

Un descenso a la realidad de la Justicia en Castilla y León: del verdadero proceso administrativo y sus protagonistas[1].

Fernando Cordero Lozano

Departamento de Derecho Administrativo

Universidad de Salamanca

Dicen que el Derecho que se aprende en las Facultades no tiene nada que ver con el de la vida real y la práctica de Juzgados y Tribunales de Justicia. Que durante la formación académica, uno aprende los esquemas mentales necesarios para el desarrollo, más adelante, de algo que se encuentra en otra dimensión muy distinta a la de la Academia y los Tratados de Derecho. Que para los estudiosos de cualquier disciplina jurídica, un enfoque que se quede en el terreno del deber ser, peca siempre de irreal y hasta de estéril, porque poco aporta que pueda ser luego aplicado y porque no se construye más que sobre divagaciones puramente apriorísticas, lugares comunes, aproximaciones parciales y una enorme dosis de subjetivismo, de espaldas a una realidad que camina siempre por derroteros bien distintos.

En muchas ocasiones, los problemas que se sufren en la práctica y en el ejercicio no son los detectados y tratados por la doctrina y los estudiosos del Derecho. En esta investigación, quisimos acercarnos a esa realidad, no sólo como experiencia propia, que lo es, y como parte de nuestra formación, sino también con la intención de reducir esas distancias entre quienes enseñan y quienes aplican el Derecho. Y al menos en parte, nos propusimos sondear y conocer esa realidad de primera mano, e incluso nos atrevimos a contrastar nuestras posturas y propuestas con las de quienes viven más cerca de la realidad del proceso y sus facetas, aun a riesgo de comprobar que nuestro pretendido aporte no era tal ni suponía ninguna mejora para nadie. Buscábamos el diagnóstico preciso de las fisuras y los problemas que presenta el texto legal en ese escenario donde se mide la efectividad de cada norma, su desarrollo, sus expectativas y también sus penumbras, su pulso vital, en definitiva. Y ese escenario no es otro que el de las Salas de Justicia.

En verdad, uno no es realmente consciente del verdadero estado de la justicia administrativa en nuestro país hasta que no visita uno de los órganos jurisdiccionales que la componen. Sabíamos, además, que acudíamos a algunos de los más colapsados de todo el panorama nacional. Y ciertamente, las cifras hablan por sí solas, pero desde luego el escenario que uno encuentra al llegar a las Salas es, sencillamente, sorprendente. Secretarías situadas en mitad de pasillos, con una falta absoluta de espacio donde poder trabajar con algo de desahogo, y por donde circula casi todo el mundo que acude al Tribunal (un escenario éste cariñosamente descrito por uno de los Secretarios de la Sala de Burgos como *las cañadas jurisdiccionales*, al tiempo que, bromeando, amenazaba al Presidente de la Sala con bloquear las mismas estableciendo un *derecho de puertas*); centenares de papeles y expedientes amontonados en las mesas, desbordando los anaqueles de las estanterías, traídos y llevados incesantemente por los oficiales de la Secretaría a la Sala de vistas, donde se practican las notificaciones a los Procuradores...

Y así, uno se pregunta dónde queda la tan mentada *clave de bóveda del Estado de Derecho* de la que se habla al nombrar a esta jurisdicción, y más bien piensa en que los edificios que albergan estas Salas de Justicia y sus instalaciones, no han sufrido reforma ni mejora alguna desde hace casi cuarenta años. Razón llevaba la más autorizada doctrina cuando hablaba del panorama *sombrio y desolador* de este orden jurisdiccional. Desde luego, el ejemplo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en sus dos sedes de Valladolid y Burgos, es una buena muestra de ello, y de que en muchas ocasiones, el trabajo de quienes dan vida a estos órganos se convierte en una aventura diaria, en una batalla interminable contra el papel y la carencia de medios.

Tal vez, la consistencia y medida del programa informático utilizado en los Juzgados y las Salas de lo

contencioso de esta Comunidad nos otorgue un último punto de referencia para la valorar la situación de medios y equipos con que cuentan los mismos. A pesar de su bien distinta aplicación por unos y otros órganos, el programa *LIBRA*, como así se denomina, proyecta bastantes más sombras que luces en su efectividad. Se trata de un programa con formato único, sobre la base de un texto libre de *Word* (una de las aplicaciones del paquete *Office de Microsoft*), que hay que configurar en todo caso, puesto que no recoge más variantes que las de un modelo común, teniendo que redactar de forma íntegra las partes de cada una de las resoluciones o pronunciamientos del órgano. Un soporte informático supervisado por el Secretario Judicial, y al que sólo él tiene acceso, a través de una clave, que no permite el tratamiento sistemático de datos ni el seguimiento del curso procedimental de la causa en el proceso (puesto que tan sólo almacena las resoluciones por orden de antigüedad), ni mucho menos la posibilidad de acceder, mediante una base común, a las resoluciones de otros órganos, sean de la categoría que sean. Y estamos convencidos de que hoy en día, el uso y la generalización de los adecuados instrumentos informáticos en las Oficinas Judiciales y los despachos de los Magistrados facilitarían enormemente el trabajo y la celeridad en la resolución de los asuntos en este orden, máxime cuando es habitual que se produzcan los denominados *recursos en cascada*. Pero la situación, como decimos, es bien distinta a la deseada, y las carencias vuelven a ser el predicado del conjunto de medios al servicio de la Administración de Justicia en esta Comunidad.

Centrándonos en las cuestiones que nos habían llevado hasta allí, y en las impresiones de quienes son protagonistas permanentes de la escena judicial, en primer término habría que decir que para las Salas, y a simple vista, la puesta en marcha de los Juzgados provinciales no parece haber supuesto ningún cambio en la carga de asuntos a resolver. Sin embargo, es cierto que estos órganos restan trabajo a los Tribunales Superiores de Justicia, y que el tan mentado incremento de la litigiosidad, sostenido por quienes eran contrarios a su introducción en el sistema, no ha sido tal, ya que se ha mantenido constante el número de asuntos que han venido conociendo los Juzgados a lo largo de estos tres años. El problema reside en el grueso de causas que ingresan en los Tribunales Superiores de Justicia en primera instancia, y sobre todo, en los pendientes de resolver y acumulados en los últimos años. Aunque los límites establecidos en el recurso de apelación filtran considerablemente el acceso a la segunda instancia, los Magistrados de Sala consideran necesario ampliar la competencia de los Juzgados, aunque también reconocen que *precisamente ahí radica el principal problema de la Ley: en la determinación de las competencias*. La propuesta que nos brindan es ampliar su esfera competencial y reajustar las distintas cargas de trabajo de los Juzgados de la región con un mayor número de ellos allí donde hagan falta, señalando sobre todo las provincias de León (donde se genera, junto con Burgos, el más alto índice de litigiosidad) y Valladolid, por ser sede natural de la mayor parte de órganos autonómicos.

Y es que si el índice de referencia establecido en un principio por el Ministerio de Justicia, en cuanto al número de asuntos a resolver por un Juzgado, rondaba los 600 por año, como nos explicaron los Secretarios, Juzgados como los de León y Burgos ya están por encima de esa media. Una media que se mantiene más o menos estable, como decíamos. Viene siendo necesario, pues, y sin plantear siquiera una variación competencial en la planta, incrementar su número, algo que parece puede llevarse a cabo, según nos comentaban, en la provincia de León. En cualquier caso, lo que no resulta de recibo, y manifiesta una ausencia total de criterio en la política judicial por parte del Ministerio, es el hecho de que en Comunidades como Asturias (que cuenta con 6 Juzgados de lo contencioso en Oviedo, mas uno de nueva creación con sede en Gijón) y en Cantabria (que cuenta con 3), la suma total de asuntos que se despachan entre todos los Juzgados no alcance a los que resuelve un sólo Juzgado como el de Burgos[2].

Con lo que, en conclusión, esa necesidad compartida por todos de incrementar las competencias atribuidas a los Juzgados, debe verse acompañada, necesariamente, de un aumento en el número de Juzgados allí donde las cifras de volumen de causas lo aconsejen (en principio, y si utilizamos las cifras que se manejaron de entrada por el Ministerio, en torno a esos 600 asuntos por año, serían León y Burgos), incremento que, por otra parte, y al mismo tiempo, reajustaría la carga de trabajo de aquellos Juzgados con unos niveles de asuntos significativamente menor a los citados (como el caso, principalmente, de Palencia, Soria, Segovia y, en menor medida, Zamora).

En cuanto a los desajustes generados por la interpretación y posterior aplicación del sistema de lista contenido en el artículo 8 de la LJCA, se nos pone de manifiesto tanto la complejidad del propio sistema y su comprensión, como las desigualdades que se producen como consecuencia de las distintas soluciones arbitradas frente al mismo. En este sentido, son los supuestos de descentralización de competencias de órganos centrales a órganos periféricos autonómicos (y su régimen de topes cuantitativos que lo ordena, y que obliga a acudir al Derecho material para saber cuál es el órgano competente) y los de responsabilidad patrimonial y contratos administrativos de los Entes Locales los más nombrados, siendo sorprendente, se nos comenta, que en el segundo de los casos ni siquiera una parte de estas materias vaya a parar al control de los Juzgados, cuando en el terreno de la contratación administrativa estos mismos órganos resuelven asuntos, de las Universidades, por ejemplo, de cientos de millones de pesetas. En general, la queja se dirige hacia *la indefinición que producen los criterios materiales de atribución* de competencias en el sistema de reparto, y en ese peregrinar constante al

Derecho sustantivo para poder determinar qué es lo que el legislador entiende por cada concepto empleado y cuál es el órgano que resulta, en último término, competente[3].

Y al proponerles elegir entre el criterio orgánico, el material, o la combinación de ambos para la ordenación y reparto de competencias en la planta, no dudan en sus preferencias por primero, tanto por su sencillez y claridad, como por la mejor adecuación al elemento territorial que sustenta, a su vez, la organización administrativa. Es unánime la idea de que la combinación de ambos, tal y como aparece recogida en la Ley, constituye el mayor problema, localizado, sobre todo, nos insisten, *en la delimitación de los ámbitos materiales que establecen las competencias fijadas en el artículo 8*. La especial impronta no sólo del proceso administrativo sino también de la planta que lo materializa, provoca que se reconozca abiertamente la imposibilidad de trasladar los esquemas de otros órdenes jurisdiccionales al contencioso, en ese encubierto intento de mimetismo que ha querido el legislador procesal del 98. Y respecto a la polémica entre el órgano colegiado y el unipersonal, se responde con los datos: el tiempo ha demostrado que los Juzgados son efectivos, y los plazos de resolución existentes hasta la fecha (cuando ya comienza a planear la amenaza del colapso en algunos de ellos), son más que razonables, sobre todo si tenemos en cuenta el panorama general de esta justicia. No obstante, en los Juzgados con un mayor volumen de trabajo se está pasando de fijar los señalamientos para resolver en un plazo de 2/3 meses, a señalar en la actualidad a casi 5 meses vista. Una situación que provoca, en ocasiones, la aplicación un tanto forzada de algunos trámites procesales para conseguir así un retardamiento en la tramitación y un *respiro*, en definitiva, para el Magistrado, o el empleo de la condena en costas con fines *disuasorios*. Circunstancias que, de existir un seguimiento preciso del volumen de asuntos que maneja cada Juzgado, podrían perfectamente evitarse articulando soluciones que salvaran esa amenaza de bloqueo.

Desequilibrios y desajustes, pues, en el actual esquema competencial que, por el contrario, no se corrigen con un adecuado cauce de unificación jurisprudencial, como es la apelación, teniendo en cuenta el obstáculo que supone un límite de 3 millones de pesetas, que deja fuera buena parte de los litigios que resuelve un Juzgado. Y esa disparidad en los pronunciamientos entre los distintos órganos judiciales constituye, tal y como reconocen sus componentes y las encuestas realizadas a los ciudadanos, el peor de los males que sufre la jurisdicción, restándole crédito a su intervención.

Y del órgano al procedimiento, de la pizarra al papel, diríamos; la verdadera faz, el contenido más real de lo que constituye la actividad de cualquier órgano jurisdiccional. Porque en último término, y si se nos permite la reducción, la justicia es eso, *procedimiento*. Y en este terreno, sin duda, la voz más autorizada de cuantas integran la escena procesal, es la del Secretario Judicial, quien nos ha ido desvelando las trabas a las que diariamente se enfrenta, los vacíos legales, las dificultades en la interpretación de un precepto, los obstáculos a superar en esa tarea tan ardua que es la de impulsar un trámite, llenándolo de contenido y encaminándolo hacia un fin, que no es otro que el de la terminación del proceso. En general, todos aciertan a manifestar los serios problemas que está produciendo la aplicación supletoria de la nueva LECiv. Un texto que recoge la impronta del principio de oralidad y que difícilmente se acomoda a una *reliquia* escrita como la del procedimiento ordinario que contiene la LJCA. Y esas tensiones se manifiestan, sobre todo, en la práctica de las pruebas, y en concreto, en la pericial. Los Abogados, para la práctica de la misma, envían a un Procurador con el escrito de preguntas, sin darse cuenta de la necesidad de su presencia, *so pena* de la nulidad de la actuación, y del carácter abierto que ahora presenta de la prueba testifical, sin pliegos escritos ni formularios determinados. La inercia de las viejas prácticas del foro permanece, al parecer, y los Letrados no terminan de acomodarse a los nuevos hábitos, resistiéndose a entregar el cetro de la escritura a las nuevas formas que impone la oralidad, la inmediatez y, en buena medida también, la espontaneidad. Respecto a la pericial, la problemática se centra en ese nuevo sistema de designación, que presenta algunos inconvenientes en la práctica, puesto que tras la elección y posterior nombramiento de los peritos, en cuanto comienzan su trabajo solicitan una provisión de fondos a las partes, lo que retarda más el procedimiento y vuelve a acomodarse mal a los trámites que conforman el ordinario.

No podíamos dejar de intercambiar algunas impresiones en torno al procedimiento abreviado, un cauce en el que se ventilan, según nos comentaron los mismos Secretarios, el 60% de los asuntos tramitados en los Juzgados. Nuestras teóricas sospechas se vuelven certeza cuando comprobamos que la falta de previsión legal del artículo 78 hace necesario acudir en demasiadas ocasiones al procedimiento ordinario, un procedimiento inspirado en principios bien distintos y cuyas previsiones *no se acomodan a las exigencias del abreviado*.

Exigencias que, sobre todo en materia de prueba, llevadas al límite de lo puntilloso (como la de manifestar en el escrito de demanda, y sin tener el expediente administrativo a la vista, los puntos de hecho sobre los que debe versar la prueba) pueden conllevar una vulneración del derecho de defensa. Desde el otro extremo, una visión excesivamente garantista de las previsiones del procedimiento supondría un retardamiento

excesivo del mismo, con continuas suspensiones de la vista como consecuencia de las lagunas existentes en la regulación de la fase previa a la vista.

Acudir a la LECiv. o incluso a la LPL parece la solución más viable, además de abogar por una *reforma que intensifique*, como sospechábamos, *esos trámites previos a la vista* (práctica prueba, envío expediente y formalización completa escrito demanda y contestación, determinación cuantía, emplazamientos), ya que la mayor parte de los males que se sufren durante la celebración de la vista proceden de las carencias de esa fase procedimental. Sensación agri dulce, por tanto, puesto que podrían haberse hecho mejor las cosas, y aunque nadie duda de la buena intención del legislador, la mala técnica empleada y las lagunas que presenta la regulación suponen en la práctica serios problemas. Se pide, al mismo tiempo, una ampliación de su ámbito, hasta el punto de que llegue a convertirse en el procedimiento común, al menos en los Juzgados.

Y en estas lides, también la problemática de la cuantía sale a relucir. El momento de su determinación, excesivamente tardío, provoca no pocos problemas no sólo de cara al procedimiento, sino para la misma fijación de la competencia objetiva y de los pies de recurso, cara a una cautelar, por ejemplo. De hecho, los Abogados no fijan, en el escrito inicial (ya sea el de interposición en el ordinario, ya sea en el de demanda, en el abreviado), ni la cuantía ni el procedimiento a seguir, porque su pensamiento es el de "si está mal, ya me pedirán la subsanación", y la *papeleta* vuelve a ser para el Secretario, que una vez fijada la cuantía tiene que reconvertir el procedimiento si no es el adecuado, o advertir al Juez que esa nueva determinación supone la declaración de incompetencia.

En fin, no resulta nada sencillo relatar todas y cada una de las enseñanzas y de las conclusiones obtenidas de estos viajes. En cualquier caso, esta experiencia nos vino a mostrar el ánimo firme y el aliento de quienes conforman y dan vida a esta justicia, que a pesar de la escasez de medios, de sus edificios, y sus *cañadas jurisdiccionales*, se empeña en sobrevivir. Ese hervidero de ingenio que forman muchos de quienes desfilan por este orden, bien aprovechado, produciría resultados magníficos, sin ninguna duda.

Porque el proceso administrativo sobrevive a pesar del olvido, del desprecio continuo de quienes mandan y de esa condena interminable al "arreglense como puedan". En más de una ocasión, hemos llegado a pensar que la gente que se empeña en sacar adelante esta jurisdicción *obra pequeños milagros* diarios para que el sistema, tal como está, no salte en pedazos. Y es legítimo, a estas alturas, advertir lo que de sobra es sabido, y es que si esta justicia presenta esta faz, es porque no existe verdadera intención de arreglar las cosas, porque a la propia Administración no le interesa la efectividad de aquélla, y porque quienes la dirigen tienen en su horizonte inmediato la eventualidad del cargo que ocupan, convirtiendo con su talante la coyuntura del problema, con el tiempo, en algo ya estructural, endémico. Y así estas personas que se baten en duelo diariamente por resolver cada pleito, cada asunto, por practicar una prueba y por emplazar a una parte, se convierten en este escenario en verdaderos *héroes anónimos* de la batalla siempre inacabada de la función judicial.

Una serie de pensamientos compartidos por todas estas personas, nos quedan en torno al objeto de nuestro estudio. Fundamentalmente, que la cuestión de las competencias constituye una maraña a desenredar y uno de los problemas más graves de la Ley; que es conveniente incrementar las competencias de los Juzgados, a la luz de la experiencia de estos años, pero aumentando necesariamente su número allí donde la carga de trabajo es manifiestamente mayor, y abriendo el recurso de apelación como único remedio ante la gravísima y ya crónica enfermedad de la disparidad de pronunciamientos; que resulta urgente reformar y mejorar el procedimiento abreviado, *piedra de toque* de estos órganos en su labor, densificando su contenido, equilibrando celeridad y garantías procesales, y abogando por una extensión de su ámbito que termine por alcanzar a la totalidad de asuntos que se despachan en un Juzgado; y que las graves dificultades que presenta la aplicación supletoria de la LECiv., son consecuencia del desfase que supone la existencia de un procedimiento escrito como el ordinario, en el que no se acomodan las soluciones previstas en la norma rituaría civil, sobre todo en la vertiente de la práctica de las pruebas.

Y en último término, no quisiéramos concluir estas breves notas sin destacar y reconocer la labor, siempre silenciosa, oculta y callada de los Secretarios Judiciales, desde la absoluta convicción de que sin su esfuerzo, permanente, el edificio del proceso se vendría inevitablemente abajo. Ciertamente, resulta más difícil ser rey sin corona, pero quien conoce bien la Justicia desde dentro es consciente de lo trascendental de su trabajo.

Y es que la Oficina Judicial es sencillamente fundamental para la materialización de las previsiones que contiene la Ley procesal. Son los Secretarios los verdaderos artífices de la realización procesal de la norma, y del respeto y desarrollo de un procedimiento que no siempre resulta sencillo de aplicar, máxime cuando hablamos de no pocas lagunas legales en su contenido o de serias dificultades en el reenvío supletorio a la nueva LECiv. Siempre se habla de los Jueces, de su formación, de su calidad profesional, del ánimo con el que se disponen a llevar a cabo su tarea, de su trascendencia e importancia en la tutela de derechos e intereses de los ciudadanos. Y se olvida, y se margina, tal vez, a la figura de los Secretarios, a su trabajo y a la dimensión que adquiere el papel que, siempre en silencio y desde la sombra, realizan para que todo el curso procedimental, y los mil y un avatares que lo conforman, transcurra adecuadamente, y quien puede y debe resolver, lo haga sin inconveniente alguno y en los márgenes que marca la Ley. Mejorar su condición, recompensar su labor y reconocer la trascendencia del trabajo que realizan es también, creemos, mejorar el proceso administrativo.

[1] Mi agradecimiento a las personas de D. Ezequías Rivera Temprano y D. Isidro Ruiz Huidobro, Presidente de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, y Secretario Judicial del Juzgado de lo contencioso-administrativo de Burgos, que me han permitido acercarme a la realidad de la Jurisdicción contencioso-administrativa en la Comunidad de Castilla y León.

[2] Vid., al respecto, los datos estadísticos recogidos por el Secretario Judicial del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Burgos, D. Isidro RUIZ HUIDOBRO, quien en un estudio personal, ha comparado el número de asuntos ingresados y resueltos por cada uno de los Juzgados de esta Comunidad, contrastando dichas cifras con las de otras Comunidades, como las citadas Asturias y Cantabria.

[3] Otro de los casos significativos que se nos comentaba al hilo del *desbarajuste* producido por el sistema de lista del artículo 8 de la LJCA, era el de una sanción administrativa que consistía en una multa de 10.000 pesetas, y que como consecuencia de las reglas contenidas en ese *cajón de sastre* que es el artículo 8.3 de la Ley, resultaba de la competencia de la Sala, ante la amarga protesta de los Magistrados por lo ilógico de la atribución.
