

I. INTRODUCCIÓN.

La expresión Administración de Justicia envuelve por si misma un equívoco, ya que en principio alude a la actividad de uno de los tres poderes del Estado según la división clásica de Montesquieu. Sin embargo, al mismo tiempo, la terminología supone una referencia directa a una actividad de administración, que desde luego es cosa distinta del ejercicio de una potestad o un poder judicial o jurisdiccional.

Este equívoco no consiste sólo en la falta de precisión de una expresión habitual. Por el contrario se ha traducido en una cuestión científica e intelectual de importancia. No debe olvidarse que la vieja dogmática alemana, es decir, la doctrina jurídica de derecho público en Alemania en el último tercio del siglo XIX, tan preocupada por la conceptualización, se planteó el problema de si cabía una distinción entre Administración y Jurisdicción. Ello no carecía por completo de sentido, ya que estando concebida la división de poderes en torno a la Ley, se daba cumplimiento a la misma tanto por el Ejecutivo en sus tareas de gobierno y administración, como por la Jurisdicción al aplicar las leyes en los casos concretos.

Posiblemente la mejor explicación de este problema consiste en referirlo a la distinción entre los diversos tipos de decisiones políticas. Así existen unas decisiones de carácter ejecutivo (bien de regulación y control, bien de prestación de servicios) cuyo cumplimiento corresponde a la Administración, mientras que existen unas decisiones meramente prescriptivas, que aprueban reglas de conducta a cumplir directamente por los ciudadanos y eventualmente por los poderes públicos en sus relaciones con ellos. El control del cumplimiento de estas decisiones prescriptivas, se encomienda a una organización especializada (distinta de la Administración general), que es la Administración de Justicia.

Así pues una noción correcta de las ideas a que se refiere la expresión Administración de Justicia se obtendría distinguiendo dos aspectos de la misma. De una parte el ejercicio del Poder Judicial, aplicando las leyes en los casos concretos. En este sentido o acepción la Justicia se ejerce por los Jueces o Tribunales. Pero para que sea posible adoptar las decisiones de carácter secundario en aplicación de la potestad jurisdiccional, y sobre todo para que sea posible ejecutarlas, debe existir una organización administrativa que trabaje en conexión directa con los Tribunales. Se trata de toda la maquinaria administrativa adscrita a la Justicia, que incluye personal de distinto tipo, y que quizás es la estructura estatal a la que corresponde propiamente hablando, abstracción hecha de la terminología convencional, la denominación de Administración de Justicia.

II. INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA DE LA JUSTICIA.

Como es sabido el propio Montesquieu, autor de la versión más conocida y aplicada de la teoría de la división de poderes, consideraba al Poder Judicial como un poder de alguna manera nulo. Se refería Montesquieu a que el ejercicio de la potestad jurisdiccional, ni debe mediatizar la actividad política ni debe ser mediatizado por ella. De ahí que ese carácter en cierta manera nulo políticamente se encuentre o deba encontrarse compensado por la independencia de la Justicia respecto a los poderes políticos. Esta independencia es una

cuestión básica en cualquier Estado de Derecho, pues implica que la aplicación de las reglas jurídicas y en especial de las garantías reconocidas a los ciudadanos no se verá influida por intereses políticos concretos.

Por ello, tras aclarar los equívocos que puedan existir en la denominación, la independencia de la Justicia es el primer tema a abordar cuando se habla del Poder Judicial. La Constitución española vigente de 1978 reconoce desde luego la independencia de la Justicia, ya que en su artículo 117,1 se refiere directamente a la administración de justicia por Jueces y Magistrados independientes.

Sin embargo no es éste el único aspecto a destacar cuando se habla de la independencia de la Justicia. La noción comprende en primer lugar la garantía de que el nombramiento de los Jueces no se haga por el poder político, en especial el de los Jueces del máximo órgano jurisdiccional. Aunque pocas veces se advierte lo contrario, en España ésta es una conquista reciente, que se debe a los constituyentes de 1978, pues el texto constitucional establece un mecanismo en virtud del cual el nombramiento se hace por el órgano de gobierno de la Justicia, es decir, por el Consejo General del Poder Judicial regulado en el artículo 122. Con anterioridad la propuesta de nombramiento de Magistrados del Tribunal Supremo venía correspondiendo desde la Revolución de 1868 al Ministro de Justicia, y el nombramiento se hacía por el Gobierno. De acuerdo con esta situación, que se mantuvo en los sucesivos regímenes políticos, una vez nombrado, el Magistrado del Tribunal Supremo era independiente. Pero desde luego solo eran independientes aquellas personas que el Gobierno estaba dispuesto a tolerar que lo fuesen.

La separación de los Jueces del resto del personal que sirve a los Estados modernos implica sin embargo una serie de limitaciones, que se contrapesan con un sistema de garantías. Los Jueces no pueden participar activamente en la vida política, siendo variable la regulación de esta materia de unos países a otros. Por el contrario estos Jueces deben poder dictar Sentencia libremente y tienen unas garantías superiores a las propias de los demás ciudadanos. Así por ejemplo no pueden ser detenidos, y si lo son en caso de flagrante delito, ello debe ser comunicado sin dilación ninguna a la autoridad judicial superior al detenido. Pero desde luego el aspecto central de la independencia de la Justicia consiste en que los Jueces y Magistrados pronuncien las Sentencias sin ingerencia de ninguna clase y sin ser sometidos a presiones de ningún tipo.

En relación directa con el principio de independencia de la Justicia se encuentra el principio de unidad jurisdiccional. Se contradice este principio si se monta un sistema de Tribunales especiales, las más de las veces integrados solo en parte por Jueces profesionales, si bien cabe incluso la posibilidad de que sus miembros no sean Jueces. Si se sustrae una parte de los asuntos al conocimiento del sistema judicial ordinario se está atentando en definitiva contra la independencia judicial. Pues esa parte sustraída al conocimiento de los Jueces y Magistrados da lugar a que se pronuncien sentencias por personas que no son independientes.

Un reflejo directo del principio de independencia judicial es también el de la autonomía de la organización en la que se integren los Jueces. Aunque habitualmente en muchos países el gobierno de la Justicia se ejerce por un departamento administrativo, es decir, por el ministerio de Justicia, esto no satisface de modo pleno la autonomía de que debe gozar el Poder Judicial como garantía de su independencia. Más adecuado parece que exista un órgano de gobierno específico, como reconocen las vigentes Constituciones italiana y española al consagrar la existencia del Consejo General del Poder Judicial antes aludido.

Ahora bien, para que esta autonomía sea completa parece indispensable que se refiera a tres aspectos esenciales. En primer lugar debe ser el órgano de gobierno de los Jueces el que nombre no sólo a estos sino también al resto del personal que integra la Administración de Justicia. En segundo lugar la gestión cotidiana del personal adscrito a la Justicia a cualquier título debe corresponder al órgano de gobierno específico y no al Ministerio de Justicia. Por último es completamente indispensable que ese órgano de gobierno de la Justicia tenga una completa autonomía financiera, tanto para la formulación como para la gestión y ejecución de su propio presupuesto, sin más mediatización una vez que dicho presupuesto haya sido aprobado por el Parlamento.

III. LA SENTENCIA COMO ACTO DE PODER.

Los principios que acaban de mencionarse, por importantes que sean, no constituyen sino el entorno del aspecto central de la cuestión, que es como se ha dicho antes la garantía de que las sentencias se pronunciaran sin mediatización ninguna.

Pues en realidad una sentencia es un acto de poder típico realizado en ejercicio de una potestad prevista por el ordenamiento jurídico. Por ello ha podido decirse con fortuna que los actos de poder típicos son las leyes, los actos de contenido político o administrativo, y las Sentencias. No debe olvidarse sin embargo que esos actos de contenido político o administrativo tienen un régimen jurídico y un sistema de control que los reconducen aun solo tipo de actos, en relativo paralelo con las leyes y las Sentencias.

La peculiaridad de estas últimas es que vinculan a todos los poderes públicos, de modo que al dictarse una sentencia se cierra la posible controversia entablada respecto a una cuestión concreta. En definitiva esta idea y la construcción política que subyace detrás de la misma supone un sutil equilibrio, que es una conquista de la civilización occidental. La Sentencia se pronuncia sobre la aplicación de la Ley, es decir, de otro de los actos de poder típicos, y vincula tanto a los ciudadanos como a los políticos que realizan o dictan actos administrativos. Pero aquellas Sentencias se aplican, no solo a los ciudadanos afectados por ellas, sino además a toda la organización del Estado, incluso al Parlamento cuando realiza actos que no son de carácter legislativo.

Sin embargo en la vida práctica el aspecto que más importa de las Sentencias no es el relativo a su carácter de acto de poder típico, que garantiza el equilibrio del ejercicio de potestades públicas, sino el aspecto según el cual resuelven controversias entre las partes en el proceso. Normalmente se trata de dos particulares pero pueden ser también un particular y una persona pública dotada de poder, o incluso dos personas públicas.

En este sentido la noción central de la Administración de Justicia es precisamente el ejercicio de la jurisdicción, es decir, de la solución de esas controversias entre las partes. Esto lleva desde luego a que sea necesario distinguir entre los distintos tipos de controversias, debiendo diferenciarse entonces los llamados ordenes jurisdiccionales. Así existe un orden jurisdiccional relativo a las controversias entre las personas en temas de derecho privado civil o mercantil. Estamos entonces ante el orden jurisdiccional civil, que se considera o califica como la jurisdicción común, de modo tal que le corresponden los asuntos no confiados expresamente a los demás órdenes jurisdiccionales. Cuando se trata en cambio del juicio sobre las contravenciones cometidas por los ciudadanos que la legislación considera como delitos o faltas penales, el competente es el orden jurisdiccional penal o criminal.

Los dos anteriores son los órdenes jurisdiccionales más conocidos por el gran público, pero hay que referirse además a las controversias planteadas respecto a los actos administrativos, que conocen el orden jurisdiccional contencioso administrativo, y a las que se refieren a diferencias en torno al cumplimiento de los contratos de trabajo y a ciertos aspectos de la protección social (orden jurisdiccional social o laboral). En la organización judicial española existe un quinto orden jurisdiccional, el militar, ya que se han suprimido los Tribunales militares especiales para conseguir la unidad de jurisdicción.

De esta noción básica de jurisdicción y del ejercicio de la potestad correspondiente debe distinguirse la actuación del Tribunal Constitucional, en aquellos países donde existe como es el caso de España. La actuación del Tribunal Constitucional se limita en principio a la revisión de las leyes (y excepcionalmente de otras normas) para comprobar su conformidad o adecuación a la Constitución. Además de ello puede confiarse al Tribunal Constitucional, como sucede en España, la garantía de los más importantes derechos y libertades que otorga la Constitución a los sujetos privados. Pero aun en este caso el ámbito de actuación del Tribunal Constitucional es o debe ser limitado, sin que pueda entrar de pleno derecho en el debate entre los particulares, salvo por lo que se refiere a las materias directamente garantizadas por la Constitución.

IV. LA ORGANIZACIÓN DEL PODER JUDICIAL Y LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA.

El Poder Judicial propiamente dicho y desde luego el ejercicio de la potestad jurisdiccional se ejercen por una organización vertebrada en distintos niveles. El nivel superior está constituido por un Tribunal que recibe diversas denominaciones según los países y que en España es el Tribunal Supremo. Entre este Tribunal y los demás Jueces que integran los Tribunales inferiores hay una fundamental diferencia. Los criterios de interpretación de las leyes y reglamentos los establece el Tribunal Supremo, de modo que las declaraciones de dos o más Sentencias de este Tribunal constituyen jurisprudencia o doctrina jurisprudencial. Esta doctrina es el elemento principal de interpretación de las normas, que obliga a los Tribunales inferiores.

En conjunto la organización judicial, al menos la española, está vertebrada a partir de la idea de que los Jueces del último nivel (el más próximo a los ciudadanos) son normalmente Jueces unipersonales, mientras que los Tribunales de los demás niveles son órganos colegiados. En España aquel nivel inferior está constituido por los Jueces de Primera Instancia (asuntos civiles) y de Instrucción (asuntos penales). El nivel inmediatamente superior es el constituido por las Audiencias Provinciales, competentes fundamentalmente en asuntos penales. Sobre las Audiencias Provinciales se encuentran en el nivel de organización inmediatamente más elevado los Tribunales Superiores de Justicia, competentes en todos los órdenes jurisdiccionales. Culmina la organización el Tribunal Supremo, si bien para descargarlo de asuntos se creó en su momento un Tribunal intermedio entre él y los Tribunales Superiores de Justicia, la Audiencia Nacional competente solo en asuntos penales y administrativos.

Todos los Tribunales colegiados, cuando son competentes respecto a órdenes jurisdiccionales distintos, se organizan en grupos de Magistrados que son las denominadas Salas, conociendo cada una de ellas de los asuntos propios de un orden jurisdiccional. La distribución en niveles de organización de los Tribunales de Justicia no es importante solo como descripción del sistema, sino además porque contra las decisiones de los Jueces y

Tribunales inferiores cabe recurso ante los Tribunales superiores. El proceso de máximo nivel entre los que pueden entablarse es el recurso de casación, que corresponde exclusivamente al Tribunal Supremo cuando se trata de derecho aplicable en todo el territorio nacional. En dicho recurso se trata principalmente de conseguir la adecuación de las Sentencias de los Tribunales inferiores al ordenamiento jurídico, si bien indirectamente, en caso de estimarse el recurso, las decisiones del Tribunal Supremo repercuten también en los derechos y deberes de las partes a que se refiere la controversia.

V. LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.

Pero como se ha dicho más arriba una alusión a la Administración de Justicia estaría incompleta si no se hace una referencia a toda la organización judicial. Pues esta no se encuentra integrada solo por los Jueces y Tribunales sino además por todos los funcionarios adscritos a ellos, que integran la Administración de Justicia propiamente dicha si se maneja esta expresión como contrapuesta a la de Poder Judicial.

Últimamente viene siendo frecuente el uso de la expresión oficina Judicial para referirse a todos los medios personales, reales y financieros, que están a disposición de los Jueces para que estos puedan cumplir su función. Con carácter anexo a los Jueces existe siempre, al menos en España, un Secretario Judicial del que dependen los oficiales y administrativos de la Administración de Justicia. Los agentes judiciales, que son el nivel más modesto de la jerarquía, se corresponden con los funcionarios subalternos de la Administración general. Cuando se trata de un Juez unipersonal la estructura es esta, si bien se complica en los Tribunales colegiados, donde existen varias Secretarías, en principio una por cada orden jurisdiccional de los que conozca el Tribunal en cuestión. También puede existir una Secretaría por cada Sección, en que se dividen las Salas en los Tribunales más sobrecargados de trabajo y, desde luego, en el Tribunal Supremo.

Se está hablando de un complejo de recursos humanos de mayor importancia de lo que normalmente se supone, que en España se aproxima a las 20.000 personas. El principal problema planteado respecto a ellas es que según la Ley reguladora, es decir, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la administración de personal de este conjunto corresponde al Ministerio de Justicia y no al órgano de gobierno propio de la Justicia, es decir, al Consejo General del Poder Judicial. Estamos ante una de las cuestiones que antes se han citado como básicas para garantizar la independencia de la Justicia.

IV. CONCLUSIÓN.

Para cerrar la exposición hay que referirse a algunos temas generales respecto a la Administración de Justicia, temas de rigurosa actualidad en España, pero que se plantean también en los demás países de nuestra área política y cultural.

En primer lugar hay que mencionar el continuo aumento de la conflictividad judicial. Es decir, en todos los países aumenta continuamente el número de procesos. En ocasiones se afirma que existe una correlación entre este aumento y el desarrollo económico y la existencia de un Estado de Derecho. Según esto si la sociedad es una sociedad democrática y desarrollada económicamente el número de procesos cada vez será mayor, pues los ciudadanos tienen más medios, más cultura, y menos temor frente a la posibilidad de

dirigirse a los Tribunales. Sin duda hay mucho de cierto en ello, si bien se trata de una correlación a apreciar en términos generales y no de una correspondencia exacta.

Ahora bien, este aumento de la conflictividad judicial empieza a convertirse en un problema político que revierte directamente al funcionamiento de un servicio público fundamental. El número cada vez mayor de procesos está suponiendo una intolerable demora que da lugar a que los ciudadanos tarden varios años en obtener una Sentencia. Esto significa que resulta esencial la asignación a la Administración de Justicia de los medios adecuados para un funcionamiento correcto y aceptablemente rápido. Dicha asignación es de por sí un problema político y financiero, pues supone otorgar o no una mayor prioridad a la Justicia respecto a otras atenciones políticas y administrativas.

