

Autogovern i justícia: entre les limitacions constitucionals i les possibilitats de reforma

Miguel Ángel Cabellos Espiérrez

Catedràtic de Dret Constitucional de la Universitat de Girona

RESUM La configuració del poder judicial a la Constitució introdueix limitacions molt importants al fet que les CA puguin intervenir en la seva gestió i organització. Amb tot, a partir de la regulació estatutària i de successives reformes de la LOPJ s'han anat introduint possibilitats d'actuació en alguns àmbits. Són, però, possibilitats que no esgoten allò que el marc constitucional permetria, i que no abasten alguns altres àmbits on igualment es podria avançar més. Aquest treball pretén, doncs, identificar el que encara es podria fer, mitjançant reformes legals, per augmentar en l'àmbit de la justícia el paper de CA interessades com ara Catalunya, dotant de major coherència la relació entre poder judicial i model d'Estat, i al mateix temps es vol apuntar com fer-ho sense perdre de vista els problemes i reptes que l'esmentat poder té pendents d'afrontar.

PARAULES CLAU poder judicial; autogovern; organització jurisdiccional.

1. Introducció

Dins el panorama dels Estats compostos podem trobar diverses solucions en relació amb la manera com s'articula el poder judicial des del punt de vista territorial. Així, hi ha models en què la unitat jurisdiccional s'entén de manera que exclou de tota participació en l'àmbit de la justícia el nivell subcentral i només és la Federació la que organitza i gestiona aquest poder judicial únic (és el cas d'Àustria, per exemple); altres en què aquesta unitat es reconeix, però això no obsta que es permeti que tant la Federació com els Estats membres comparteixin l'organització i la gestió de la jurisdicció, distribuint-se responsabilitats sobre les diferents instàncies jurisdiccionals (casos d'Alemanya o Canadà); finalment, també existeix el model en què es prescindeix de la unitat jurisdiccional i es creen poders judicials separats, corresponents a la Federació i a cadascun dels Estats membres (així succeeix als Estats Units o a Suïssa).

La Constitució de 1978 parteix essencialment del primer model. La constatació que això resultava incongruent amb el model d'Estat i, d'altra banda, innecessari per al manteniment de la unitat jurisdiccional va portar des de molt aviat a introduir mecanismes de correcció d'aquesta situació inicial per donar algun tipus d'entrada a les comunitats autònomes (en endavant, CA) en la gestió d'alguns àmbits de l'Administració de justícia, però sense arribar, sens dubte, al segon dels models descrits. A això ens hi referirem més endavant, però ja es pot avançar que aquest intent només podia donar resultats limitats, ja que el marc constitucional en aquesta matèria és molt restrictiu. La possible relació entre les CA i l'àmbit de la justícia es va veure, doncs, truncada des del començament.

És cert, però, que mitjançant una reforma de la LOPJ seria possible anar encara més enllà de l'estat de coses actual i, òbviament, mitjançant una hipotètica reforma constitucional es podria canviar el model en profunditat per passar, per exemple, a un sistema semblant a l'alemany. Donant per descomptat que és altament improbable que a Espanya es produeixi cap reforma constitucional que tingui un calat mínim, les pàgines que segueixen s'orientaran, doncs, per una banda, a exposar a quin punt s'ha arribat després d'aquests 46 anys de vigència de la Constitució actual i del desenvolupament del seu model de justícia, i per altra, a apuntar per on podrien anar les possibles reformes de la LOPJ que servissin per aprofundir en la participació de les CA interessades, com Catalunya, en la gestió dels diversos vessants de l'Administració de justícia.

2. Mitjans personals i materials. En particular, la selecció i posterior gestió del personal no jurisdiccional

La menció a l'article 149.1.5 CE de l'Administració de justícia com a competència exclusiva estatal podria fer entendre, d'inici, que tota la selecció i la gestió del personal no jurisdiccional hauria de correspondre a l'Estat. Respecte dels jutges i magistrats, la referència de l'article 122.1 CE que formaran un cos únic reforça encara més aquesta impressió. De la mateixa manera, aquesta exclusivitat s'estendria a la resta d'àmbits propis de la justícia. Tanmateix, una conclusió com aquesta comportaria mantenir el poder judicial absolutament al marge de qualsevol relació amb l'estructura composta de l'Estat, la qual cosa resulta innecessària per al manteniment de la unitat del poder judicial, ja que, com ens mostra el dret comparat, aquesta és perfectament compatible

amb el fet de donar entrada a les entitats subestatal en l'organització i la gestió d'aquell poder de l'Estat: a allò que apunta, en primer lloc, l'exigència d'unitat és a excloure l'existència de jurisdiccions especials i altres mecanismes semblants que erosionen la independència judicial. A partir d'aquí, les possibilitats d'estructuració del poder judicial en un estat compost, dins d'aquesta unitat, i de l'existència d'un únic poder judicial, són molt diverses i, per descomptat, no se cenyeixen a una interpretació maximalista com l'assenyalada més amunt.

El caràcter excessiu d'una concepció merament literalista de l'art. 149.1.5 CE (i amb això de l'abast pràcticament il·limitat de la competència estatal continguda) es va posar de manifest molt aviat, i els primers estatuts d'autonomia ja van incorporar la tècnica de les clàusules subrogatòries que permetien a les CA subrogar-se en les funcions que la LOPJ atribuís al govern estatal. Aquesta previsió i altres de diverses (com les relatives a la delimitació de les demarcacions judicials del territori, la fixació de la seva capitalitat, la iniciativa autonòmica de convocatòria de concursos i oposicions, o la determinació com a mèrit del coneixement del dret o la llengua propis de la comunitat) donen una idea clara de com, per via estatutària i a partir de 1985 també per la LOPJ, es va procedir al que podríem anomenar una mutació del títol competencial sobre Administració de justícia previst a la Constitució, com a única forma de superar les seves estretores sense haver de procedir a la seva reforma formal.

No podem entrar en aquest moment a detallar la manera com el Tribunal Constitucional, en la seva STC 56/1990, va donar per bones les clàusules subrogatòries, si bé amb una sèrie de límits i restriccions, ni la manera com la LOPJ, tant en la seva versió inicial com a través de les reformes ulteriors, ha anat acotant les possibilitats d'aplicació de les esmentades clàusules. Però sí que hem de centrar-nos en aquest apartat en el fet que, a través d'aquestes, les CA interessades van poder assumir competència en matèria de mitjans materials i personals (respecte d'això últim, només dins del personal no jurisdiccional, ja que respecte del jurisdiccional no poden anar més enllà d'algunes facultats concretes —instar la convocatòria d'oposicions, alguna facultat de participació en la seva organització, proposta del Parlament al CGPJ d'una terna per a l'elecció d'un de cada tres magistrats de la sala civil i penal del TSJ—). Després de la nova fase de reformes estatutàries iniciada el 2006, continuarien en aquesta línia, però no ja a través de les clàusules, sinó

mitjançant previsions estatutàries expresses i detallades relatives a aquestes qüestions.

Interessa dir, així mateix, que la STC 56/1990 es va manifestar sobre si aquests cossos de personal no jurisdiccional havien de ser cossos nacionals (és a dir, estatals) o podrien configurar-se com a cossos de personal propis de cada comunitat. La LOPJ els havia estructurat com a nacionals i el TC va donar per bona aquesta opció legislativa assenyalant que “encara que, possiblement, no sigui l’única constitucionalment acceptable, és sens dubte justificada perquè, encara que aquests cossos no siguin, estrictament, part de l’Administració de justícia en el sentit de l’article 149.1.5 CE, sí que la seva actuació resulta necessària, com a col·laboració imprescindible, per a l’activitat d’aquesta administració i el compliment de les seves funcions” (FJ 10).

Malgrat tot, bé es veu que, per molt imprescindible que la seva col·laboració resulti, això no obsta en absolut que aquest personal pugui organitzar-se en cossos autonòmics, si la LOPJ estableix una regulació bàsica per a tots ells i es fixen els mecanismes necessaris d’intercomunicació i mobilitat entre territoris i cossos. Les successives reformes de la LOPJ han anat variant la posició de les CA i atorgant-los algunes facultats concretes addicionals, però en el que és essencial es manté aquella configuració inicial de la LOPJ sota la idea de cos nacional. Podríem referir-nos igualment als lletrats de l’Administració de justícia, si bé en aquest cas sí que resulta més argumentable que, tenint en compte les seves funcions, s’estructurin com a cos nacional.

Com s’ha avançat abans, alguns dels nous estatuts aprovats a partir del 2006 han intentat fer expressa l’atribució competencial corresponent a les CA passant de l’esquema inicial de clàusules subrogatòries a la previsió de títols que contenen una enumeració detallada de submatèries concretes: és el cas, especialment, dels estatuts català i andalús. Cal fer notar, però, que en tot moment afegixen una remissió a allò que estableixi la LOPJ quant a l’estatut del personal no jurisdiccional, de manera que sigui aquesta la que vingui a delimitar després allò que la CA pugui fer en l’exercici de les seves competències normatives i executives en aquest àmbit. Aquests estatuts també es refereixen a la possibilitat de crear cossos propis de personal les funcions dels quals, lògicament, no se superposin amb les dels cossos estatals ja existents, a les competències en matèria de personal laboral o a la possibilitat d’instar la convocatòria de concursos i oposicions, entre altres qüestions.

Lògicament, tot això, validat pel mateix TC en la seva sentència 31/2010, deixa ben clar que, contra allò que aquesta sentència va establir de manera precipitada i escassament fundada en el seu FJ 47, no es pot sostenir que “l’estructura territorial de l’Estat és indiferent, per principi, per al judicial com a poder de l’Estat”. Però no és menys cert que, mentre els cossos de personal no jurisdiccional continuïn sent considerats cossos estatals, amb tot allò que això suposa de reconeixement de competències a l’Estat pel que fa a la seva gestió, no només les possibilitats autonòmiques d’intervenció a l’Administració de justícia continuaran estant notablement limitades, sinó que se’n perpetuarà la fragmentació en la gestió d’aquests cossos, que ha estat un dels problemes tradicionals en aquest àmbit.

L’alternativa, que seria la seva conversió en cossos autonòmics, reservant, d’una banda, al legislador estatal la competència per regular l’estatut jurídic bàsic comú de tots aquests funcionaris i els mecanismes de trasllat entre territoris, canviaria totalment el panorama actual, augmentaria de manera significativa la participació autonòmica en l’àmbit de la justícia i permetria explorar formes de millora en la gestió del personal. La presumible oposició de la majoria dels integrants d’aquests cossos nacionals o el pes de la inèrcia històrica no semblen ser raons sòlides que es puguin oposar al que s’acaba de proposar. Finalment, com a fase intermèdia entre la situació actual i la que s’acaba d’esmentar podria considerar-se la possibilitat d’atribuir a les CA competents majors facultats de gestió mitjançant la reforma de la LOPJ, fins i tot sota l’esquema actual de cossos nacionals.

Finalment, en relació amb els mitjans materials, a banda dels problemes habituals de finançament i repartiment de partides pressupostàries, cal assenyalar també el fet que les clàusules subrogatòries no hagin pogut abastar la gestió dels comptes de dipòsits i consignacions dels jutjats, perquè la STC 50/2006 va considerar que estem davant d’una matèria que no es vincula a l’article 149.1.5 CE, sinó a la competència estatal en matèria d’hisenda general de l’article 149.1.14 CE, una interpretació que resulta molt discutible.

3. El govern del poder judicial

La funció de govern del poder judicial ha estat des de l’inici aliena a qualsevol incidència procedent de l’àmbit autonòmic. La Constitució, com és ben sabut, en l’article 122 consagra el CGPJ com a òrgan de govern dels jutges i

magistrats, alhora que n'estableix de manera una mica imprecisa la composició i les funcions. Òbviament, sota una configuració constitucional del poder judicial com a poder de l'Estat no afectat en l'essencial per la seva estructura composta, es deriva sense més esforç argumentatiu que una descentralització del govern del poder judicial que tragués del CGPJ una part de les seves funcions actuals i les residencis en òrgans diferents i aliens a ell seria quelcom que requeriria una reforma constitucional prèvia.

Amb tot, no és menys cert que el CGPJ tampoc no pot romandre al marge o actuar donant l'esquena a la realitat composta de l'Estat. En aquest sentit, la mateixa LOPJ ha introduït algun mecanisme modest de connexió entre ambdues realitats, preveient, per exemple, a l'article 599.2 la figura comunament anomenada del "vocal territorial", és a dir, la possibilitat que el ple del CGPJ designi fins a dos dels seus vocals per a cada CA perquè serveixin de via d'interlocució entre el Consell i les institucions i autoritats d'aquesta. Aquesta figura i les comissions de col·laboració que s'han anat creant al llarg del temps —amb resultats desiguals— entre el CGPJ i les CA amb competències assumides en Justícia han estat essencialment les vies de contacte més rellevants entre el primer i aquestes.

Lògicament, que el govern del poder judicial en els aspectes més rellevants hagi de ser atribuït únicament al CGPJ (per més que cal recordar que aquest no és l'únic òrgan de govern del poder judicial, ja que també ho són les sales de govern del TS, de l'AN i dels TSJ, els presidents de tribunals i audiències o els jutges degans, entre d'altres) no hauria d'impedir que aquest Consell pogués tenir una configuració interna més propera a la realitat autonòmica de l'Estat. És en aquest sentit que en el seu moment va estar en tramitació a les Corts un projecte de llei orgànica de modificació de la LOPJ (BOCG, Congrés, de 27 de gener de 2006) que pretenia crear dins del CGPJ consells de justícia, òrgans territorialment desconcentrats però pertanyents a ell, que tinguessin la seva seu a cada CA i portessin a terme una sèrie de tasques que, d'aquesta manera, no haurien d'ocupar el ple del Consell més que quan aquest les hagués de revisar o hagués d'impartir als seus òrgans desconcentrats criteris comuns d'actuació. Les imprecisions en el contingut del projecte, la discussió sobre qui en designava els membres i la possibilitat de reservar al parlament autonòmic l'elecció d'una part d'aquests, així com un cert temor que la desconcentració es percebés com a descentralització, van fer que la tramitació del projecte es dilatés fins a decaure al final de la legislatura. Aquest no era certament

un bon presagi per a l'intent que duria a terme poc després en un sentit semblant l'Estatut d'autonomia de Catalunya el 2006 (i de manera idèntica l'andalús a continuació).

Encara que l'Estatut de 2006 deixava clara a l'article 97 la condició del consell de justícia com a òrgan desconcentrat del CGPJ, sense perjudici de les competències d'aquest, i sempre d'acord amb el que disposés en el seu moment la LOPJ, el fet que el mateix Estatut en regulés després les funcions, la composició i el control dels seus actes és possible que, a la pràctica, fos un problema de cara a l'acceptació de l'òrgan. És a dir, si la reforma de la LOPJ que es tramitava a les Corts en la mateixa època hagués resultat aprovada, l'Estatut català n'hauria tingut prou de recollir l'existència de l'òrgan creat prèviament a la mateixa LOPJ, i fins i tot remetre's en la resta a aquesta o incloure com a recordatori una regulació coincident amb la de la LOPJ. Però l'existència de la regulació estatutària sense la presència prèvia de la regulació a la llei orgànica que havia de donar llum verda a l'òrgan, encara que en puritat no fos un requisit imprescindible (també van existir les clàusules subrogatòries estatutàries abans que el 1985 la LOPJ acollís el seu contingut, i això no va representar cap problema) es revelaria a la pràctica com un obstacle insalvable en la revisió posterior que el TC faria de l'Estatut en aquest punt.

No obstant això, cal insistir que aquest obstacle no tindria per què haver existit: el mateix TC, en la seva STC 31/2010, accepta en molts altres aspectes de la regulació estatutària sobre justícia que aquella sigui vàlida, però que, en canvi, la seva eficàcia quedi diferida al moment futur en què una reforma de la LOPJ incorpori les previsions avançades a l'Estatut. Que el TC no apliqués aquesta mateixa solució quant als consells de justícia, a més de no resultar coherent, sembla que només es pot explicar perquè l'alt tribunal partís de la preconcepció que reestructurar internament el CGPJ perquè treballi a través d'òrgans interns seus des de les diferents CA significaria trencar la unitat del govern del poder judicial o multiplicar el nombre de consells independents. Una confusió entre desconcentració i descentralització que, encara que el tenor literal de l'article 97 EAC ja l'evitava de manera clara, la veritat és que ha acompanyat tots els fracassos que, com hem vist, ha patit la idea d'aproximar el govern del poder judicial a la realitat autonòmica de l'Estat.

No és possible entrar més a fons en aquest moment en les consideracions realitzades per la STC 31/2010, alguna manifestament errònia, com quan al FJ 47 es parla de "la impropietat constitucional d'un òrgan autonòmic qualificat en

els termes de l'article 97 EAC", quan és obvi que aquest precepte estatutari no estava creant un òrgan autonòmic. Tampoc ho és aturar-nos en com és de sorprenent que el TC declari constitucional una part de la regulació estatutària en aquesta matèria, però no una altra, sense que la lògica d'això (si n'hi ha) sembli gens clara, almenys si partim de les consideracions que havia realitzat prèviament el mateix TC en la seva sentència. Però sí que és rellevant esmentar el fet, també paradoxal, que el TC acabi, en realitat, acceptant la possibilitat que en el futur es puguin crear aquests consells, sempre que sigui la LOPJ la que els creï.

Existeix encara, per tant, una via possible d'apropament del govern del poder judicial a l'estructura autonòmica de l'Estat, que correspondria preveure-la a les Corts mitjançant la reforma de la LOPJ esmentada. Amb tot, atesos els múltiples problemes que arrossega el CGPJ, sembla que la reforma no s'hauria de limitar a aquest aspecte, sinó enquadrar-se en una de més importància que incidís sobre la forma d'elecció dels membres i les competències de l'òrgan, o fins i tot regular els consells de justícia un cop reformades les qüestions anteriors. El pacte assolit per les dues principals forces polítiques estatals el 25 de juny de 2024 va permetre el 23 de juliol, amb més de cinc anys de retard, renovar l'òrgan a les Corts, i va incloure, a més, a banda de la voluntat de tramitar una primera reforma de la LOPJ en una sèrie de punts concrets, el compromís d'impulsar a les Corts una ulterior reforma de la LOPJ pel que fa al mode d'elecció dels vocals d'origen judicial (a aquests efectes, se li encarregarà al CGPJ que faci un estudi i una proposta). La renovació de l'òrgan també implica que aquest recuperi les competències que havia perdut temporalment per estar en funcions, i caldrà veure si s'aprofiten les reformes legals anunciades per reformular algunes de les seves funcions. Un cop estabilitzat el CGPJ (que durant anys ha sigut, d'entre tots els òrgans constitucionals, el de funcionament més problemàtic), com caldria esperar després de dur-se a terme aquests canvis, podria arribar el moment de fer una reflexió sobre la seva desconcentració interna i sobre els consells de justícia, en un clima més propici que el que hem viscut aquests anys passats.

4. Els tribunals superiors de justícia

En els estudis sobre l'adequació del poder judicial al model d'Estat s'acostuma a fer referència també a la posició i les funcions dels TSJ. Lògicament, no és

perquè aquests tribunals, en tant que òrgans jurisdiccionals pertanyents al poder judicial únic de l'Estat, siguin en absolut òrgans vinculats o pertanyents a la CA, però sí que és veritat que, d'alguna manera, la Constitució, en preveure aquests tribunals no al títol VI sinó al VIII, a l'article 151, està volent considerar la realitat composta de l'Estat a l'hora d'estructurar el poder judicial. D'altra banda, és indubtable la relació existent entre les competències d'aquests òrgans i les pròpies del Tribunal Suprem: dotar els primers d'un nombre més gran de competències i funcions es traduiria en descarregar el TS d'una part de les seves, cosa que faria més fàcil evitar la seva sobrecàrrega.

Aquesta qüestió va estar molt present en la redacció de l'article 95.2 EAC, que defineix el TSJ com "l'última instància jurisdiccional de tots els processos iniciats a Catalunya, i de tots els recursos que es tramiten en el seu àmbit territorial, sigui quin sigui el dret invocat com a aplicable, d'acord amb la LOPJ i sens perjudici de la competència reservada al Tribunal Suprem per a la unificació de doctrina". S'endevina, per tant, una concepció estatutària de la relació entre TSJ i TS que pretén donar al primer importants funcions de tancament del sistema de recursos a la CA, de manera que l'entrada en joc del TS es produís per excepció, en aquells casos en què estigués en perill la unificació de doctrina. Amb tot, la STC 31/2010 va diluir aquesta pretensió en assenyalar que no és un estatut la norma adequada per fixar les competències ni del TSJ ni del TS i que, per més que la unificació de doctrina sigui la funció genèrica del TS, aquesta es durà a terme a través d'una pluralitat de recursos que només correspondrà a la LOPJ establir.

Assenyalat això, però, no és menys cert que les funcions que s'han anat residenciant a les diverses sales dels TSJ formen un conjunt notablement heterogeni i que, alhora, algunes d'aquestes sales, i en particular la civil i penal, han estat tradicionalment infrautilitzades. Per això, qualsevol solució de redistribució de competències entre TSJ i TS que contribueixi a la utilitat dels primers i a evitar l'excessiva sobrecàrrega de treball del segon (sempre mantenint incòlumes les seves funcions) suposarà una via no només de racionalització de l'estructura i l'organització de la jurisdicció, sinó també d'aproximació de la prestació del servei públic de la justícia al ciutadà de cada CA. Les diferents formes de redistribuir competències entre ambdós tribunals s'han exposat des de diferents enfocaments en nombroses obres al llarg del temps, i aquí no és possible entrar en el detall de les diferents opcions, però, com s'ha dit, potenciar (i ordenar, atesa la seva heterogeneïtat actual) les funcions dels TSJ, fins i tot en l'àmbit de la interpretació del dret estatal i en el pla cassacional,

i centrar l'actuació del TS a vetllar per la unificació de la interpretació que facin tots els tribunals de les normes que són d'aplicació a tot el territori de l'Estat, combinant-ho quan sigui oportú amb el recurs a la noció d'interès cassacional, comportaria un apreciable nombre d'avantatges tant per al sistema judicial com per als seus destinataris, alhora que una connexió més gran del primer amb la realitat composta de l'Estat.

5. Llengua i Administració de justícia

És ja un lloc comú referir-se al baix ús de les llengües pròpies en l'àmbit de l'Administració de justícia i, malgrat tot, totes les mesures adoptades per revertir aquesta situació al llarg del temps s'han demostrat ermes i no han aconseguit vèncer una tendència que no fa sinó accentuar-se. Per exemple, pel que fa al percentatge de sentències dictades en català a Catalunya, l'any que va ser més elevat (2004) va assolir només un 20,63%, però des de llavors la xifra no ha fet més que minvar, i les dades disponibles més recents mostren que el 2022 va arribar a una quantia merament testimonial: un 6,67% (segons dades de la memòria del TSJC). Les causes d'aquest fet són diverses, i no només de caràcter jurídic.

La causa que és comunament identificada com a més rellevant és la relativa al fet que no s'exigeixi com a requisit sinó com a mèrit el coneixement de la llengua pròpia per treballar a les CA que la tenen (amb una excepció concreta als cossos de personal no jurisdiccional: la possibilitat de convertir-ho en un requisit per a places concretes "quan de la naturalesa de les funcions que cal exercir es derivi aquesta exigència i així s'estableixi en les relacions de llocs de treball": art. 530 LOPJ). El règim jurídic que se segueix en aquesta matèria està establert, en primer lloc, a la LOPJ, i en el pla autonòmic, als corresponents estatuts d'autonomia i lleis en matèria lingüística. Però els intents d'aquestes últimes normes d'assegurar l'ús de la llengua pròpia en l'àmbit judicial a la CA topen amb els límits que imposa la mateixa LOPJ i amb les inèrcies socials i de funcionament dels tribunals, a banda del fet que la manca de tradició opositora en alguns dels principals cossos que es dona en algunes CA amb llengua pròpia no facilita tampoc que hi hagi un nombre suficient de persones que puguin exercir des del primer moment les seves funcions utilitzant la llengua pròpia. La mobilitat posterior cap a altres CA d'una part d'aquest personal procedent d'altres territoris autonòmics i que,

per tant, romandrà a la seva primera destinació el temps imprescindible per participar en un concurs de trasllat i marxar (essent substituït per personal nou que sovint reiterarà el mateix esquema) tampoc és un factor a favor de l'aprenentatge de la llengua pròpia d'un territori per part de funcionaris que preveuen abandonar-lo en pocs anys.

La LOPJ regula l'ús de la llengua en les actuacions judicials a l'art.231. Després d'assenyalar com a regla general l'ús del castellà, disposa que els jutges, magistrats, fiscals, lletrats de l'Administració de justícia i altres funcionaris poden fer servir en el procés judicial la llengua pròpia de la comunitat, sempre que cap de les parts s'hi oposi al·legant un desconeixement que generi indefensió. Encara que la llei no en digui res, sembla que aquesta indefensió ha d'admetre la prova en contra, ja que si no fos així n'hi hauria prou amb una mera declaració de desconeixement d'alguna de les parts, per infundada que fos, per obligar a abandonar l'ús de la llengua pròpia.

Pel que fa a les parts i els seus representants, testimonis i pèrits, aquí ja no hi ha limitació i el precepte estableix la plena llibertat d'ús de la llengua pròpia tant en manifestacions orals com escrites, de manera, a més, que les unes i les altres i qualssevol actuacions judicials realitzades en la llengua pròpia tindran plena validesa i eficàcia a la CA sense necessitat de traducció, procedint-se d'ofici a traduir els documents i les actuacions quan hagin de tenir efecte en òrgans aliens a la CA amb llengua pròpia, quan ho disposin les lleis o quan una de les parts al·legui indefensió. La STC 56/1990 va avalar aquest règim legal.

D'altra banda, no s'ha de deixar de fer menció al fet que, atès que Espanya va ratificar l'any 2001 la Carta Europea de les Llengües Regionals i Minoritàries, l'Estat s'obliga a fer reals una sèrie de disposicions de la Carta a l'àmbit de la justícia, relatives a les possibilitats d'utilitzar oralment en el procés les llengües pròpies i que els documents generats en el procediment judicial puguin estar redactats en aquelles. El Consell d'Europa, en la tasca de control periòdic de l'aplicació de la Carta en els Estats membres, ha considerat reiteradament que l'art. 231 LOPJ és un obstacle per a les finalitats de la primera, ja que condiona l'ús d'una llengua pròpia a que cap de les parts s'hi oposi, quan la Carta, per contra, parteix de la base que si una part ho demana ha de poder utilitzar aquesta llengua en el procés.

El Comitè de Ministres del Consell d'Europa ha anat insistint de manera reiterada en les seves recomanacions sobre la necessitat d'emprendre una refor-

ma de la LOPJ que variï l'estat de coses actual. A les del 2016, per exemple, va recomanar “modificar el marc jurídic per tal de deixar clar que les autoritats judicials penals, civils i administratives a les CA han de poder dur a terme el procediment en les llengües cooficials, a petició d'una de les parts”, així com “continuar aplicant mesures legals i incrementar les mesures pràctiques destinades a garantir que un percentatge adequat del personal d'aquest àmbit a les CA afectades per l'aplicació de l'article 9 de la Carta té un coneixement pràctic de les llengües pertinents”. En les recomanacions del 2019 es va insistir en el primer aspecte, i el 2021 es va tornar a emetre un recordatori.

A la pràctica, l'efectivitat dels drets esmentats depèn en bona part del coneixement de la llengua autonòmica que tinguin els funcionaris, judicials i no judicials, de l'Administració de justícia de la comunitat. Si és baix, les possibilitats d'exercici d'aquests drets per part dels justiciables es redueixen considerablement, es necessitarà la intermediació del traductor i les parts es veuran dissuadides d'intentar utilitzar la llengua pròpia de la CA, ja que això suposarà un obstacle en la comunicació de la part amb el jutge i el personal, i aquesta part serà la primera interessada que aquest obstacle no es doni, renunciant, si cal, als seus drets lingüístics.

Com s'ha vist, en definitiva, és variada la quantitat d'obstacles que s'oposen a la remoció d'aquest estat de coses, entre d'altres el pes de l'estructura o el caràcter nacional dels cossos de personal, l'esmentada insuficiència de la valoració com a mèrit del coneixement de la llengua pròpia per accedir-hi i la primàcia en la pràctica dels drets dels funcionaris davant dels drets dels administrats. També en aquest àmbit caldria una reforma que adequi aquesta situació al nostre model d'Estat.

6. La cooperació entre CA, ministeri i CGPJ

En un àmbit com el judicial, on intervenen tants ens, la cooperació entre ells és essencial perquè no es generin disfuncions i mancances que acabarà patint el ciutadà. Les vies de cooperació existents són diverses. Així, per una banda, es posa en relació les CA i el CGPJ en diferents situacions: quan el CGPJ informa projectes normatius amb incidència en la justícia que li vulguin fer arribar els parlaments autonòmics (art. 561.1.9 LOPJ), quan el CGPJ dona audiència a les CA competents abans d'aprovar els reglaments de desenvol-

lupament de les matèries enumerades a l'art. 560.1.16 (art. 560.2 LOPJ) o a través de la participació de les CA en el Consell Rector de l'Escola Judicial. Així mateix, al Comitè Tècnic Estatal de l'Administració Judicial Electrònica (CTEAJ), creat per la Llei 18/2011, es preveu la presència del Ministeri, el CGPJ i cadascuna de les CA amb competència. L'activitat del Comitè ha estat molt considerable des del 2013, i alguns dels seus grups de treball els han coordinat les CA competents. Afegeixi's finalment la ja esmentada via de contacte entre CGPJ i CA relativa als vocals delegats territorials.

Això, com es pot imaginar, no és suficient per entendre que hi ha un mínim contacte entre CGPJ i CA, i per això es va plantejar la necessitat d'aproximar d'alguna manera el govern del poder judicial a les CA; ja hem vist que la via dels consells de justícia ideada pels estatuts català i andalús va ser desactivada pel TC. Per la seva part, la resta de consells de justícia d'altres estatuts, sota el model d'òrgan assessor, no responen a l'objectiu d'intensificar l'acostament del territori autònom a l'exercici del govern del poder judicial, i de fet no se n'ha tornat a saber res.

Si passem a les relacions entre el govern estatal i les CA competents en matèria d'Administració de justícia, el principal instrument de cooperació és la Conferència Sectorial, que va començar a funcionar l'octubre de 1999. Ha tingut, com sol passar amb aquests instruments de cooperació horitzontal, una activitat desigual i, la majoria dels anys, discreta. Segons dades de la mateixa Conferència Sectorial i del Ministeri de Política Territorial, en el període 2010-2020 el ple es va reunir 1 cop a l'any fins al 2014 (una xifra semblant a la del període 1999-2009) i 2 des del 2015, mentre que la Comissió Sectorial, òrgan tècnic de suport de la Conferència, solia reunir-se entre 1 i 2 cops segons l'any. El 2021 es va incrementar el ritme: 4 reunions del ple el 2021 (2 de la Comissió Sectorial) i 5 el 2022 (9 reunions de la Comissió Sectorial). No obstant això, a partir del 2023 es produeix una nova caiguda: una reunió del ple en aquell any i dues en el que portem de 2024. Lògicament, incideixen en aquestes alces i caigudes circumstàncies com ara convocatòries electorals o canvis de govern estatal: el cas del 2023 és paradigmàtic a aquest efecte, però no és menys cert que fins al 2015 l'activitat de cooperació va ser força discreta, i que entre el 2015 i el 2020 va millorar alguna cosa, però tampoc gaire, i òbviament no hi havia eleccions cada any.

La cooperació, per tant, existeix, però és millorable, i manquen mecanismes que reuneixin alhora de manera habitual i continuada en el temps els tres actors: govern estatal, governs de les CA competents i CGPJ.

7. Recapitulació

De tot el que s'ha dit fins ara es pot derivar fàcilment que la relació entre poder judicial i model d'Estat és molt tènue, limitada a aspectes concrets i normalment de poca significació, salvant únicament l'excepció de la gestió dels mitjans personals i materials, que no obstant està sotmesa a múltiples limitacions i s'exerceix en un marc d'enorme fragmentació competencial, en què govern estatal, governs autonòmics i en certa manera CGPJ juguen diferents papers, que eventualment pot reformular un quart actor, el legislador estatal, via reforma de la LOPJ.

El canvi d'aquest estat de coses requeriria una voluntat política clara, que no sembla detectar-se. Tampoc no afavoreix el fet que no totes les CA hagin volgut assumir competències en matèria de justícia (ho han fet fins ara 12), de manera que algunes mostren un complet desinterès al respecte. I fins i tot, dins de les que han assumit competències, les actuacions i l'interès no són idèntics, com s'ha vist aquests anys, per exemple, en l'àmbit del procés d'informatització de l'Administració de justícia.

Fragmentació, doncs, dins de la fragmentació, multiplicitat d'ens competents i cooperació entre ells encara millorable, i nombrosos fronts oberts en un servei públic, el de la justícia, necessitat de reformes en múltiples àmbits. Algunes s'han començat a emprendre (per exemple, amb el Reial decret llei 6/2023, que incorpora, entre d'altres, normes rellevants en l'àmbit de la digitalització de l'Administració de justícia). Però les circumstàncies que s'acaben d'esmentar no conviden a l'optimisme: la relació entre Administració de justícia i Estat autonòmic va quedar truncada a la mateixa Constitució, i l'evolució posterior d'aquesta relació només ha permès millorar aspectes concrets. Una reforma de la LOPJ a fons i (òbviament) una reforma constitucional podrien corregir prou o transformar de manera substancial, respectivament, aquest estat de coses. El primer escenari, amb tot, és improbable en el moment actual. El segon, la reforma constitucional, al nostre país sembla oscil·lar entre l'infreqüent i l'impossible.

Bibliografia

- Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel. “Reforma constitucional y Poder Judicial: la perspectiva de la relación entre justicia y modelo de estado”. *Revista de Derecho Político* 89 (2014): 135-174.
- . “La desconcentración del gobierno del Poder Judicial en el Estado autonómico y los consejos de justicia como posible vía: oportunidades y problemas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 21-51.
- . *El poder judicial: configuración constitucional, desarrollo y retos*. Madrid: Marcial Pons, 2023.
- Cerdá Meseguer, Juan Ignacio. “La modernización de la justicia en España: objetivos pendientes y retos futuros”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 343-377.
- Fernández de Frutos, Marta. “La incidencia del Estado autonómico en la selección y formación de jueces y magistrados”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 239-281.
- Gerpe Landín, Manuel, i Mercé Barceló i Serramalera (coordinadors). *El federalismo judicial: aproximación a los sistemas judiciales de Estados Unidos, Suiza, Canadá y Alemania*. Barcelona: Institut d’Estudis Autonòmics, 2006.
- Gerpe Landín, Manuel, i Miguel Ángel Cabellos Espiérrez (coordinadors). *Poder judicial y modelo de Estado*. Barcelona: Atelier, 2013.
- Lucas Murillo de la Cueva, Pablo. “Los tribunales superiores de justicia. Balance de tres décadas”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 91-113.
- Ordóñez Solís, David. “La posición y las funciones de los tribunales superiores de justicia en el Estado de las autonomías”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 155-193.
- Ormazábal Sánchez, Guillermo. “La posición de los tribunales superiores de justicia en la organización jurisdiccional española. Aspectos constitucionales y procesales”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 115-154.
- Ridao Martín, Joan. “El poder judicial a Catalunya”. Dins Gemma Ubasart i González, i Salvador Martí Puig (coordinadors), *Política i govern a Catalunya: De la transició a l’actualitat*, 118-130. Barcelona: Libros de la catarata, 2018.
- Rosado Iglesias, Gema. “¿Es posible arbitrar fórmulas que acerquen el Poder Judicial a la realidad autonómica?”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 53-89.
- Urrutia Libarona, Iñigo. “Administración de Justicia, doble oficialidad lingüística y derecho fundamental a la tutela judicial efectiva”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 283-342.
- Vallbé, Joan Josep. “Descentralización judicial regional. Una exploración empírica del poder judicial regional en Europa occidental”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals* 35 (2022): 195-237.

