág. 31.

de intervención del *Libro Blanco* la adecuación de la Oficina Judicial a un nuevo diseño que gire sobre un reparto más preciso de responsabilidades en la materia. Aquí encuentra su lógica, sin duda, la apuesta por una potenciación de los servicios comunes, una redefinición de la Oficina Judicial tradicional, la implantación de un nivel gerencial y la nueva configuración funcional de los Secretarios Judiciales, así como su adscripción al Consejo General del Poder Judicial, y el necesario impulso de todas las técnicas de coordinación y colaboración interinstitucional. También en este plano encuentra su sentido la limitación funcional del Ministerio de Justicia y la apuesta por dotar de un mayor campo de atribuciones a las CC AA.

Siendo cierto que el diseño que establece el *Libro Blanco* en esta materia ofrece elementos de interés y un marco de relativa innovación, también lo es, no obstante, que no termina por configurar un reparto preciso de responsabilidades en el ámbito que estamos examinando. No es tarea de estas líneas profundizar sobre este tema, basta por ahora referirse a que la apuesta de reordenación institucional que anida en las consideraciones del *Libro Blanco de la Justicia* tampoco termina, a nuestro juicio, con las incertidumbres y zonas de sombra del reparto de atribuciones en materia de organización y personal al servicio de la Administración de Justicia. Las propuestas del Consejo giran acertadamente, como es sabido, en la doble dirección de fortalecer las competencias de éste y las de las CC AA, pero naufragan a la hora de articular en la práctica algunas de esas cuestiones. Pues difícilmente se puede considerar operativo un sistema en el que los órganos de gobierno del Poder Judicial van a asumir *competencias de gestión* en ámbitos tales como la Oficina Judicial y la dirección de esa Oficina, siendo éstas además competencias de una intensidad que no casa bien con el carácter y naturaleza de esos órganos⁴¹. En mi opinión caben otras opciones aparte de la defendida por el Consejo, y entre ellas destaca el fortalecimiento institucional de las CC AA en todo lo que afecta a medios materiales, personales y financieros de la Administración de Justicia, reconociendo, inclusive, campos de intervención en la órbita de la potestad reglamentaria. Ese fortalecimiento tendría que ir necesariamente acompañado de una intensificación importante de los

41. Esa objeción ya fue formulada en su día por J. A. Xiol Ríos (“Reforma de la Oficina Judicial”, cit., pág. 32), quien refiriéndose al Consejo General del Poder Judicial, decía lo siguiente: “Tampoco creo que deba atribuírseles más competencias de gestión que las estrictamente indispensables, pues la composición del órgano como colegio deliberante compuesto por veintidós juristas no parece ser la más adecuada para ello”. Este razonamiento en cierta medida puede trasladarse también a las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, pues el intento del *Libro Blanco* de “modificar su composición y estructura, en orden a su conversión en órganos de gestión verdaderamente eficaces” (pág. 323), es una idea que tiene una articulación práctica notablemente difícil (al margen de que requiera modificaciones legislativas de calado).

instrumentos de colaboración y coordinación entre Consejo General del Poder Judicial, el resto de órganos de gobierno, Ministerio de Justicia y las CC AA. También para ello sería necesario el traspaso de los Secretarios Judiciales a las CC AA o, en su defecto, una modificación legislativa que sustrajera del ámbito de atribuciones de este Cuerpo todo lo concerniente a la vertiente organizativa y de personal de las unidades administrativas, permitiendo de ese modo la creación de niveles gerenciales en la Administración de Justicia, con el fin de que el funcionamiento del servicio público se pueda asentar en criterios de eficacia, eficiencia y economía. De ese modo se evitaría, además, que la Administración de Justicia permanezca como el último reducto de una Administración decimonónica, tradicional, burocratizada y escasamente funcional. En este necesario proceso de cambio tiene un papel trascendental la conformación de un nuevo diseño institucional que reordene la actual situación caótica que presenta el reparto de responsabilidades en el ámbito de la Administración de Justicia. Sin esa premisa, cualquier proceso de reforma que se pretenda está condenado al más rotundo de los fracasos.