

Vocalías **Al Pleno**

Estudio sobre los principios y criterios básicos para una nueva Demarcación Judicial.

Manuel Almenar Belenguer Margarita Robles Fernández

**Inmaculada Montalbán Huertas Gabriela Bravo
Sanestanislaos**

tc "INTRODUCCIÓN" \I 01PROPUESTA INICIAL DE BASES PARA UNA NUEVA DEMARCACIÓN JUDICIAL

I ANTECEDENTES

Tras recordar que la búsqueda de un contenido efectivo y real en los derechos de los ciudadanos, característica esencial del Estado democrático de Derecho, impone la nota de efectividad en su protección por parte de los poderes públicos y, en especial, del Poder Judicial, el apartado II del Preámbulo de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, Demarcación y Planta Judicial, señalaba que para conseguir esa efectividad era necesario hacer frente *"en primer término, al enorme déficit acumulado durante decenios por una organización judicial estructurada más en función de la presencia que de la eficacia; distribuida con criterios geográficos imperfectos y desequilibrados e infradotada en cuanto al número de sus titulares y sus órganos decisorios, con la consiguiente insuficiencia de los medios personales y económicos puestos a su servicio e inadecuación de las normas de procedimiento por las que se rige"*.

Para corregir estas disfunciones, la nueva Ley creaba un modelo de organización territorial basado en una redefinición de los Partidos Judiciales en cuanto divisiones territoriales básicas en las que se inscribía el primer escalón de órganos judiciales, buscando un equilibrio entre la garantía de fácil acceso de los ciudadanos a los Juzgados y la necesidad de evitar una dispersión excesiva de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad y economía por los que debe regirse toda organización eficaz.

La propia Ley reconocía partir de una tendencia a la concentración en la medida necesaria para conseguir tales fines, siguiendo así la tendencia general en la comarcalización de los servicios, para lograr la debida coordinación y su mejor aprovechamiento por los ciudadanos.

Más concretamente, como modelo general de Partido Judicial, la Ley manejó el de una circunscripción general de configuración circular, de un mínimo deseable de 50.000 habitantes y de una superficie media de 700 a 1.000 kilómetros cuadrados, es decir, a partir de unos 15 kilómetros de radio, por "*considerarse una distancia media fácilmente superable con los actuales medios de comunicación*" y que "*es conveniente que los Partidos Judiciales, en la medida de lo posible, estén dotados de un número mínimo de dos Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, con el fin de facilitar las sustituciones y la división de trabajo entre dos Jueces, especialmente en el orden penal, y de permitir un aprovechamiento de los servicios racional desde el punto de vista económico y con una organización judicial óptima para la comodidad de los profesionales y de los ciudadanos*".

Fruto de esta Ley se crearon 105 nuevos Partidos Judiciales que, unidos a los 317 existentes en aquel momento, dieron lugar a 422 Partidos Judiciales, cifra que coincidía con el número de partidos de la demarcación histórica existente a la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 y que con el tiempo se ha incrementado hasta los 431 partidos.

II JUSTIFICACIÓN DE LA REFORMA

A lo largo de los casi veinticuatro años transcurridos desde la aprobación de dicha Ley, la situación ha cambiado notablemente: los incrementos y disminuciones demográficas, los flujos de población, los polos industriales, el desarrollo urbanístico y turístico, las comunicaciones, los medios de transporte, las características orográficas y comarcales, las tecnologías de la información y de la comunicación, el modelo de oficina judicial, la forma de tramitar los procedimientos..., han sufrido alteraciones especialmente significativas, hasta el punto de provocar serios desfases entre la estructura y organización territorial y las demandas y necesidades de una sociedad en constante y cada vez más profundo proceso de transformación.

En efecto, ya en 1996, el Libro Blanco de la Justicia elaborado por el Consejo General del Poder Judicial reconocía con relación a la jurisdicción civil que, aunque la distribución geográfica era adecuada, "*ello no quiere decir que no existan distribuciones geográficas que han de ser revisadas, Partidos Judiciales cuya existencia hay que replantearse o cuya extensión debe ser objeto de un análisis cuidadoso y detallado. Cuestiones como la extensión provincial de algunos Juzgados especializados, la relación entre población de derecho y población de hecho en zonas de desarrollo industrial o turísticas y la capitalidad de los Partidos Judiciales deben ser estudiadas a fondo para mejorar la distribución geográfica de los Partidos Judiciales*" (apartado II 2.1).

Y el mismo Libro Blanco señalaba en cuanto a la forma de llevar a cabo posibles modificaciones: "*...cualquier modificación de la demarcación judicial –que requiere una norma con rango de ley– sea realizada en estrecha colaboración entre el Gobierno y las Cortes Generales, los Consejos de Gobierno y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos, previo un análisis en profundidad del Consejo General del Poder Judicial...deben ser estudiadas en profundidad evitando que cuestiones ajenas a la propia organización de la Administración de Justicia influyan en las decisiones que se adopten*".

Apenas cinco años después, el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001 se hizo eco de esta necesidad al incluir entre sus objetivos una reestructuración de la demarcación: "*Se aprobará un nuevo mapa judicial que permita agilizar y acercar la Justicia al ciudadano. El nuevo mapa judicial se establecerá con criterios que permitan ajustar la organización a la carga de trabajo existente en cada parte del territorio nacional*" (epígrafe "Contenidos sobre demarcación", apartado 4 "Mapa Judicial").

La idea se retomó por el actual Consejo General del Poder Judicial, una de cuyas primeras decisiones fue la elaboración de un Plan de Modernización de la Justicia, aprobado por el Pleno en su reunión de 15 de noviembre de 2008 y estructurado sobre ocho ejes, el segundo de los cuales tenía por objeto la revisión de la organización territorial de la Justicia y la formulación de propuestas para una nueva demarcación.

Más recientemente, la Comisión de Expertos constituida por el Consejo de Ministros, en su reunión de 24 de abril de 2009, con el cometido de determinar, estudiar y proponer los elementos esenciales para la elaboración de una nueva Ley de Planta y Demarcación Judicial, estableció en su informe diversas recomendaciones, la primera de las cuales era "*la superación del Partido Judicial como base del nuevo modelo*".

En esta línea, la Comisión argumentaba: "*El Partido Judicial responde a un contexto histórico caracterizado por grandes deficiencias en las infraestructuras públicas y por las consiguientes dificultades de comunicación y desplazamiento. En la actualidad, el recto entendimiento del derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, reconocido en el artículo 24 de la Constitución, obliga a conciliar la garantía de fácil acceso de todos los ciudadanos a los órganos judiciales y la necesidad de evitar una dispersión excesiva de medios personales y materiales que quebrantaría los principios de racionalidad, economía y aprovechamiento de los recursos públicos por los que se rige toda organización eficaz. En este sentido, deben estudiarse nuevas fórmulas encaminadas a superar la desfasada división en Partidos Judiciales propia de otras épocas, y diseñar estructuras territoriales más homogéneas y acordes con la España actual*".

La propia Comisión ponía de relieve que la realidad sobre la que se configuró la actual demarcación judicial ha quedado superada y que, aunque el acceso a la justicia sigue precisando la proximidad, "*las actuales infraestructuras permiten*

obtener resultados análogos a los del pasado con una menor dispersión territorial. Al tiempo, están implantándose nuevos medios tecnológicos que agilizan y favorecen el acceso a los órganos judiciales y, por tanto, a la tutela judicial. Los ciudadanos demandan una administración de justicia de calidad, lo que precisa de una ágil y eficaz gestión de los recursos. A estos efectos, la reordenación de la demarcación lleva necesariamente a la concentración... han de estudiarse fórmulas que superen la división actual en Partidos Judiciales, propia del siglo XIX, y permitan implantar estructuras territoriales más amplias y funcionales, acordes con la sociedad de hoy..."

Que no se trata de una cuestión puntual o de un problema nacional, sino de una consecuencia ligada a la evolución socio-política y a las demandas de la ciudadanía, se evidencia desde el momento en que en el "Draft rapport PT Judicial Reforms" elaborado en el seno de la Red de Consejos del Poder Judicial de la Unión Europea y pendiente de aprobación en los próximos meses, al abordar el apartado relativo a la "racionalización y (re)organización de los Tribunales", recuerda: "Además del ahorro y calidad en general, la especialización, un necesario mínimo de jueces, las nuevas tecnologías y ahorro de tiempo, son mencionados como motivos para mejorar. La desventaja de todas estas reorganizaciones es el deterioro del acceso geográfico a la justicia. Sin embargo, la mayoría de los jueces ya no da mucha importancia a estos temas. Parte de la explicación es que la presencia de las partes y otros participantes en juicios como testigos, es cada vez menos importante. La aplicación de la tecnología informática, particularmente video conferencias, está convirtiéndose en algo tan normal en muchos países que participar en declaraciones a distancia, no se aprecia como un serio obstáculo" (epígrafe 2.27).

A estas consideraciones cabe añadir, de un lado, la necesaria implantación de nuevos servicios externos, exigidos por la ciudadanía y cuya operatividad impone una masa crítica de unidades judiciales (Gabinetes Psico-sociales de Familia, Puntos de Encuentro Familiar, Servicios de Atención al Ciudadano, Servicios de Atención a la Víctima, Unidades de Valoración del Riesgo en caso de violencia de género, Servicios de Mediación Civil y Penal, Unidades de Policía Judicial...); de otro lado, el decidido compromiso por la especialización como presupuesto esencial de una Justicia de calidad; en tercer lugar, la apuesta por una organización judicial colegiada; y, finalmente, la difícil situación económica que atraviesa nuestro país y que obliga a optimizar recursos lamentablemente escasos.

La ponderada valoración de estos presupuestos para conseguir el objetivo de una Justicia mejor ha llevado al Consejo General del Poder Judicial a incluir entre los ejes de su actuación para el último bienio de su mandato la revisión de la demarcación actual, sobrepasada por una realidad cambiante y compleja, de modo que la Administración de Justicia pueda dar satisfacción a las demandas de una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes y, especialmente, garantizar el requisito de "efectividad" que el art. 24 CE vincula con el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, nos encontramos ante la situación particular de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, ya que la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LIVG) introduce la posibilidad de extender la jurisdicción de los JVM a dos o más partidos dentro de la misma provincia (artículo 87 LOPJ tras la redacción recibida por el art. 43 de la LIVG y el art. 4.1 de la Ley 38/88 de Demarcación y Planta Judicial).

III ALCANCE DE LA REFORMA

Con carácter previo es necesario destacar que la iniciativa del Consejo General del Poder Judicial, lejos de pretender invadir competencias legalmente atribuidas a otros poderes e instituciones del Estado, obedece exclusivamente al entendimiento de que el compromiso con la mejora de la Justicia comporta la obligación de coadyuvar en el diagnóstico de los problemas que padece y en la búsqueda de soluciones.

El Consejo faltaría a su responsabilidad institucional, como órgano constitucional, si se limitase a mirar a otro lado, máxime cuando por su cercanía a las disfunciones planteadas, se encuentra en una posición privilegiada para detectar disfunciones y aportar ideas que abran y enriquezcan el debate para una reforma que, por otra parte, va mucho más allá de una simple modificación geográfica y cuya concreción debe hacerse en otras sedes.

En efecto, el estudio sobre la demarcación no puede realizarse sino en el marco de una reforma global y mucho más ambiciosa de la Administración de Justicia. Una reforma que atienda a la necesidad de facilitar los colegios judiciales (ideas de ruptura del vínculo Juez/Juzgado y de colegiación judicial organizativa, no jurisdiccional, que subyacen en los llamados "Tribunales de Instancia"), la apuesta por una Justicia titular y profesional con relegación de la Justicia interina a supuestos excepcionales, el despliegue ordenado y flexible de la oficina judicial con Unidades Procesales de Apoyo Directo comunes a un orden jurisdiccional, Servicios comunes procesales y Servicios de Ejecución, la implantación de oficinas de atención y departamentos de auxilio, apoyo y colaboración con la Administración de Justicia, el desarrollo y aplicación de las nuevas tecnologías como medio de comunicación y garantía de accesibilidad y transparencia...

Conviene no obstante señalar, primero, que, como ya se ha dicho, se trata de exponer unas ideas iniciales de lo que podría ser y, por tanto, son con seguridad perfectibles y están sujetas a sugerencias, críticas y aportaciones de todo tipo, pues solo del diálogo constructivo puede salir el modelo que precisa nuestro país; segundo, esta propuesta se ciñe a las cuestiones relativas a la demarcación u organización territorial, sin entrar en el problema de la planta judicial, por más que, como es lógico, a la hora de abordar la problemática de la demarcación no pueda prescindirse de la forma como se articula la planta, máxime cuando la introducción de nuevas estructuras constituye uno de los motivos de la reforma; y, segundo, que esta propuesta respeta el ámbito territorial de la jurisdicción de los distintos órganos de alcance autonómico, provincial y municipal, que resulta de las correspondientes circunscripciones determinadas ya a efectos político-administrativos, sin que proceda analizar las posibles cabeceras del partido o circunscripción resultante al tratarse de una competencia de la Comunidad Autónoma respectiva.

El nuevo diseño de división territorial persigue los siguientes objetivos:

Fijar las bases de una organización territorial básica sobre la que luego puedan implantarse de manera flexible distintos modelos estructurales (tribunales de instancia, oficina judicial, servicios comunes, unidades administrativas...).

Mejorar la calidad del servicio público de la Justicia y la atención al ciudadano.

Racionalizar la circunscripción judicial conforme a criterios estrictamente objetivos y predeterminados.

Tender a la especialización, al menos en los órdenes básicos (civil y penal), lo que implica la separación de jurisdicciones allí

donde sea posible y, por tanto, la sustitución de los órganos mixtos por Juzgados de Primera Instancia y Juzgados de Instrucción.

Tender a la especialización en materia de violencia sobre la mujer, de modo que en aquéllas localidades donde existan juzgados compatibles (es decir, los que, además de ser competentes para conocer de los asuntos de violencia sobre la mujer lo son también para asuntos civiles y penales ordinarios), puedan agruparse en uno o más juzgados exclusivos a fin de que las víctimas sean atendidas por personal especializado y se aprovechen los recursos existentes, como son las unidades de valoración forense integral, donde se hayan implantado, las fiscalías especializadas, oficinas de asistencia a las víctimas.

Que todos los partidos dispongan de los servicios de apoyo a la actividad judicial y de atención al ciudadano básico; y particularmente, en aquéllas localidades donde se hayan desplazado los juzgados de violencia sobre la mujer a efectos de su agrupación en otra localidad.

La administración asistencial ha de asegurar la atención inmediata a las víctimas de violencia de género en todas las localidades de manera coordinada con los servicios de atención a las víctimas

(Se adjunta listado de recursos asistenciales integrales a víctimas de violencia de género por Comunidades Autónomas).

Facilitar el despliegue de la oficina judicial y la implantación de los Servicios procesales comunes y de los Servicios de ejecución en todos los partidos.

La consecución de estos objetivos nos lleva a una organización territorial cuyo diseño deberá tener en cuenta las siguientes bases de articulación:

La atención y la proximidad de la Justicia al ciudadano no puede medirse en kilómetros (todos querríamos un Juzgado en la puerta de casa pero no es posible ni asumible), sino en tiempo y en servicios.

El desplazamiento del ciudadano al Juzgado y su presencia en las oficinas administrativas ha de circunscribirse a los supuestos estrictamente necesarios, facilitando la comunicación telemática y el uso de las nuevas tecnologías.

Con carácter general, las circunscripciones resultantes habrán de tener una población superior a 100.000 habitantes y el desplazamiento desde los núcleos de población hasta la cabecera no podrá exceder de una hora a través de las vías de comunicación existentes.

La separación de órdenes jurisdiccionales exige un mínimo de ocho Juzgados (excepcionalmente siete unidades) para poder garantizar un funcionamiento correcto de la Administración de Justicia, por lo que las agrupaciones han de tender a reunir un mínimo de órganos que permita alcanzar esta cifra.

La reordenación habrá de atender a las concretas circunstancias de geografía política, procurando respetar los ámbitos territoriales en los que se desenvuelven las actividades político-económicas de cada zona.

Como circunstancias excepcionales que aconsejan mantener la circunscripción territorial a pesar de no alcanzar la población deseable o las unidades necesarias, se tendrán en cuenta las especificidades determinadas por la insularidad, las dificultades de comunicación, las características orográficas y comarcales, la existencia de población difícilmente registrable, de carácter estacional o permanente, los supuestos de acumulación urbana, de naturaleza industrial o turística, y los flujos o movimientos poblacionales.

Como conclusión, se trata de diseñar una demarcación sobre parámetros objetivos y orientados a asegurar el principio de eficacia de la Justicia o, dicho de otra manera, una Justicia más eficaz, buscando el equilibrio entre la garantía de un fácil acceso y comunicación de los ciudadanos con el Juzgado y la necesidad de evitar una excesiva dispersión de recursos humanos y medios materiales que impediría alcanzar los principios de racionalidad y economía propios de cualquier organización eficaz.

La aplicación de la nueva articulación organizativa comporta la reducción de los 431 Partidos Judiciales actuales a un número que oscila entre los 190 y los 200, es decir, menos de la mitad, lo que permitirá que en el 90% de las circunscripciones resultantes pueda procederse a la separación de jurisdicciones y correlativa especialización de los Jueces, al despliegue de la nueva oficina judicial, con los Servicios procesales comunes y los Servicios de ejecución, la implantación de los Gabinetes y Servicios de todo tipo y al desarrollo y aplicación de las tecnologías que garanticen una mayor proximidad y un mejor servicio público, garantizando un rendimiento idóneo y un aprovechamiento racional de los recursos.

Esta meta no tiene por qué suponer la desaparición de toda presencia judicial en los partidos, sino que precisamente la idea de aprovechamiento y coordinación de recursos y mayor efectividad exige ponderar todas las circunstancias y actuar con la máxima flexibilidad, de manera que en algunos lugares la reordenación pasará por el mantenimiento de las infraestructuras en los partidos (v.gr. en partidos limítrofes en que las circunstancias lo aconsejen, en un partido podrán permanecer los órganos penales y el otro los civiles; o en partidos en que el volumen de litigiosidad no justifique el mantenimiento del Juzgado en bloque, podrá valorarse la existencia de una oficina de presentación de escritos o de realización de diligencias...) y en otros por su sustitución por oficinas que permitan la práctica de determinadas diligencias (actos de comunicación, testificales y periciales por videoconferencia...) y atender al desplazamiento eventual de la Autoridad judicial, o, en última instancia, por su simple desaparición.

IV RÉGIMEN TRANSITORIO

La puesta en marcha de la reforma que se postula, por su calado e implicaciones, ha de fundarse en dos premisas: flexibilidad y progresividad.

Flexibilidad desde el momento en que la pluralidad de situación obliga a ponderar detenidamente las circunstancias particulares de cada zona, de manera que unos casos habrá de mantenerse algún tipo de presencia, en otros bastará con la existencia de medios materiales a disposición de la Autoridad judicial, o con un reparto distinto de sedes por jurisdicciones manteniendo la red de infraestructuras actual, o, sencillamente, con el traslado cuando el volumen y la atención no justifique otra decisión.

Y progresividad porque la aplicación de la reforma debe planificarse en

paralelo con la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial para la implantación de los colegios judiciales y del modelo de oficina judicial que se establezca, así como con el despliegue de las nuevas tecnologías y la incorporación de servicios de todo tipo de apoyo a la jurisdicción y atención a la ciudadanía, las inversiones en infraestructuras, la modificación de las relaciones de puestos de trabajo (RPT), el traslado del personal ..., todo lo cual impone un proceso programado y elástico que necesariamente deberá prolongarse en el tiempo y adaptarse a las diferencias existentes en cada Comunidad.