





# INFORME 2011

## OBSERVATORIO

### DE LA ACTIVIDAD DE LA JUSTICIA

- 10 Indicadores de Actividad
- Un nuevo modelo de Justicia en una España en crisis



**Diseño:** Artico para Fundación Wolters Kluwer España

**Preimpresión:** Fundación Wolters Kluwer España

Edición: Noviembre 2011

Edita: Fundación Wolters Kluwer

C/ Collado Mediano, 9

28230 – Las Rozas (Madrid)

Tel.: 902 42 00 10 – Fax: 902 42 00 12

<http://www.fundacionwolterskluwer.es>

Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ISBN Edición Gráfica: 978-84-936812-6-5

Depósito Legal:

*Printed in Spain*

Impreso por Wolters Kluwer España, S.A.

# ÍNDICE

<b>1. PRÓLOGO</b> .....	7		
<b>2. PRESENTACIÓN</b> .....	11		
<b>3. ÍNDICE GLOBAL DE LA ACTIVIDAD DE LA JUSTICIA 2010</b>	15		
3.1. Introducción. Concepto de Indicadores .....	17		
3.1.1. La carga de trabajo de los tribunales.....	19		
3.1.2. La confiabilidad de las sentencias de primera y segunda instancia.....	19		
3.1.3. La celeridad de la respuesta judicial.....	19		
3.1.4. El rendimiento profesional de jueces y magistrados .....	19		
3.1.5. La otra cara de la función jurisdiccional: hacer ejecutar lo juzgado.....	19		
3.2. Hechos significativos .....	21		
3.2.1. Al igual que hemos hecho en la presentación del Observatorio y del Índice en años anteriores resumiremos los hechos significativos que puedan haber influido en las variaciones de alguno de los indicadores del año 2010 en relación al año anterior ....	23		
3.2.2. Evolución de los asuntos sometidos a conocimiento judicial durante el año judicial 2010. Respecto del año 2009 se produjo una disminución del -3,1% en cómputo general para todas las jurisdicciones .....	24		
3.2.3. Crecimiento del número de Unidades Judiciales .....	25		
3.2.4. Asuntos resueltos.....	25		
3.2.5. Asuntos en trámite.....	26		
3.2.6. Aplicación de las Instrucciones del Pleno del CGPJ sobre registro de asuntos .....	27		
3.2.7. Tabla de ponderación de indicadores.....	27		
3.3. Indicadores de la Actividad de la Justicia 2010.....	29		
3.3.1. Primer indicador: carga de trabajo de los órganos judiciales .....	32		
		3.3.2. Segundo indicador: jueces y magistrados necesarios en relación con la carga de trabajo .....	36
		3.3.3. Tercer indicador: sentencias dictadas por juzgadores miembros de la carrera judicial.	40
		3.3.4. Cuarto indicador: confirmación de resoluciones en apelación o suplicación .....	43
		3.3.5. Quinto indicador: confirmación de resoluciones en casación .....	47
		3.3.6. Sexto indicador: razonable duración de los procesos.....	51
		3.3.7. Séptimo indicador: cumplimiento de los módulos judiciales de dedicación.....	55
		3.3.8. Octavo indicador: ejecución de las resoluciones judiciales .....	59
		3.3.9. Noveno indicador: cobertura de las cargas de trabajo judiciales por la planta judicial .	63
		3.3.10. Décimo indicador: comparación interanual de la duración de los procesos .....	67
		3.4. Índice Global de la Actividad Judicial.....	71
		3.5. Anexo: costes presupuestarios de la administración de justicia en España durante el año 2010 .....	77
		3.5.1. Órganos Constitucionales y Gobierno de España.....	79
		3.5.2. Comunidades Autónomas .....	81
		3.5.3. Total dotaciones presupuestarias .....	81
		3.5.4. Asuntos terminados y forma de terminación	81
		<b>4. EVOLUCIÓN DE PLANTA JUDICIAL AÑOS 2000 A 2010....</b>	<b>85</b>
		Evolución de planta judicial, de la entrada de asuntos, del nivel de resolución y de los asuntos en trámite en juzgados y tribunales desde el año 2000 a 2010 .....	87
		4.1. Introducción.....	87
		4.2. Resumen general poder judicial .....	89
		4.2.1. Planta Judicial. Evolución 2000/05/10.....	89

4.2.2.	Asuntos entrados (carga de trabajo judicial) evolución 2000/05/10.....	90	4.14.	Juzgados de Violencia contra la Mujer.....	123
4.2.3.	Evolución de la resolución definitiva de asuntos 2000/05/10.....	90	4.15.	Resumen general del decenio 2000 al 2010 con reflejo del año 2005.....	125
4.2.4.	Evolución de los asuntos "en trámite" al final del año 2000/05/10.....	91	4.15.1.	Nota final.....	125
4.3.	Tribunal Supremo.....	93	<b>5.</b>	<b>LA PLANTA Y DEMARCACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA .....</b>	<b>127</b>
4.3.1.	Entrada de asuntos .....	93	5.1.	Antecedentes .....	129
4.3.2.	Asuntos resueltos.....	93	5.2.	Comparativa europea .....	131
4.3.3.	En trámite al final de cada periodo.....	93	5.3.	Dispersión competencial de los jueces y magistrados españoles. Hacia una redistribución de la competencia objetiva .....	133
4.4.	Audiencia Nacional .....	95	5.4.	Determinación de la planta judicial .....	135
4.5.	Tribunales Superiores de Justicia.....	97	5.5.	Nueva demarcación .....	137
4.5.1.	Entrada, resolución y asuntos en trámite 2000/2010 .....	98	5.6.	Planta y nueva oficina judicial.....	139
4.5.2.	Salas de lo Contencioso-Administrativo ....	98	5.7.	Tribunales de instancia y planta judicial .....	141
4.5.3.	Salas de lo Social .....	99	5.8.	Justicia interina y jueces de adscripción territorial.	143
4.6.	Audiencias Provinciales.....	101	5.9.	Justicia de base o de pequeños conflictos .....	145
4.6.1.	Las variaciones de las cargas de trabajo....	101	<b>6.</b>	<b>COSTES SOCIALES DE LA MALA IMAGEN DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA AÑO 2011.....</b>	<b>147</b>
4.7.	Juzgados de Primera Instancia, de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción.....	105	6.1.	Presentación .....	149
4.7.1.	Juzgados de primera instancia .....	105	6.2.	Gran parte de la mala imagen es generada por los medios de comunicación.....	151
4.7.2.	Juzgados de familia .....	106	6.3.	La actividad judicial como objeto de información en los medios de comunicación escritos en España .....	153
4.7.3.	Juzgados de Instrucción .....	106	6.4.	Mala imagen de la justicia en los medios de comunicación (1): la huella que se observa en la encuesta del CGAE.....	157
4.7.4.	Juzgados de Primera Instancia e Instrucción	107	6.5.	Mala imagen de la justicia en los medios de comunicación (2): la huella que se observa en la encuesta del CIS .....	163
4.7.5.	Asuntos entrados .....	107	6.6.	Conclusión.....	171
4.8.	Juzgados de lo Penal .....	111	<b>7.</b>	<b>APÉNDICES .....</b>	<b>173</b>
4.9.	Juzgados de lo Social .....	113	7.1.	Pacto de Estado para la reforma de la Justicia.....	175
4.9.1.	Evolución de la Planta y cargas de trabajo de estos juzgados.....	113	7.2.	Informe de la Comisión sobre Demarcación y Planta	183
4.9.2.	Asuntos resueltos/asuntos en trámite.....	114	7.2.1.	Presentación .....	185
4.10.	Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.....	115	7.2.2.	Recomendaciones principales.....	186
4.10.1.	Crecimiento de la planta judicial y de las cargas de trabajo.....	115	7.2.3.	Desarrollo del Modelo.....	191
4.10.2.	Asuntos resueltos/asuntos en trámite.....	115	7.2.4.	Recomendaciones asociadas .....	196
4.11.	Juzgados de Vigilancia Penitenciaria.....	117			
4.12.	Juzgados de Menores.....	119			
4.13.	Juzgados de lo Mercantil.....	121			

# 1. Prólogo

---





# PRÓLOGO

ENRIQUE LÓPEZ LÓPEZ

*Director del Observatorio de la Actividad de la Justicia*



En los momentos actuales, en los que España se enfrenta a una crisis económica de hondo calado, la justicia cobra una vital importancia, y ello desde una doble perspectiva: por un lado como baluarte de la garantía de los Derechos Fundamentales, determinando la seguridad jurídica como uno de sus objetivos, pero a su vez, como servicio público que tiene encomendada esta tarea. Esta segunda acepción, como servicio público, se verá afectada por los inevitables ajustes en la inversión y gasto, y como consecuencia de ello, surge la necesidad de llevar a cabo reformas que asumiendo esto último como algo necesario, aseguren que no se va a ver afectada la función esencial de la justicia en un Estado social y democrático de derecho. Para ello, una vez que ya se han hecho tantos análisis sobre la situación real de nuestra justicia, éstos deben ser examinados para hacer mucho más eficaz y sobre todo eficiente el modelo. Por eso en esta obra tratamos de hacer un análisis del estado actual de la justicia, en cuanto a sus recursos personales y materiales, su organización, su despliegue por el territorio nacional, el coste real de nuestra justicia, en suma una profunda radiografía del servicio público. Así esta obra aspira a convertirse en una herramienta eficaz para conocer el estado actual de nuestra justicia y con ello pueda ayudar a tomar decisiones adecuadas y más eficientes. Se trata en suma no de hacer una justicia nueva para un Estado en crisis económica, sino de hacer una justicia más económica y que siga sirviendo sin merma de su eficacia a los fines que tiene encomendados. El derecho a obtener tutela judicial efectiva es un derecho básico en una democracia, y ello siempre que la dispensen jueces independientes y responsables, estando esto último asegurado en España; pero la cuestión es si ello se hace en unos términos económicos aceptables, no solo para una situación económica como

la actual, sino con carácter permanente. El coste de la Justicia es un tema directamente relacionado con el acceso a la jurisdicción y precisamente de este coste depende conseguir que el acceso a la misma esté abierto a todos, y además que se dispense una tutela eficaz, como diría Mauro CAPPELLETTI, «Un sistema para servir a gente común que debe caracterizarse por ser barato, tener poco papeleo, ser rápido, con jueces activos que empleen expertos legales y técnicos». En los estados liberales, el derecho a litigar o a defenderse se consideraba como un derecho natural que no exigía una acción estatal afirmativa y por lo tanto no era una preocupación del Estado; pero cuando los derechos humanos comenzaron a ser reconocidos, se determina que el Estado debe asumir el coste de alguno de estos derechos fundamentales y por ello se cambia la actitud pasiva del Estado por una acción afirmativa del mismo que asegure el disfrute de esos derechos, entre ellos el del acceso a la justicia. Ahora bien, el problema del coste preocupa y se va haciendo más patente, a medida que la sociedad se hace cada vez más dinámica, el ordenamiento jurídico más complejo, y crece el índice de litigiosidad. La cuestión ya no es prestar el servicio de administrar la justicia y su coste, sino también la forma justa y razonable en que ese coste debe distribuirse entre los ciudadanos. Es obvio que el Estado no puede prestar un derecho universal a la justicia gratuita, y debe gestionar los recursos de una forma no solo justa, sino eficiente, porque la justicia no se mide día a día, sino con perspectiva histórica. Hoy cada vez, se hace más necesario racionalizar el coste de la justicia, no sobre la base de reducir y limitar el acceso a los tribunales, sino sobre la base por un lado de conseguir que la justicia gratuita alcance solo a pleitos sostenibles, y no a caprichos o consecuencias necesarias del incumplimiento de obligaciones, y por otro generando

y potenciando un sistema de composición de conflictos ajenos a los tribunales. En la primera línea, se debe incentivar la responsabilidad del profesional del derecho a la hora de calificar una pretensión como sostenible, y restringir el uso de la justicia gratuita a quien realmente la necesita, y no a situaciones de abuso como las que vivimos en la actualidad. Otro de los caminos a explorar, es la extensión de las tasas judiciales que actualmente pagan las personas jurídicas a las personas físicas, tal cual se produce en Alemania, y en otros muchos países europeos. La adopción de las tasas no tiene por qué limitar el acceso a la justicia de quienes carecen de medios, cuyas necesidades se satisfacen de forma más eficiente con la prestación por justicia gratuita. Las tasas tienen un papel racionalizador de los litigios y del gasto en justicia. El principio general que opera en nuestras sociedades conlleva que, si el disfrute de un beneficio por un usuario supone un coste, el usuario pague un precio para compensar ese coste; esto es socialmente adecuado, desincentiva un consumo excesivo y evita la injusticia de que otros paguen por ello. No se trata de ahorrar, ni de limitar derechos, sino de optimizar los recursos existentes para llegar

al máximo de las posibilidades de actuación mediante la técnica de compartir recursos. La justicia como organización no limita el número de actuaciones ilegales, o el número de deudores, pero sí puede racionalizar su tratamiento ante la misma. En otro orden de cosas se debe potenciar la figura de la titulación de los créditos y su fuerza ejecutiva, pudiendo extender ésta a las meras facturas, siempre que se castigue de forma ejemplar faltar a la verdad en su confección; se pueden y deben regular y hacer realidad sistemas de mediación en todos los órdenes jurisdiccionales, incluyendo el contencioso-administrativo y el penal. Para ello debemos tener claro que el coste directo de la justicia, esto es el sistema, es el mayor y sobre el mismo tenemos que actuar, intentando reducir el número de asuntos planteados ante los tribunales. Ello también supone que los ciudadanos sean conscientes del coste que se produce al sistema cuando generan de forma caprichosa, y son muchos, procedimientos evitables. Con este fin, desde el Observatorio de la Actividad de la Justicia de la Fundación Wolters Kluwer, hemos desarrollado esta obra, que esperamos sirva a los fines, que sus creadores hemos anhelado.

## 2. Presentación

---



# PRESENTACIÓN

ROSALINA DÍAZ VALCÁRCEL

Presidenta Fundación Wolters Kluwer



El año 2011 ha sido un año muy difícil para España y el resto de países miembros de la UE. Las medidas que se han tomado en el ámbito del gasto público y los recortes presupuestarios que tiene que digerir el sector público español son de enorme magnitud y están impactando en todos ellos, también en la Administración de Justicia.

Desde la Fundación Wolters Kluwer observamos esta situación como un reto para mejorar la gestión pública y privada en España. Desde esta perspectiva el Observatorio de la Actividad de la Justicia, ha puesto este año en marcha un abanico de estudios con la vocación de que se conviertan en útiles herramientas para los que tienen que tomar decisiones sobre la gestión de la Administración de Justicia.

En primer lugar, y como en años anteriores, el Observatorio ha vuelto a generar los 10 Indicadores de la Actividad Judicial y el Índice global. Un trabajo en el que el equipo técnico ha incorporado las sugerencias que nos han ido haciendo a lo largo del año y la adaptación de los cambios legales que se produjeron en 2010.

A los indicadores hemos querido agregar este año tres estudios complementarios con los que esperamos que el Informe 2011 se convierta en una herramienta que brinde argumentos para mejorar la eficacia y eficiencia de la Administración de Justicia sin incrementar sus partidas presupuestarias.

Así, en primer término, el equipo técnico del Observatorio ha elaborado un estudio sobre *Evolución de la planta judicial* que abarca el período

2000 al 2010. Creemos que es un instrumento que permite ver de manera clara qué se ha hecho, qué impacto ha tenido en la organización global de la Administración de Justicia, y qué se podría hacer a la luz de esta radiografía de la evolución de la planta judicial.

Este primer informe incorpora un Anexo sobre las partidas presupuestarias que se han dedicado a la actividad judicial de manera global que es, sin duda, de enorme valor para conocer el coste de la Justicia.

En segundo lugar, se ha decidido reflexionar sobre *La planta y demarcación judicial*. En este estudio el Observatorio pasa de la descripción a realizar algunas proposiciones, siempre argumentadas y, por supuesto, abiertas al debate, para mejorar la productividad, eficacia y eficiencia del actual diseño de la planta y demarcación.

Y en tercer lugar, hemos incorporado un capítulo que sintetiza las conclusiones y argumentos que ha elaborado el equipo técnico del Observatorio en talleres de trabajo a lo largo del año a los que hemos invitado a participar a diversos expertos en la materia. En este caso, sobre la Mala Imagen de la Administración de Justicia.

Un año más, quiero agradecer todas las aportaciones y reflexiones que nos han brindado desde otros foros de reflexión y, por supuesto, el esfuerzo realizado por el Director del Observatorio y todo su equipo para elaborar un Informe 2011 que sea útil a los gestores públicos de la Administración de Justicia.



# 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010





# 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010

## 1. Introducción. Concepto de Indicadores



## INTRODUCCIÓN. CONCEPTO DE INDICADORES

Uno de los objetivos de la Fundación Wolters Kluwer es constituirse en un verdadero Observatorio de la Actividad de la Justicia. Por ello entre sus principios de actuación figura precisamente la elaboración de un **índice global** sobre la actividad de la Administración de Justicia, compuesto por diez indicadores que se clasifican de la siguiente manera:

### 3.1.1. LA CARGA DE TRABAJO DE LOS TRIBUNALES

El primer grupo de indicadores puede considerarse formado por el indicador primero, «Carga de trabajo de los órganos judiciales»; el segundo, «Jueces y magistrados necesarios en relación con la carga de trabajo», y el noveno, «Cobertura de la carga de trabajo por la Planta Judicial».

Estos tres indicadores estudian, desde puntos de vista distintos, la carga total de trabajo que soportan nuestros Tribunales, teniendo en cuenta tanto el número de asuntos recibidos en el año como los pendientes de resolución recibidos en años anteriores (se toma como fuente la Estadística judicial del Consejo General del Poder Judicial) y poniéndolos en relación con la capacidad máxima de resolver asuntos que tiene la actual plantilla de jueces y magistrados (conforme a la Ley de Planta Judicial y al «módulo de entrada» establecido en sucesivos Acuerdos del CGPJ).

### 3.1.2. LA CONFIABILIDAD DE LAS SENTENCIAS DE PRIMERA Y SEGUNDA INSTANCIA

El segundo grupo de indicadores lo constituyen el cuarto y el quinto del ÍNDICE GLOBAL del OBSERVATORIO: «Confirmación de resoluciones en apelación o suplicación» y «Confirmación de resoluciones en casación», que son indicadores de calidad. En este concepto también incluiríamos en el grupo al indicador tercero, «Sentencias dictadas por jueces miembros de la Carrera Judicial», que parece contener asimismo un indicador impropio de calidad.

### 3.1.3. LA CELERIDAD DE LA RESPUESTA JUDICIAL

Una tercera agrupación de indicadores del ÍNDICE del OBSERVATORIO puede establecerse con aquéllos que miden la satisfacción del usuario en términos de celeridad de la respuesta judicial. Citaríamos aquí la conocida frase de que «la justicia tardía no es justicia».

Se dedican a este aspecto dos indicadores, el sexto, «Razonable duración de los procesos», y el décimo: «Comparación interanual de la duración de los procesos».

### 3.1.4. EL RENDIMIENTO PROFESIONAL DE JUECES Y MAGISTRADOS

No encontramos agrupación para el séptimo indicador utilizado, el «Cumplimiento de los módulos judiciales de dedicación», referido al rendimiento esperado de cada juez y magistrado conforme al que han ido fijando diversos Acuerdos del Pleno de CGPJ de los años 1999, 2000, 2003, 2004 y 2005. En todo caso, a falta de posterior regulación, sirven claramente de indicativo del rendimiento esperado para los titulares de cada uno de los tipos de órgano judicial.

### 3.1.5. LA OTRA CARA DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL: HACER EJECUTAR LO JUZGADO

Tampoco encontramos agrupación posible para el octavo indicador, «Ejecución de las resoluciones judiciales», que se fija en la realidad de que al usuario de la Justicia no le basta con que se dicte la sentencia que reconoce su derecho, sino que espera que aquélla se lleve a cabo (se ejecute), para obtener así la completa satisfacción del derecho declarado.

Esto no sólo afecta a las relaciones entre personas privadas sino igualmente al derecho público, en el que destacan las sentencias penales no ejecutadas, según ha sido notorio a lo largo del año por incidentes difíciles de olvidar.



# 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010

## 2. Hechos significativos



## HECHOS SIGNIFICATIVOS

---

### **1. Al igual que hemos hecho en la presentación del Observatorio y del Índice en años anteriores resumiremos los hechos significativos que puedan haber influido en las variaciones de alguno de los indicadores del año 2010 en relación al año anterior**

#### *Jurisdicción civil*

En el informe correspondiente al año 2010 mantenemos la misma forma de ponderar los datos correspondientes a las cargas de trabajo en la primera instancia civil, que afecta a los Juzgados de Primera Instancia, a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y también a los Juzgados de familia y a los de mercantil en la medida que sus cargas de trabajo puedan contener procesos monitorios.

La reforma procesal llevada a cabo para la creación y puesta en funcionamiento de la Nueva Oficina Judicial (NOJ) ha causado un notable cambio en las competencias correspondientes a Jueces o Magistrados y a los Secretarios judiciales en el denominado proceso monitorio, a la vez que se eleva su cuantía, por lo que, a futuro, en aquellos de nuestros indicadores en los que se contemple la carga de trabajo judicial como base de cálculo, no tendremos en cuenta estos procesos que suponen en números redondos el 55% de la materia Civil sometida a conocimiento judicial.

La lentitud en la implantación de la Nueva Oficina Judicial aconseja, al menos por este año, reflejar en nuestra presentación de datos el doble cálculo en la entrada de asuntos civiles de la primera instancia.

Asimismo, debido a esta reforma procesal, las necesidades de nueva planta judicial que se venían estimando en la primera instancia civil no se han incluido este año, por la imposibilidad de saber cuáles serán las nuevas cargas óptimas que se les atribuyan a estos órganos tras la refor-

ma procesal mencionada. El CGPJ no ha establecido por el momento un nuevo módulo de entrada ni de dedicación a estos profesionales.

#### *Jurisdicción penal*

El índice referido al año 2010 toma en consideración, al igual que el año 2009, el dato de "asuntos entrados" en la estadística judicial para nuestras mediciones, centrándonos en aquellas que son representativas de verdaderas cargas de trabajo en esta jurisdicción.

En concreto, recordamos lo que decíamos en la introducción al índice del año anterior respecto a los asuntos iniciados en los Juzgados de Instrucción con la denominación de diligencias previas que se registran sin que posteriormente den lugar a una incoación, alcanzando prácticamente al 90% de los asuntos entrados en los Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción.

Lo que hacemos en el informe de este año es ponderar aquellos asuntos registrados en los Juzgados de Instrucción que representan carga de trabajo efectiva, por ello no tendremos en cuenta los asuntos entrados que sólo representan un apunte numérico, aun cuando éste sí dé lugar a alguna tarea burocrática o la mera firma con el objetivo de hacerlo más realista en el intento de identificar las cargas de trabajo judicial.

Juzgados de Penal. En el índice del año anterior manifestábamos nuestras dudas a los datos de los Juzgados de Penal en cuya estadística hay un importante número de asuntos terminados que exceden con mucho a la suma de los autos de sobreseimiento y las sentencias. Seguimos sin poder encontrar una explicación de estos registros de asuntos iniciados en estos juzgados que no parecen destinados al enjuiciamiento. Mantendremos como en años anteriores las cifras de la Estadística judicial a la espera de más información.

Posible múltiple registro de los asuntos entrados. El número de asuntos iniciados en la jurisdicción penal referida a delitos y faltas se multiplica en las distintas instancias por la definición competencial. Por ejemplo, un proceso abreviado, un sumario o un procedimiento de jurado que culminan su fase de instrucción son registrados como nuevos asuntos a su entrada en el órgano judicial de enjuiciamiento, sea Juzgado Penal o Audiencia provincial. Las cifras así configuradas se han mantenido en el índice puesto que éste es el tratamiento de la estadística judicial aun a sabiendas de que es el mismo asunto en otra fase del proceso.

## 2. Evolución de los asuntos sometidos a conocimiento judicial durante el año judicial 2010. Respecto del año 2009 se produjo una disminución del -3,1% en cómputo general para todas las jurisdicciones

Tabla 1. Crecimiento de asuntos excluidos en civil, los procesos monitorios, en penal las diligencias previas sin autor conocido y faltas registradas sin incoación posterior

Año	Entrada total	Diferencia	Diferencia %
2007	2.723.267		
2008	3.037.381	314.115	11,5
2009	3.310.362	272.980	9,0
2010	3.206.699	-103.663	-3,1

\* En la entrada correspondiente a los 3 años se eliminan los procesos monitorios, las diligencias y registros mencionados.

\*\* Fuente: página web del CGPJ. Estadística Judicial. Informes estadísticos por territorios "resumen nacional" recalculadas los procesos monitorios las diligencias previas y las faltas.

Tabla 1.2. Refleja el crecimiento de asuntos sin eliminar las cifras correspondientes a procesos monitorios pero si las previas sin autor conocido y faltas registradas sin incoación posterior

Ingresados	Entrada	Diferencia	Diferencia %
2007	3.308.230		
2008	3.758.450	450.732	13,62

Ingresados	Entrada	Diferencia	Diferencia %
2009	4.175.153	416.192	11,07
2010	4.044.033	-131.439	-3,25

Tabla 1 bis. Refleja el crecimiento de asuntos sin eliminar las cifras correspondientes a diligencias previas sin autor conocido y faltas registradas sin incoación posterior y también las correspondientes a procesos monitorios

Ingresados	Entrada*	Diferencia*	Diferencia %
2007	8.175.076		
2008	9.027.649	712.351	8,68
2009	9.567.279	518.494	5,75
2010	9.355.526	-211.753	-2,21

\* Cifras definitivas de la Estadística Judicial para cada uno de los años en la fuente mencionada.

Tabla 2. Variaciones significativas. Calculado sin procesos monitorios y sin diligencias previas sin autor conocido y faltas sin incoar

Especialidad jurisdiccional	Entrados 2010	Crecimiento/disminución	Participación en el total
Civil	1.146.763,5	-13.692	13,2%
Penal	1.327.871,2	-20.078	19,4%
Contencioso	287.444	-29.676	28,6%
Social	444.316	-40.200	38,8%
Total	3.206.394,7	-103.646	

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.



Tabla 2 bis. Se refleja el crecimiento de asuntos sin eliminar las cifras correspondientes a diligencias previas sin autor conocido y faltas registradas sin incoación posterior

Especialidad jurisdiccional	Entrados 2010	Crecimiento/ disminución	Participación en el total
Civil	1.984.098	-41.469	19,6%
Penal	6.639.356	-100.392	47,4%
Contencioso	287.444	-29.676	14,0%
Social	444.316	-40.200	19,0%
Total	9.355.214	-211.737	

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.

#### Distribución de los aumentos o disminuciones en la entrada de asuntos por jurisdicciones al interior de sus cargas de trabajo

La disminución experimentada en la entrada de asuntos en las distintas jurisdicciones, como hemos visto, se centra en la jurisdicción penal y dentro de ella en el número de diligencias previas sin autor conocido y faltas no incoadas no obedeciendo a una caída generalizada del número de delitos según puede comprobarse contratando los datos en la estadística de otros organismos como la Fiscalía General del Estado.

La disminución del número de asuntos en la Jurisdicción civil más importante en proporción es la práctica desaparición del número de asuntos civiles que se iniciaban en los juzgados de menores por el cambio legal operado en la regulación legal de estos juzgados. También se ha reducido, menos significativamente, la entrada de asuntos en Juzgados de primera instancia y mixtos.

En la Jurisdicción Contencioso-administrativa, la reducción se centra en los asuntos correspondientes a "extranjería".

La Jurisdicción Social disminuye en su entrada de asuntos a consecuencia, probablemente, de la situación del mercado laboral.

### 3. Crecimiento del número de Unidades Judiciales

El número de Unidades Judiciales (denominación del Ministerio de Justicia para la creación de plazas de Juez o Magistrado) se incrementó a lo largo del año 2010 en 151 nuevas plazas (lo que representa un crecimiento del 3,12%).

Año	Plazas	% crecimiento
2007	4.559	
2008	4.683	2,72
2009	4.841	6,19
2010	4.992	3,12

La planta judicial total es de 5187 miembros de la carrera judicial. Los miembros del Tribunal Supremo son 79 magistrados. En el Alto tribunal hay 40 magistrados de carrera desempeñando funciones de letrado. En la Audiencia Nacional hay una planta de 59 magistrados en las tres Salas y 20 en los Juzgados que forman parte de dicha Audiencia.

El esfuerzo presupuestario de la Nación en los tres últimos años dedicado a la creación de nuevos órganos judiciales resulta notable aun cuando no todos los años se implementan las plazas creadas de forma efectiva y la perspectiva de futuro a estas alturas del año 2011 solo ha dado lugar a reducción de juzgados, por cierto creados por la misma autoridad 12 meses antes.

En cualquier caso sorprende que con estos importantes incrementos en la planta judicial no se hayan adoptado medidas coherentes para terminar con las diferencias notables entre unos territorios y otros (CCAA) y se acuda al reparto de plazas por Autonomías como si existiera un equilibrio poblacional y territorial y, además, las cargas de trabajo fueran similares en todos los territorios, cosa que dista mucho de ser cierta.

### 4. Asuntos resueltos

A lo largo del año 2010 el número total de asuntos resueltos por el Conjunto de Órganos judiciales creció un 0,69% adecuándose parcial-

mente a la disminución experimentada por la entrada de asuntos. Resulta interesante la distinta evolución por Jurisdicciones.

**Tabla 3. Evolución de la resolución por jurisdicciones restando procesos monitorios diligencias previas sin autor conocido y faltas registradas sin posterior incoación**

Resueltos	2009	2010	Diferencia %
Civil	1.011.815,5	1.097.146,5	8,43
Penal	1.342.358,4	1.322.842	-1,45
Contencioso-Administrativo	292.510	299.346	2,34
Social	403.502	402.467	-0,26
Total	3.050.185,9	3.121.801,5	2,35

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.

**Tabla 3 bis. Evolución de la resolución por jurisdicciones con números absolutos de la Estadística judicial**

Resueltos	2009	2010	Diferencia %
Civil	1.746.326	1.901.040	8,86
Penal	6.711.792	6.614.210	-1,45
Contencioso-Administrativo	292.510	299.346	2,34
Social	403.502	402.467	-0,26
Total	9.154.130	9.217.063	0,69

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.

## 5. Asuntos en trámite

Con esta denominación se comprenden los asuntos entrados y aún no resueltos que anteriormente en la Estadística judicial se denominaban asuntos pendientes.

El número de asuntos en trámite creció en el año 2010 un 4,26% en el estudio, excluyentes de los procesos monitorios y asuntos de Instrucción no representativos de cargas de trabajo destacando que el crecimiento no fue uniforme en todas las jurisdicciones, como se observa en el cuadro.

El número de asuntos en trámite creció en al año 2010 un 2,94% en los cálculos no excluyentes de los procesos monitorios y asuntos de Instrucción no representativos de cargas de trabajo destacando que el crecimiento no fue uniforme en todas las jurisdicciones, como igualmente se observa en el cuadro.

**Tabla 4. Evolución de los asuntos en trámite sin proceso monitorios ni diligencias previas sin autor conocido y faltas no incoadas**

En trámite	2009	2010	Diferencia %
Civil	715.410	773.409	8,11
Penal	230.029	236.743	2,92
Contencioso-Administrativo	388.153	376.892	-2,90
Social	264.933	279.583	5,53
Total	1.598.525	1.666.627	4,26

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.

**Tabla 4 bis. Evolución de los asuntos en trámite datos absolutos de la estadística judicial**

En trámite	2009	2010	Diferencia %
Civil	1.329.625	1.384.742	4,15
Penal	1.150.145	1.183.715	2,92
Contencioso-Administrativo	388.145	376.892	-2,90
Social	264.933	279.583	5,53
Total	3.132.848	3.224.932	2,94

\* Omite la línea de Jurisdicción militar de la Estadística Judicial.

**6. Aplicación de las Instrucciones del Pleno del CGPJ sobre registro de asuntos**

A lo largo del año 2010 no parece haber tenido aplicación real o práctica con repercusión en la estadística judicial el Acuerdo de 25 de febrero de 2010, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 2/2010, sobre criterios generales de homogeneización de las actuaciones de los servicios comunes procesales (BOE del viernes 12 de marzo de 2010).

**7. Tabla de ponderación de indicadores**

Este informe en sus conclusiones finales no contiene ninguna tabla de ponderación de los indicadores con pesos distintos al derivado del número de indicadores.



# 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010

## 3. Indicadores de la Actividad de la Justicia 2010



## INDICADORES DE LA ACTIVIDAD DE LA JUSTICIA 2010

---

1. **Primer Indicador:** Carga de trabajo de los órganos judiciales
2. **Segundo Indicador:** Jueces y magistrados necesarios en relación con la carga de trabajo
3. **Tercer Indicador:** Sentencias dictadas por juzgadores miembros de la Carrera Judicial
4. **Cuarto Indicador:** Confirmación de resoluciones en apelación o suplicación
5. **Quinto Indicador:** Confirmación de resoluciones en casación
6. **Sexto Indicador:** Razonable duración de los procesos
7. **Séptimo Indicador:** Cumplimiento de los módulos judiciales de dedicación
8. **Octavo Indicador:** Ejecución de las resoluciones judiciales
9. **Noveno Indicador:** Cobertura de las cargas de trabajo por la Planta Judicial
10. **Décimo Indicador:** Comparación interanual de la duración de los procesos

### 3.3.1. PRIMER INDICADOR: CARGA DE TRABAJO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

***Este indicador pone en relación la capacidad máxima de resolver asuntos por el conjunto de órganos judiciales, teniendo en cuenta, el módulo de entrada máxima de asuntos establecido por diversas resoluciones del Pleno de CGPJ entre el año 2000 y el año 2006, la reducción efectuada en los mismos este año, y el número de los asuntos realmente planteados.***

Indicador para 2010	84,57%
---------------------	--------

La disminución de 8,16 puntos porcentuales sobre al año anterior debe ser atribuida a la reducción de la exigencia de dedicación (módulos judiciales) de jueces y magistrados en un 13% contenida en un acuerdo del Pleno del CGGPJ cuyo resultado no se compensa con el 3,2% de incremento de la planta judicial habido en el año.

Esta exigencia de dedicación, contenida en los módulos judiciales, es la que determina la capacidad máxima de atender asuntos por la planta judicial, por lo que su reducción se traslada directamente a este indicador.

La entrada en vigor de la reforma de la LEC que afecta a las competencias procesales de los Secretarios Judiciales, aún no ha tenido repercusión expresa en la estadística judicial que no separa ambas competencias y no consta cuáles son los asuntos entrados cuya resolución corresponde exclusivamente a estos profesionales y permitiría un cálculo más razonable de este indicador.

Tampoco se ha modificado el módulo que define la capacidad máxima de atender asuntos por jueces y magistrados, pese al cambio competencial.

En todo caso es necesario advertir que en las cargas de trabajo correspondientes a Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción se han deducido las cifras correspondientes a diligencias previas sin autor conocido, que se archivan de forma inmediata y las faltas no incoadas.



GRÁFICO 1. PRIMER INDICADOR: CARGA DE TRABAJO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

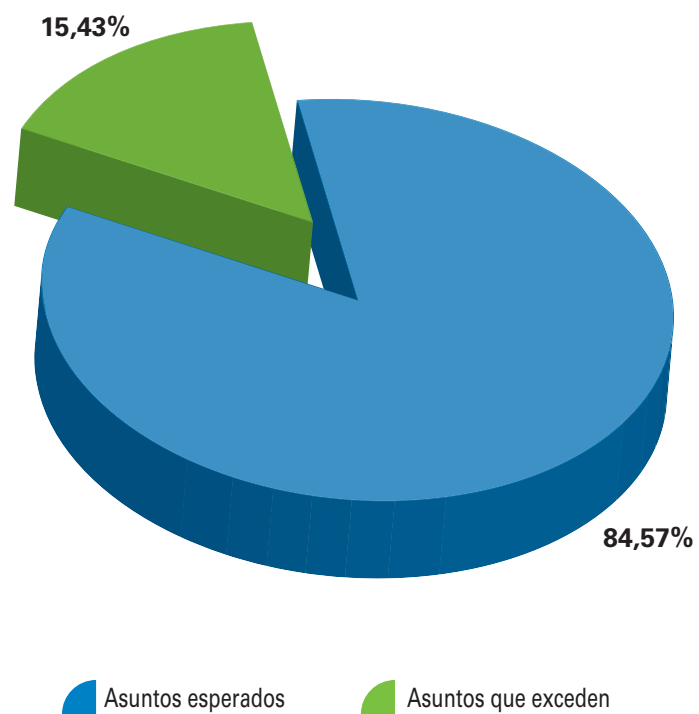


GRÁFICO 1. PRIMER INDICADOR: CARGA DE TRABAJO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

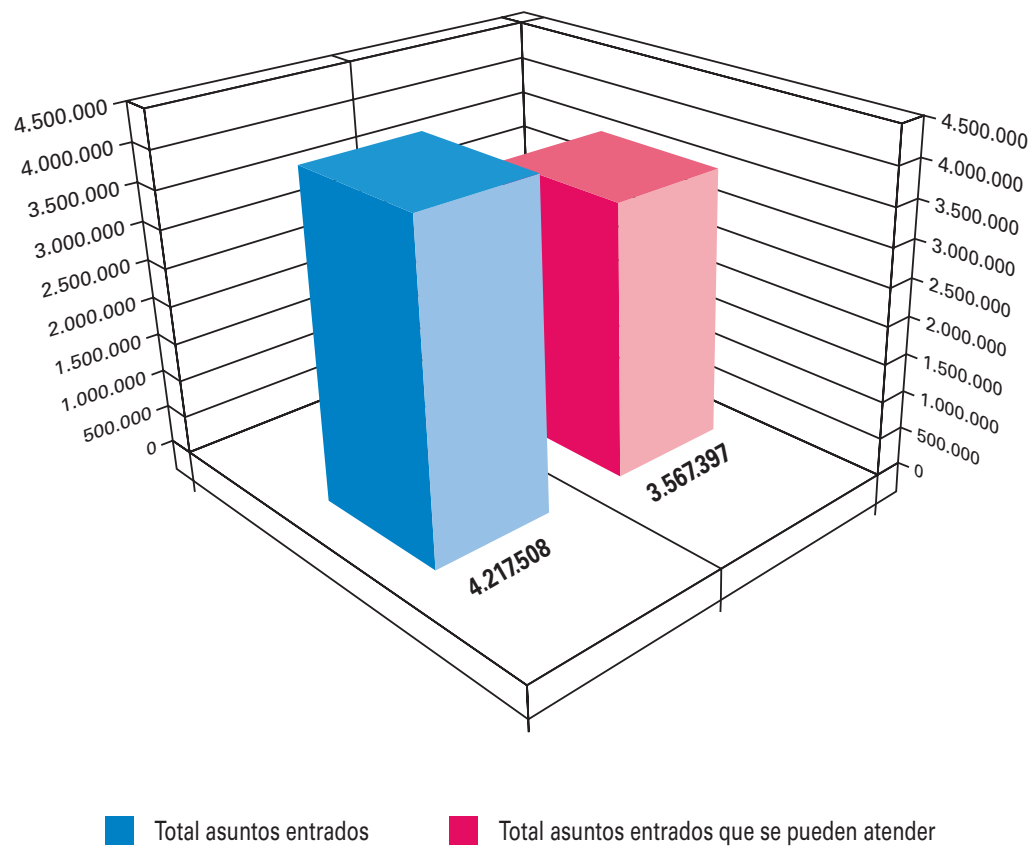
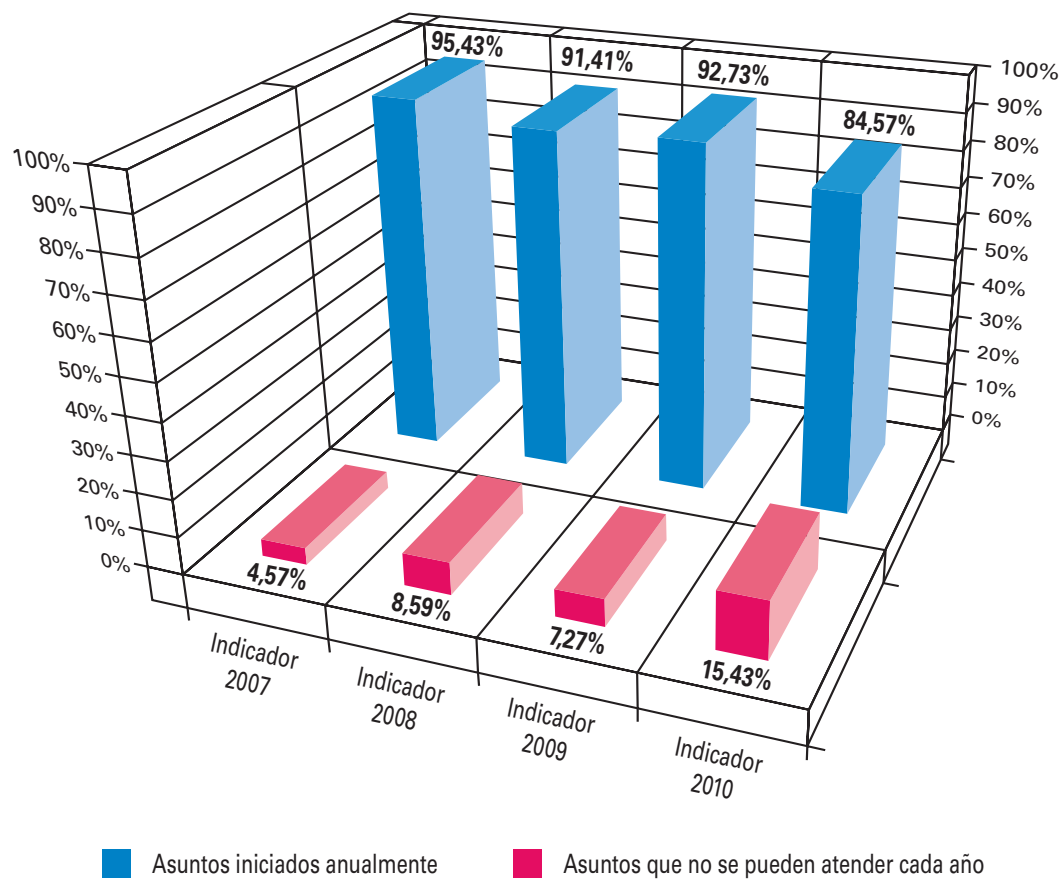


GRÁFICO 1. PRIMER INDICADOR: CARGA DE TRABAJO DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES



### 3.3.2. SEGUNDO INDICADOR: JUECES Y MAGISTRADOS NECESARIOS EN RELACIÓN CON LA CARGA DE TRABAJO

***Mide la necesidad de incrementar el número total de jueces y magistrados en atención a la carga de trabajo recibida en el año teniendo en cuenta la localización y especialidad jurisdiccional.***

<b>Indicador para 2010</b>
----------------------------

<b>91,68%</b>
---------------

Se pone de manifiesto la necesidad de ampliar la planta judicial a un 8,31%.

En el año 2010 fueron creadas 132 nuevas unidades judiciales de las que un número no precisado no fueron finalmente implementadas dentro del propio año. No obstante lo más significativo de esta mejora en los resultados de este indicador se deriva de haber excluido del cómputo, las nuevas necesidades en la primera instancia civil hasta que, en consecuencia, con las nuevas competencias en los procesos monitorios y en las ejecuciones de título judicial y no judicial, ahora atribuidas a los secretarios judiciales, se definan por el CGPJ unos nuevos módulos para estos órganos.

El número de nuevas unidades judiciales, en idioma Ministerio, resultantes de este estudio es de 423, excluida por este año cualquier necesidad en primera instancia civil hasta tanto no se establezcan.

Tampoco se contemplan nuevas necesidades en instrucción por las razones ya comentadas en este estudio y en el del año anterior, y que se resumen en el cómputo en pie de igualdad numérica de actuaciones de archivo inmediato y otras de dilatado proceso.

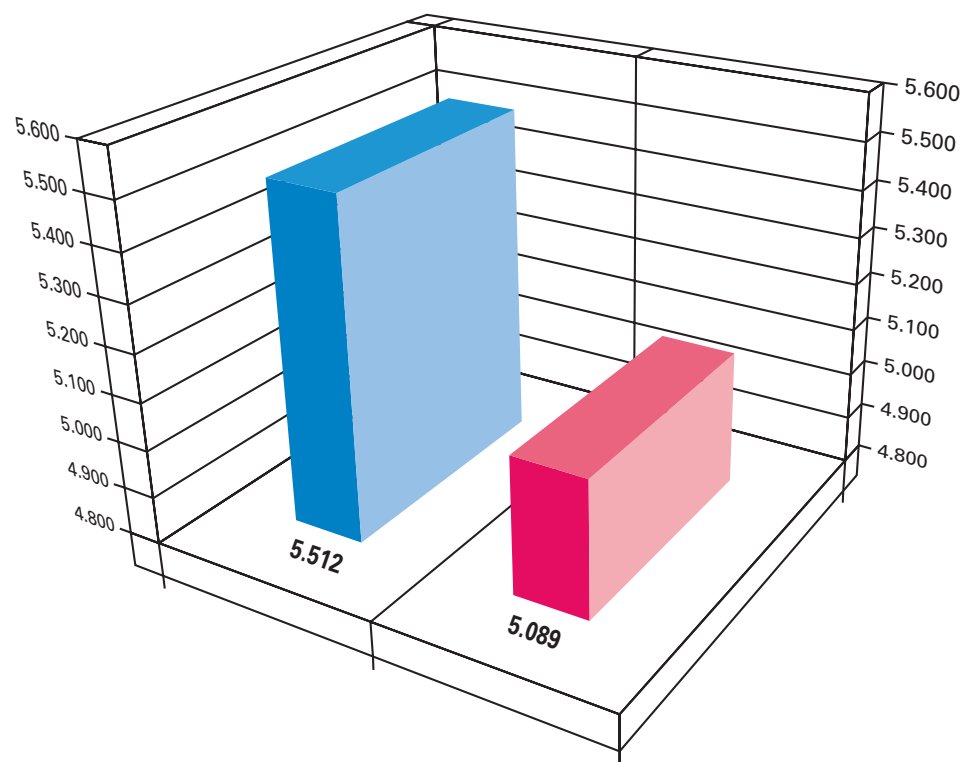
En la expresión gráfica de este indicador se considera una planta judicial de 5.187 miembros de la carrera judicial. Los miembros del Tribunal Supremo son 79 magistrados. En el Alto tribunal hay 40 magistrados de carrera desempeñando funciones de letrado. En la Audiencia Nacional hay una planta de 59 Magistrados en las tres Salas y 20 en los Juzgados que forman parte de dicha Audiencia.

A efectos de este índice consideramos exclusivamente los 5.089 plazas en Juzgados y tribunales no comprendidos en el Tribunal Supremo ni la Audiencia Nacional.

GRÁFICO 2. SEGUNDO INDICADOR: JUECES Y MAGISTRADOS NECESARIOS EN RELACIÓN CON LA CARGA DE TRABAJO



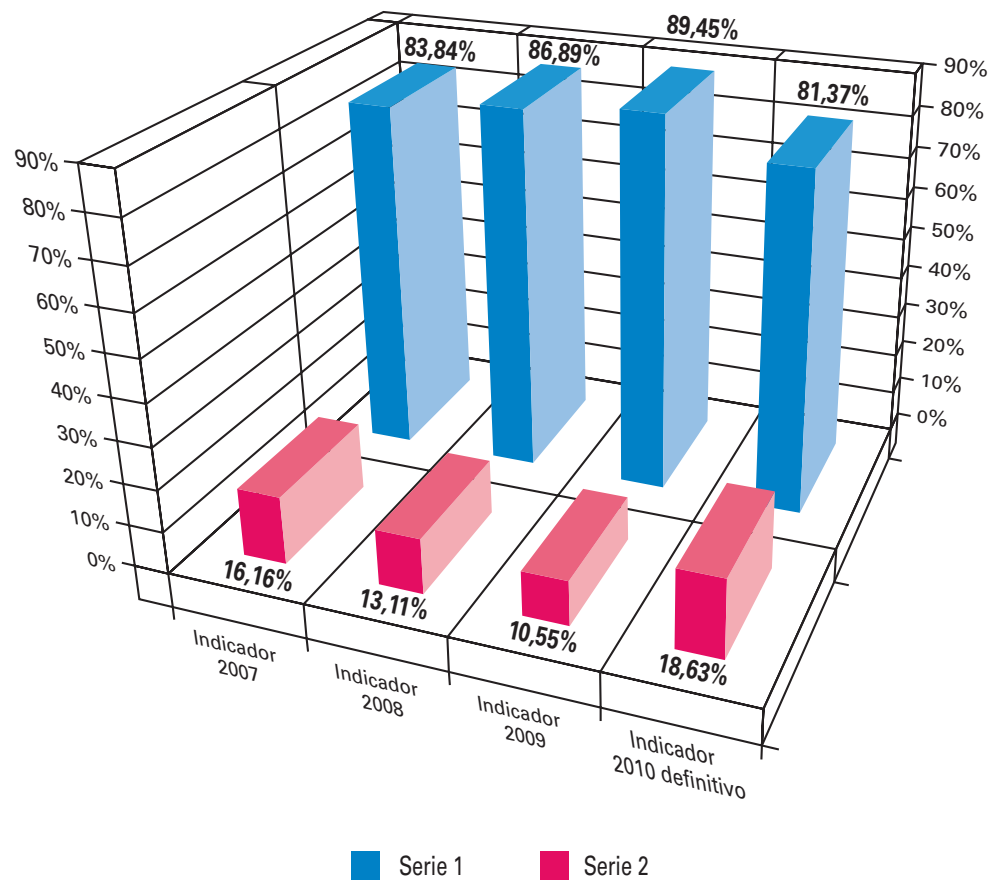
GRÁFICO 2. SEGUNDO INDICADOR: JUECES Y MAGISTRADOS NECESARIOS EN RELACIÓN CON LA CARGA DE TRABAJO



■ Jueces y magistrados necesarios

■ Jueces y magistrados existentes

GRÁFICO 2. SEGUNDO INDICADOR: JUECES Y MAGISTRADOS NECESARIOS EN RELACIÓN CON LA CARGA DE TRABAJO



### 3.3.3. TERCER INDICADOR: SENTENCIAS DICTADAS POR JUZGADORES MIEMBROS DE LA CARRERA JUDICIAL

***Este indicador de calidad mide el número de sentencias dictadas por Jueces y Magistrados pertenecientes a la carrera Judicial.***

<b>Indicador para 2010</b>	<b>81,37%</b>
----------------------------	---------------

\*Fuente: Estadística Judicial 2009. Sentencias dictadas.

Desciende casi un 0,5% en relación con el indicador del año anterior, lo que supone un empeoramiento de este indicador, al ser mayor el número de sentencias dictadas por los jueces no miembros de la Carrera Judicial, es decir, designados hasta fecha bien reciente, sin el oportuno proceso de selección y sin completar su formación posterior en la Escuela Judicial.

La preocupación, constantemente manifestada por la creación de órganos judiciales para atender la demanda creciente de servicios judiciales, no está en correlación con la capacidad de los Tribunales de selección de nuevos jueces ni con la capacidad de formación de los nuevos jueces por la Escuela Judicial.

El sistema de excedencias, situaciones administrativas y adscripciones de Magistrados con derecho a reserva órgano judicial de destino contenida en la regulación de la Carrera judicial, origina que en la práctica

cerca de 500 plazas de juez o magistrado hayan de ser ocupadas por jueces no profesionales. A esto se añaden, refuerzos, sustituciones, planes de urgencia, etc.

Recientemente el CGPJ ha aprobado una directiva sobre formas de selección y acceso a la Carrera Judicial de estos jueces de provisión temporal cuyos resultados se verán en el análisis de próximos índices anuales.

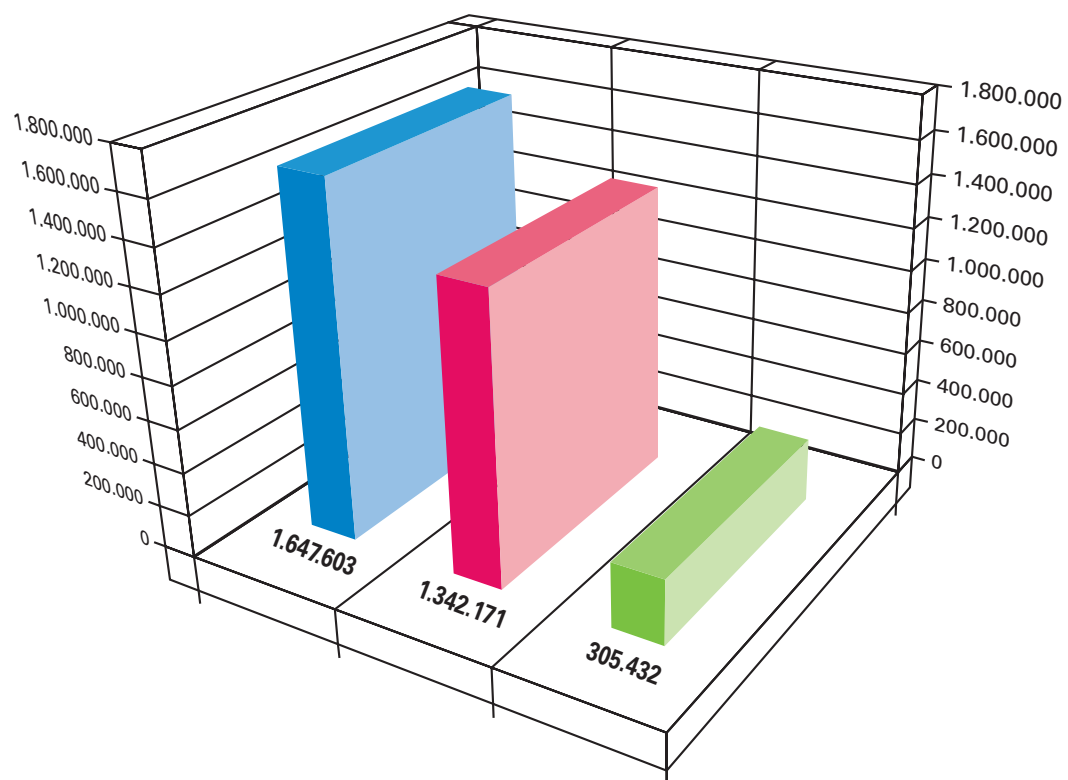
La alta exigencia en la selección de nuevos jueces profesionales está reñida con la presencia, año tras año, de alrededor de centenares de jueces de provisión temporal a los que no se ha integrado tampoco a través de los procesos selectivos del denominado 4.º turno. No deja de ser sorprendente que gran número de estos jueces o magistrados que no superan, bien los requisitos previos, bien las pruebas de selección, retornen a sus juzgados a continuar desempeñando sus funciones.

Como se ve en un análisis muy simple, el número de actuaciones judiciales sustanciadas, en forma definitiva o interlocutoria, por estos jueces de provisión temporal, seleccionados por procedimientos no reglados, va creciendo año a año, sin que sea previsible el momento en el que quede resuelta.

En el año 2010 el número de sentencias dictadas por los jueces de "adscripción territorial" que, según la memoria del proyecto de ley que introdujo esta figura, vendrían a solucionar la cuestión de la interinidad en el desempeño de la judicatura, solo alcanzó un 0,009%, probablemente porque solo hay seis plazas para este año 2010.



GRÁFICO 3. TERCER INDICADOR: SENTENCIAS DICTADAS POR JUECES Y MAGISTRADOS MIEMBROS DE LA CARRERA JUDICIAL

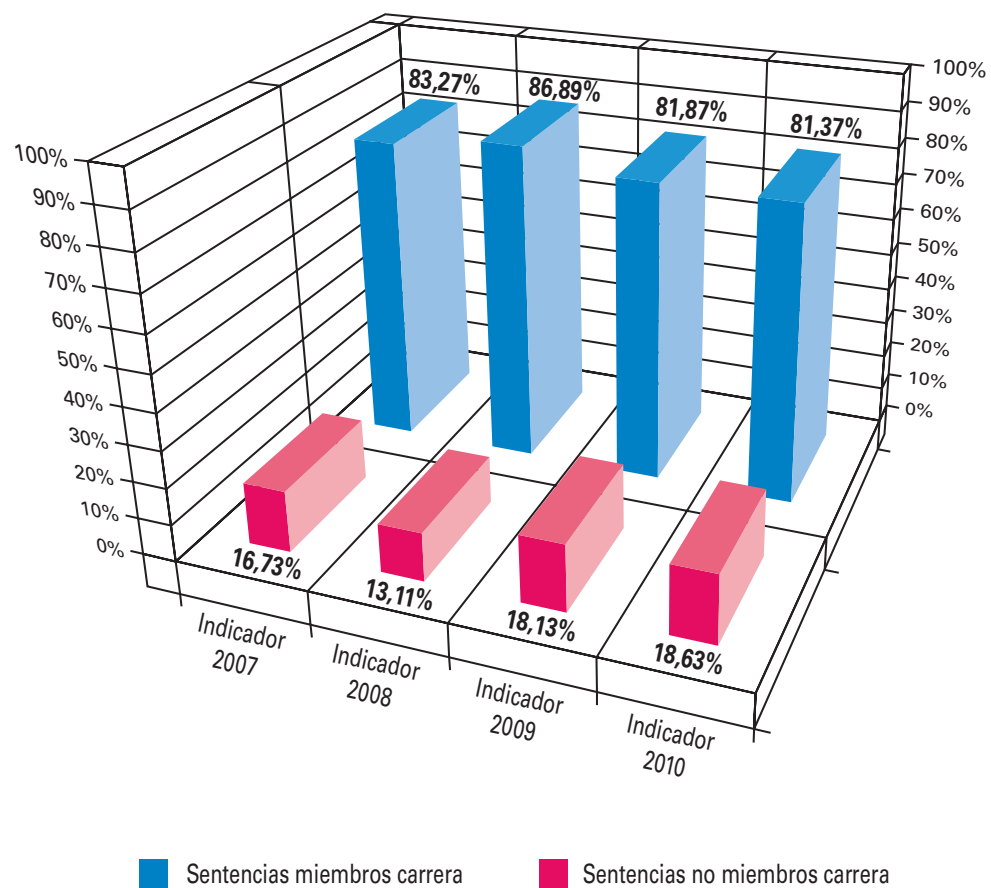


■ Total sentencias

■ Dictadas por jueces de la Carrera judicial

■ Dictadas por jueces no miembros de la carrera judicial

GRÁFICO 3. TERCER INDICADOR: SENTENCIAS DICTADAS POR JUECES Y MAGISTRADOS MIEMBROS DE LA CARRERA JUDICIAL



### 3.3.4. CUARTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN APELACIÓN O SUPLICACIÓN

*Este indicador mide, como significativo de calidad subjetiva, el resultado de los recursos de apelación o de suplicación formulados contra sentencias y otras resoluciones susceptibles de impugnación dictadas por los juzgadores de instancia.*

**Indicador para 2010**

**76,28%**

Este indicador mejora en casi cuatro puntos porcentuales recuperando los niveles anteriores al año 2009.

Por su interés presentamos la participación por jurisdicciones en este indicador:

	Recurridos	Confirmados	Indicador
Apelación civil	90.567	65.685	72,52%
Apelación penal	79.888	64.191	80,35%
Apelación C.A.	36.512	28.840	78,98%
Suplicación	55.474	43.037	77,58%

La reciente ley de medidas de agilización procesal ha introducido modificaciones en el acceso a la segunda instancia en casi todas las jurisdicciones.

En alguna de las presentaciones de este índice, se ha comentado la posibilidad de tomar para la formación de este índice, el conjunto total de todos los asuntos resueltos, en relación al número de los que resultan modificados en apelación o suplicación.

La idea es bien sugestiva, pero la técnica parece pobre, ya que en estas jurisdicciones más del 50% de los asuntos resueltos concluyen por resoluciones no susceptibles de apelación cuando no por archivo inmediato.

Fijándonos solo en los asuntos terminados por resolución, susceptibles de apelación, las cifras serían las del siguiente cuadro:

	Resoluciones	No confirman	%
Apelación civil	252.851	65.685	9,84
Apelación penal	477.351	64.191	3,29
Apelación C.A.	100.646	28.840	7,62
Suplicación	194.714	43.037	6,39
<b>Total</b>	<b>1.025.562</b>	<b>201.753</b>	<b>5,92</b>

Solo el 5,92% de las resoluciones de primera instancia susceptibles de recurso son modificadas en la sentencia definitiva de la segunda instancia.

GRÁFICO 4. CUARTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN APELACIÓN O SUPPLICACIÓN

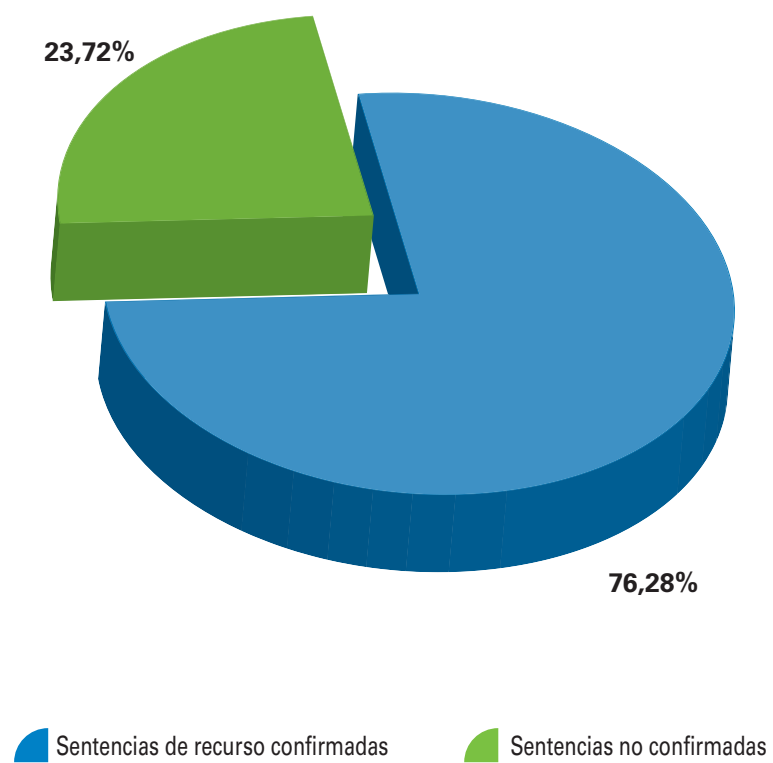


GRÁFICO 4. CUARTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN APELACIÓN O SUPLICACIÓN

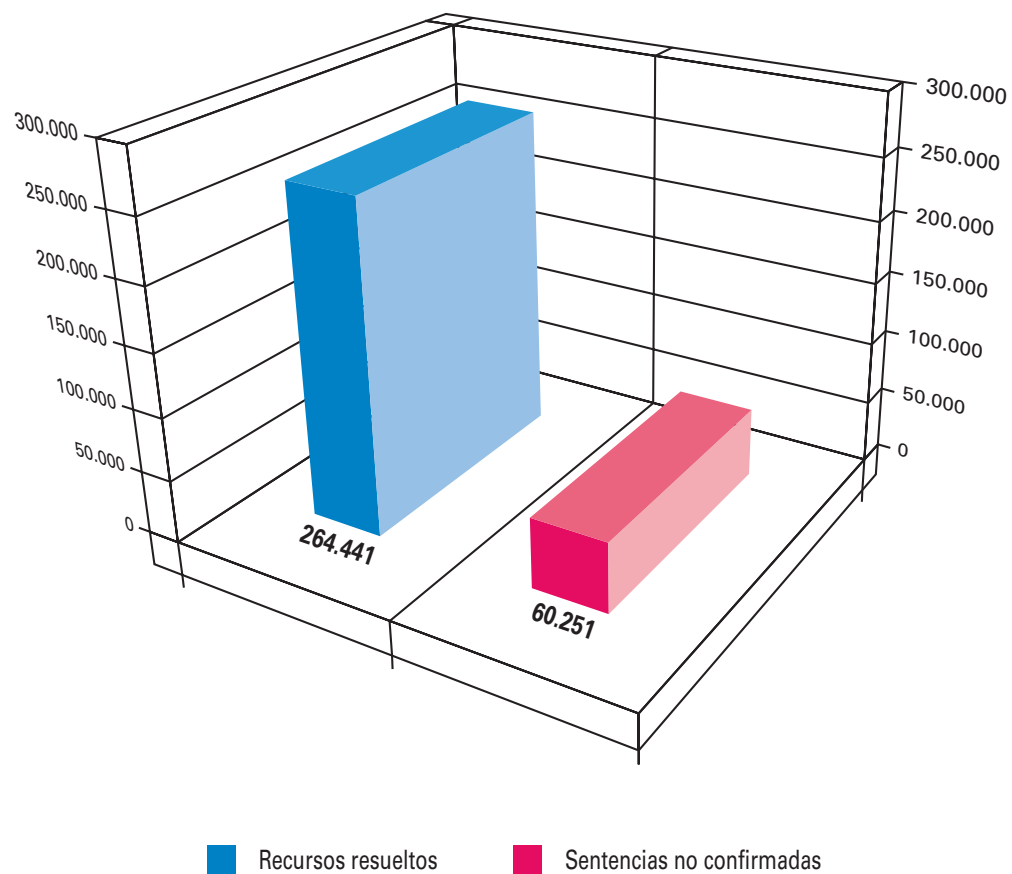
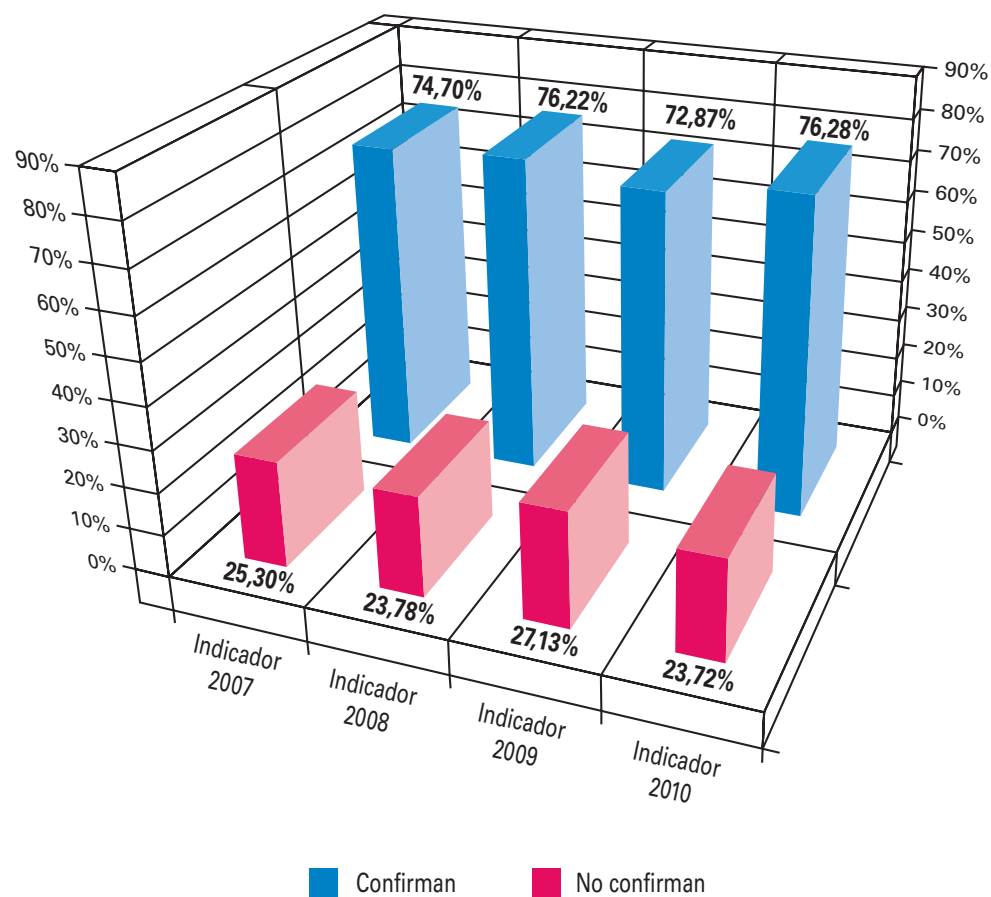


GRÁFICO 4. CUARTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN APELACIÓN O SUPLICACIÓN



### 3.3.5. QUINTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN CASACIÓN

*Mide, como indicador de calidad, los resultados de los recursos extraordinarios de casación formulados contra las sentencias y, en su caso, otras resoluciones susceptibles de tal recurso. De las Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia.*

<b>Indicador para 2010</b>	<b>91,24%</b>
----------------------------	---------------

- Estadística judicial. Salas del TS.

El indicador mejora en 1,55 puntos el del año anterior.

Por su interés, incluimos los datos por Salas del Tribunal Supremo.

Salas TS	Resueltos	Casados	Porcentual
Civil	4.603	248	5,38
Penal	4.682	372	7,94
Social	5.423	316	5,82
C.A.	7.804	1.035	13,26

También la reciente ley de mediadas de agilización procesal ha introducido modificaciones en el acceso al recurso de casación.

GRÁFICO 5. QUINTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN CASACIÓN

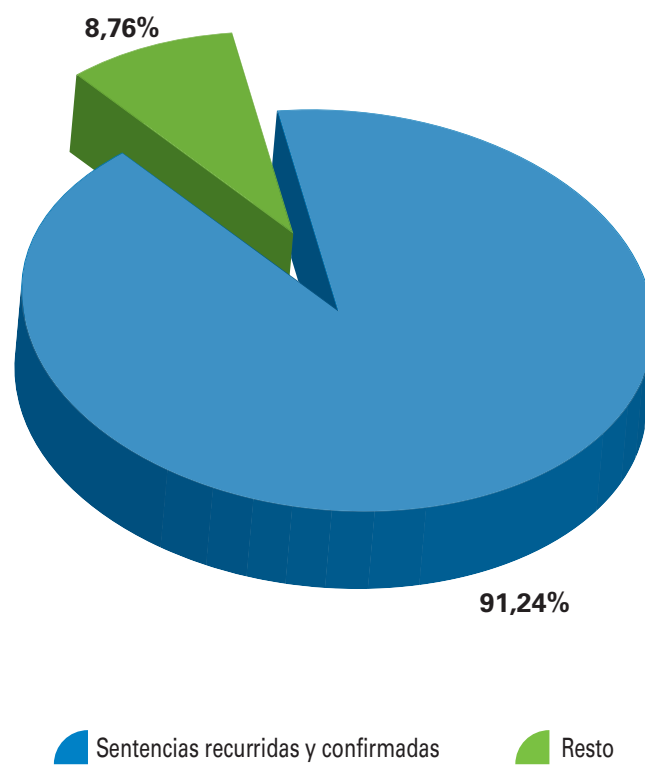




GRÁFICO 5. QUINTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN CASACIÓN

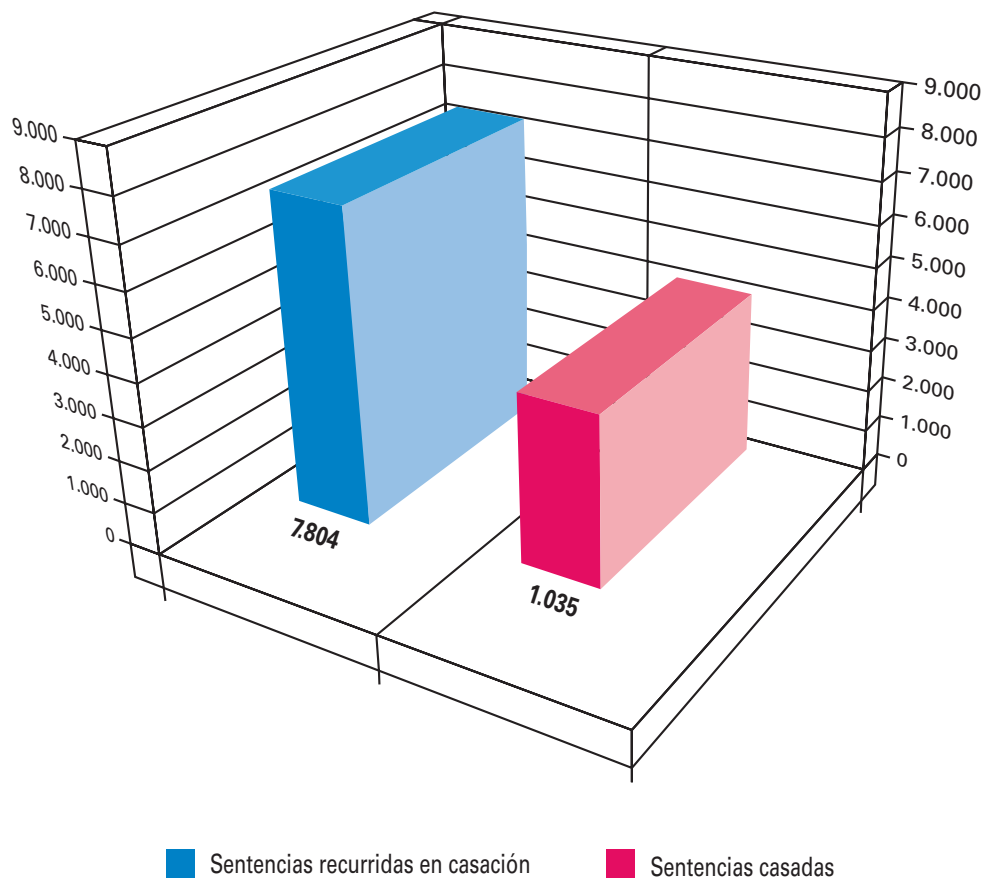
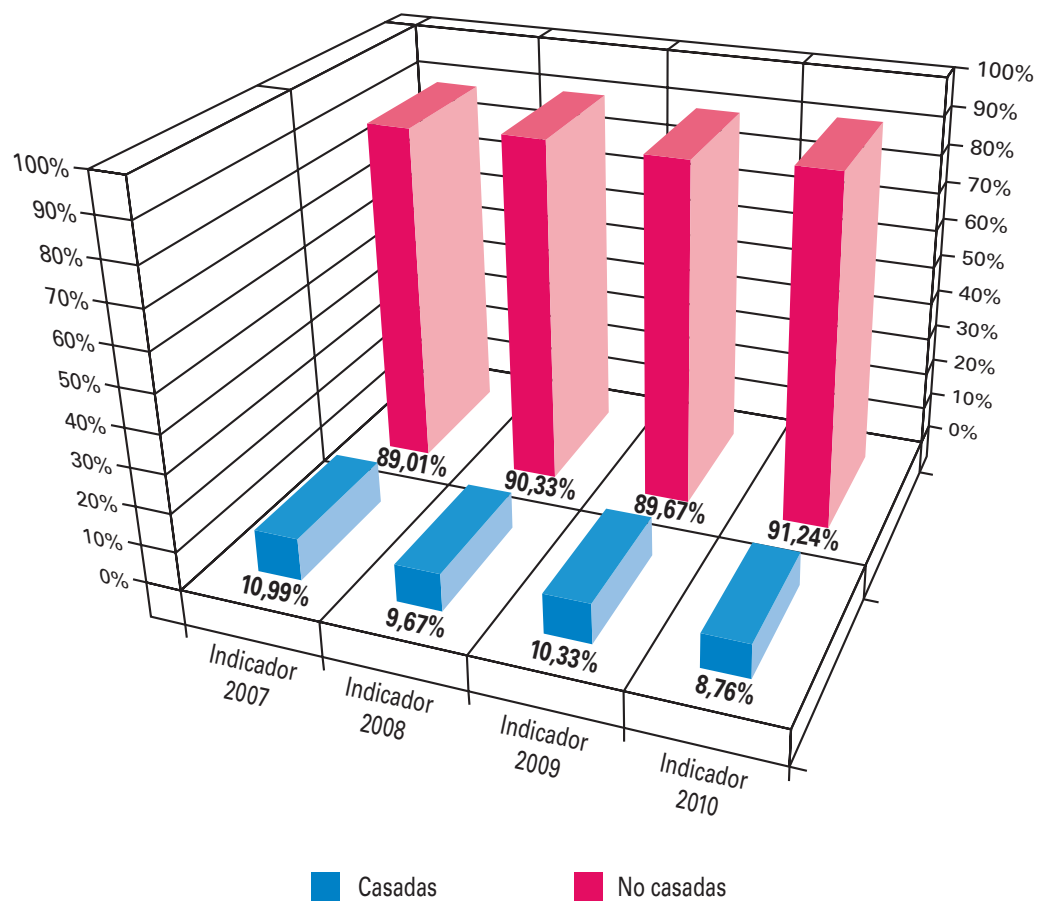


GRÁFICO 5. QUINTO INDICADOR: CONFIRMACIÓN DE RESOLUCIONES EN CASACIÓN



### 3.3.6. SEXTO INDICADOR: RAZONABLE DURACIÓN DE LOS PROCESOS

*Mide como indicador de calidad, la duración de los procesos de los distintos órdenes jurisdiccionales en relación con la duración óptima del proceso mas frecuente en cada tipo de órgano judicial. En ningún caso se contempla la duración estricta de los plazos que figuran en las leyes procesales.*

Indicador para 2010	51,29%
---------------------	--------

Representa una caída de 2,38 puntos porcentuales respecto del indicador del año anterior, que era 53,67% y representaba ya una caída sobre años anteriores.

La carga acumulada de trabajo derivada de los incrementos de entrada de asuntos y la falta de adecuación de la planta judicial en términos correlativos está convirtiendo los plazos que calculan este valor en una utopía que nos hará plantearnos no muy tarde variar la tabla de duraciones óptimas que publicábamos el año anterior.

Como se evidencia, 51 de cada 100 juzgadores resuelven sus asuntos en el plazo considerado óptimo, 49 lo hacen en plazos mayores.

En la medida que la carga excesiva de trabajo y los déficits de planta van creciendo año a año, las posibilidades de que los jueces resuelvan los asuntos en plazos razonables disminuye.

GRÁFICO 6. SEXTO INDICADOR: RAZONABLE DURACIÓN DE LOS PROCESOS

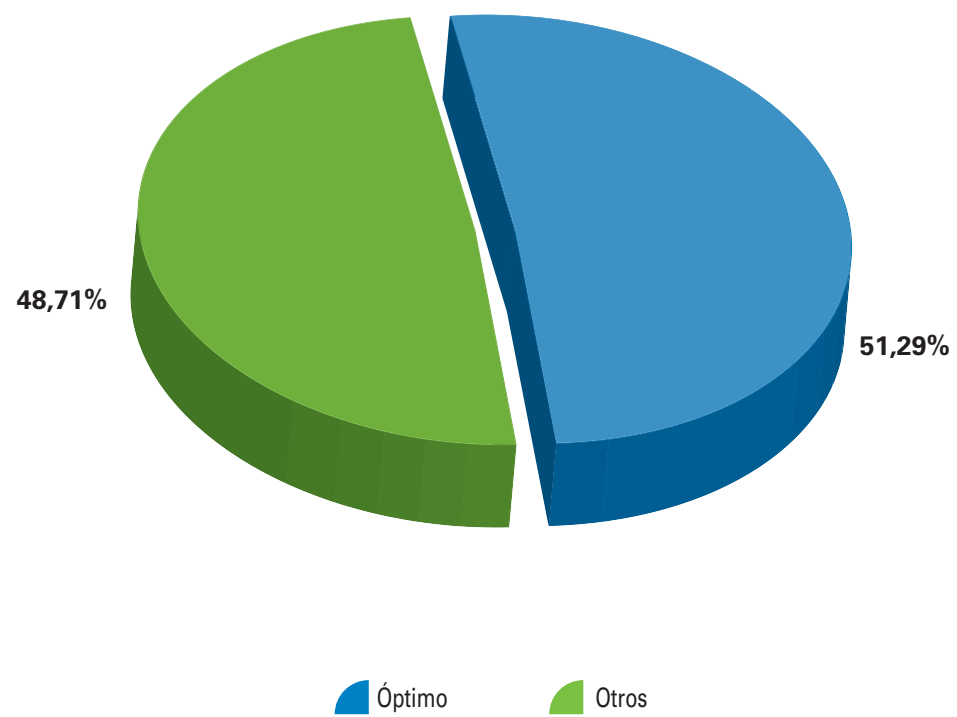
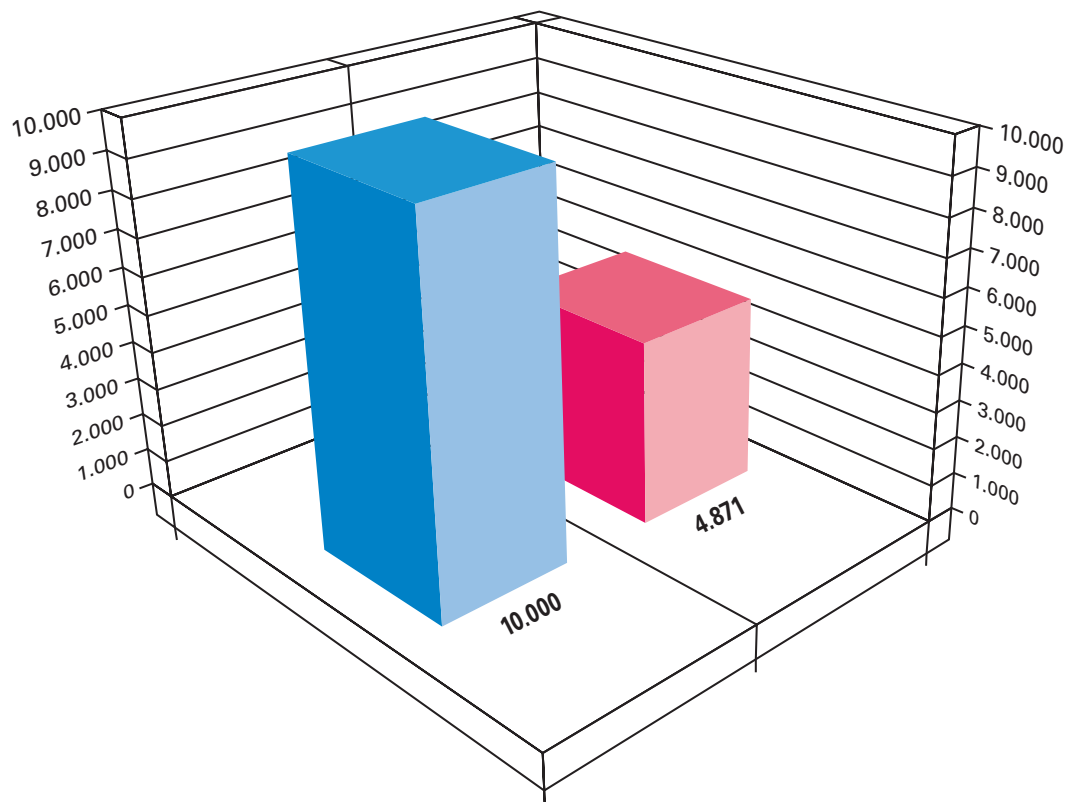


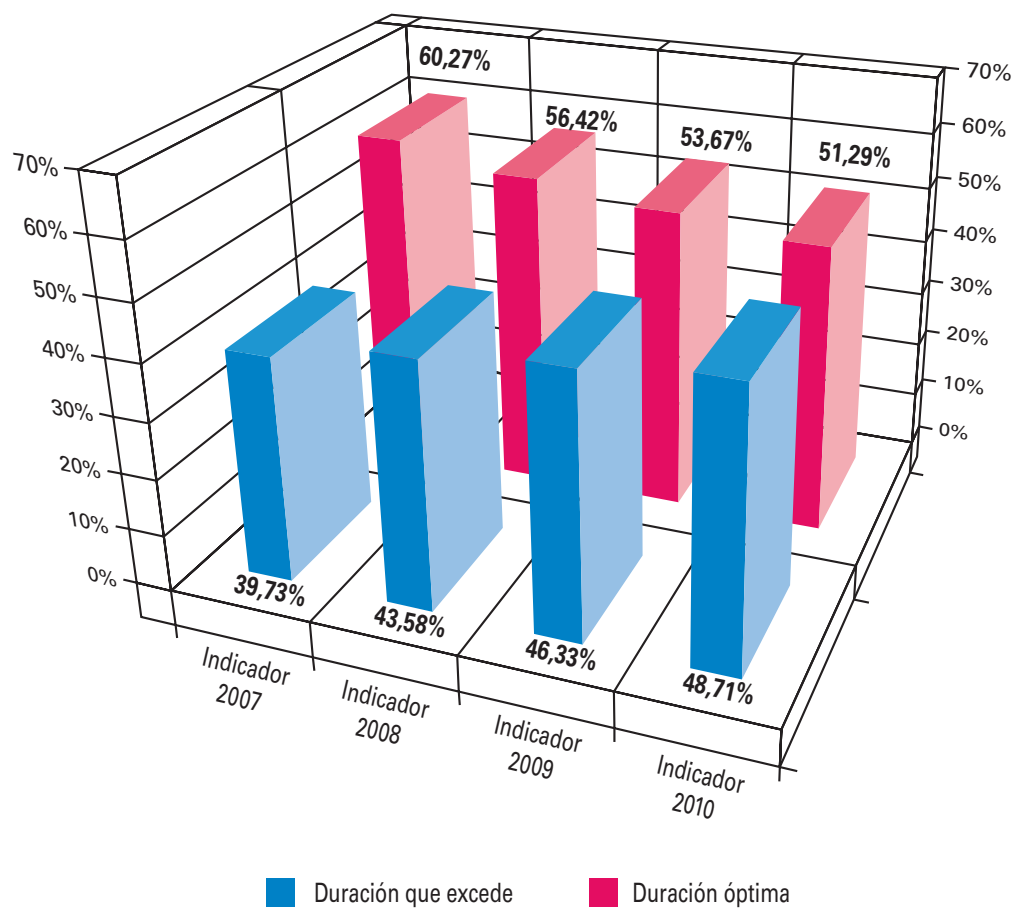
GRÁFICO 6. SEXTO INDICADOR: RAZONABLE DURACIÓN DE LOS PROCESOS



■ Órganos y procesos analizados

■ Órganos que mantienen sus duraciones en el óptimo

GRÁFICO 6. SEXTO INDICADOR: RAZONABLE DURACIÓN DE LOS PROCESOS



### 3.3.7. SÉPTIMO INDICADOR: CUMPLIMIENTO DE LOS MÓDULOS JUDICIALES DE DEDICACIÓN

*Este indicador mide el número de órganos judiciales que con el número de asuntos que resuelven en el año puede considerarse que alcanzan o superan el módulo de dedicación establecido como “rendimiento exigible”, en diversos acuerdos del Pleno del CGPJ desde el año 2000. Estos módulos se utilizan como mera herramienta de trabajo dadas las dudas sobre su vigencia. Para este trabajo lo que se calcula son los rendimientos acumulados de los Órganos judiciales y no los personales de cada juzgador cuyos datos no son consultables en la base de datos de Estadística judicial en la que sí se encuentran los resultados de cada órgano judicial.*

Indicador para 2010	73,47%
---------------------	--------

Supone una mejora de 1,2 puntos porcentuales sobre el indicador del año anterior.

Como se ve, el indicador no recoge íntegro el incremento proporcional que debería derivarse de la reducción del 13% de la exigencia que redujo el Pleno del CGPJ.

Da la impresión de que el rendimiento individual se ha adecuado de forma perfectamente elástica a la nueva exigencia de la entrada de asuntos disminuida, aprobada en 2009 y aplicable a lo largo del año 2010 completo. De este modo quien superaba el óptimo anterior se ha adecuado al nuevo reducido y quien mantenía una dedicación menor ha mantenido la diferencia. Si el efecto esperado era un grupo mayor de órganos judiciales y de jueces, superando el rendimiento señalado, parece que no se ha producido en este primer año de aplicación.

*El resultado alcanzado* en este indicador puede estar también sustentado por la presencia de planes de refuerzo y de las sustituciones habituales por magistrados suplentes en los Órganos judiciales colegiados y en los planes de refuerzo que hay, frecuentemente, en Juzgados de Social, Contencioso-administrativo (salas y juzgados) y Mercantil.

GRÁFICO 7. SÉPTIMO INDICADOR: CUMPLIMIENTO DE LOS MÓDULOS JUDICIALES DE DEDICACIÓN

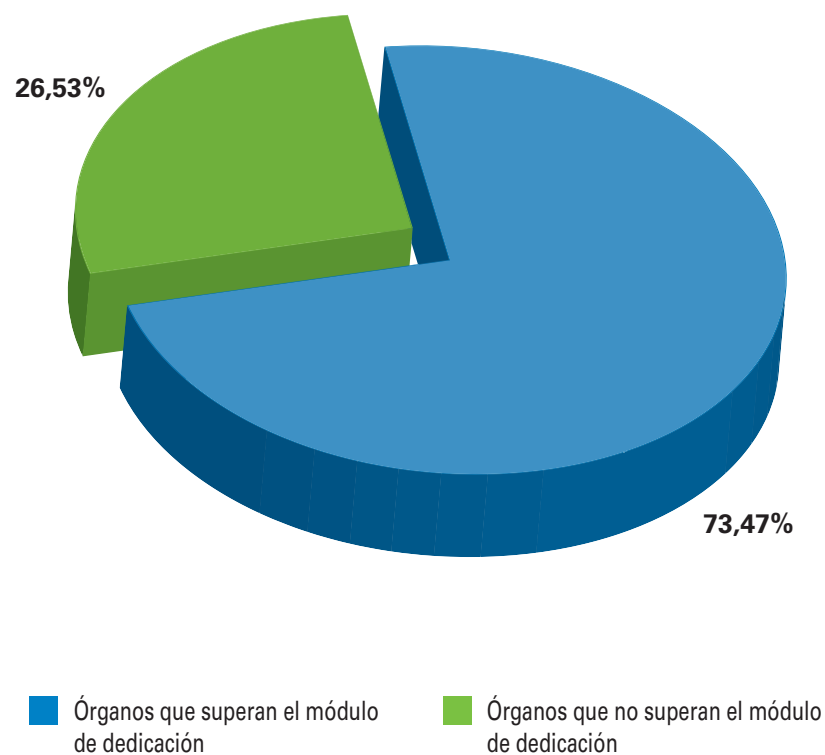
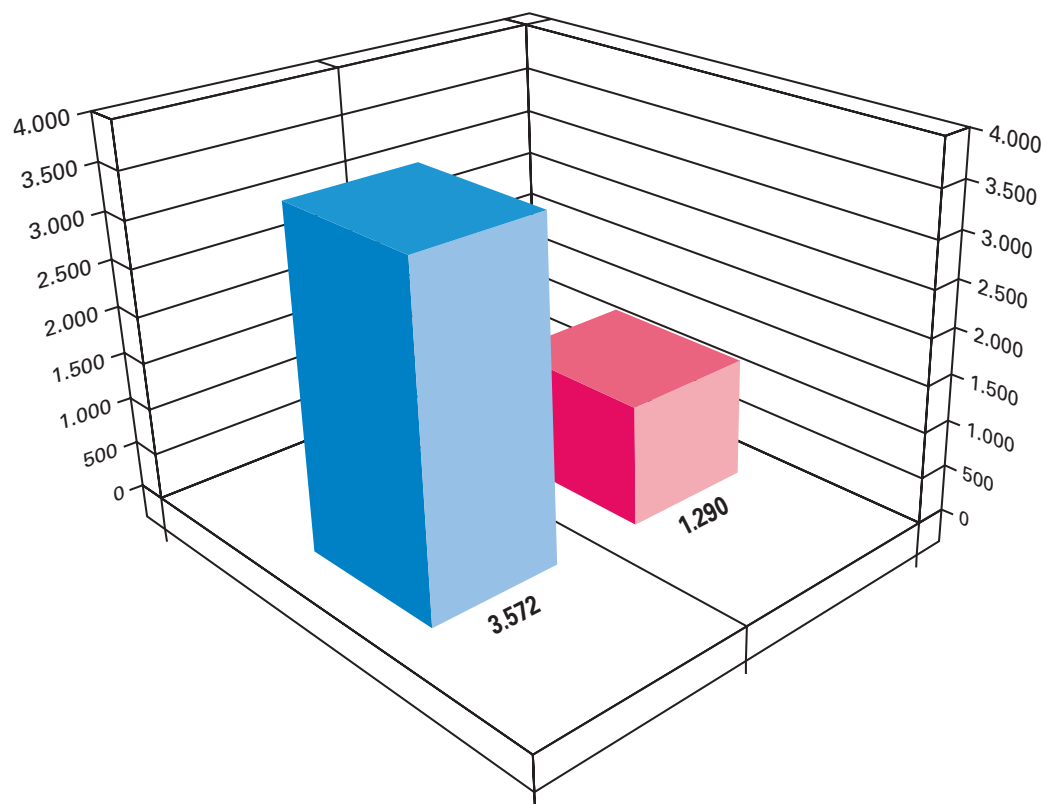




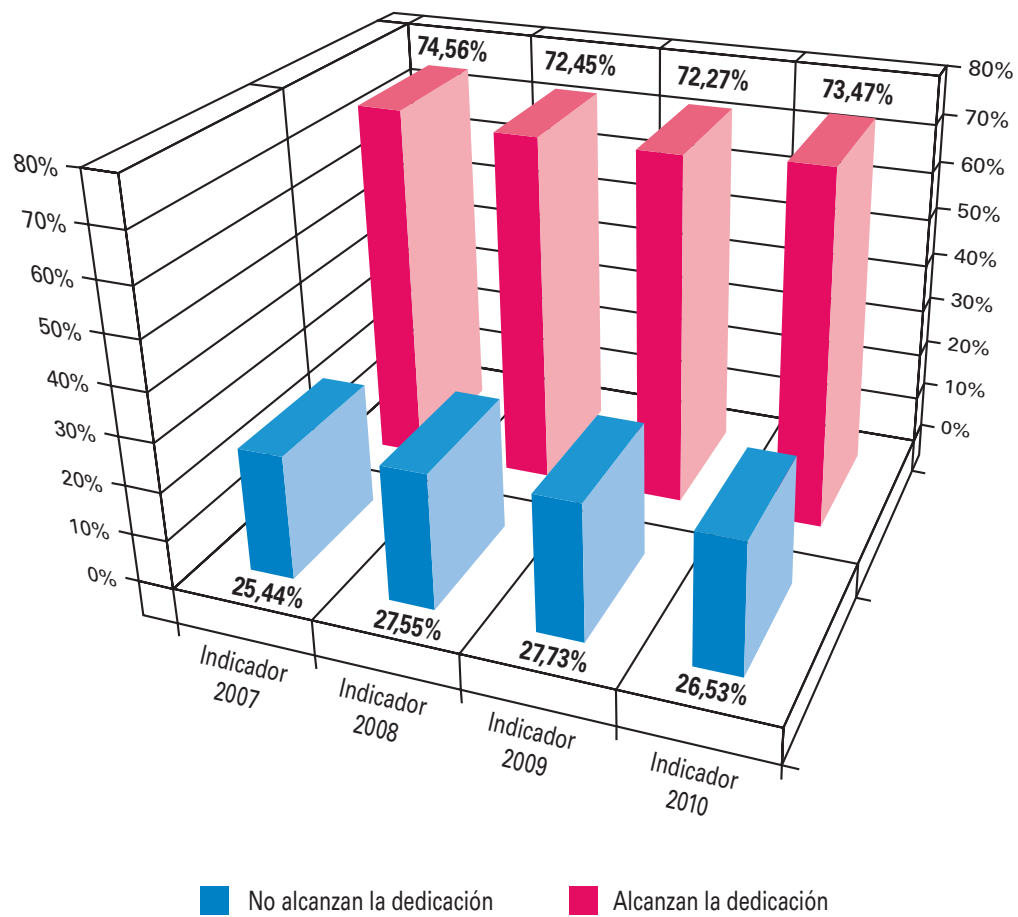
GRÁFICO 7. SÉPTIMO INDICADOR: CUMPLIMIENTO DE LOS MÓDULOS JUDICIALES DE DEDICACIÓN



■ Órganos que superan el módulo de dedicación

■ Órganos que no superan el módulo de dedicación

GRÁFICO 7. SÉPTIMO INDICADOR: CUMPLIMIENTO DE LOS MÓDULOS JUDICIALES DE DEDICACIÓN



### 3.3.8. OCTAVO INDICADOR: EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

*Este indicador de calidad mide el número de ejecuciones de las resoluciones judiciales firmes que se han llevado a buen fin en relación con el número total que fueron solicitadas.*

Indicador para 2010	44,79%
---------------------	--------

Esto supone un empeoramiento del 10,23%. La entrada en vigor de la reforma procesal el día 6 de mayo de 2010, que traslada una gran parte de las competencias en la ejecución de sentencias, puede ser la causa de esta situación temporal. Sin embargo –nunca mejor dicho– sigue siendo un indicador de calidad, ya que el usuario no ve satisfecha íntegramente su pretensión sino cuando es hecha efectiva a través del proceso secundario de ejecución.

GRÁFICO 8. OCTAVO INDICADOR: EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES

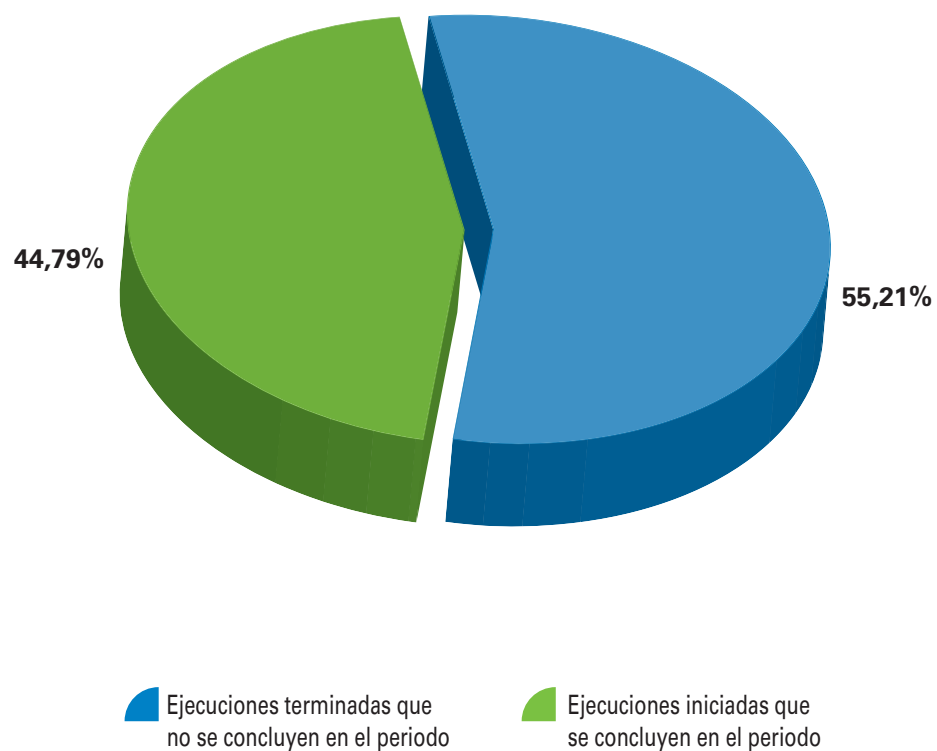
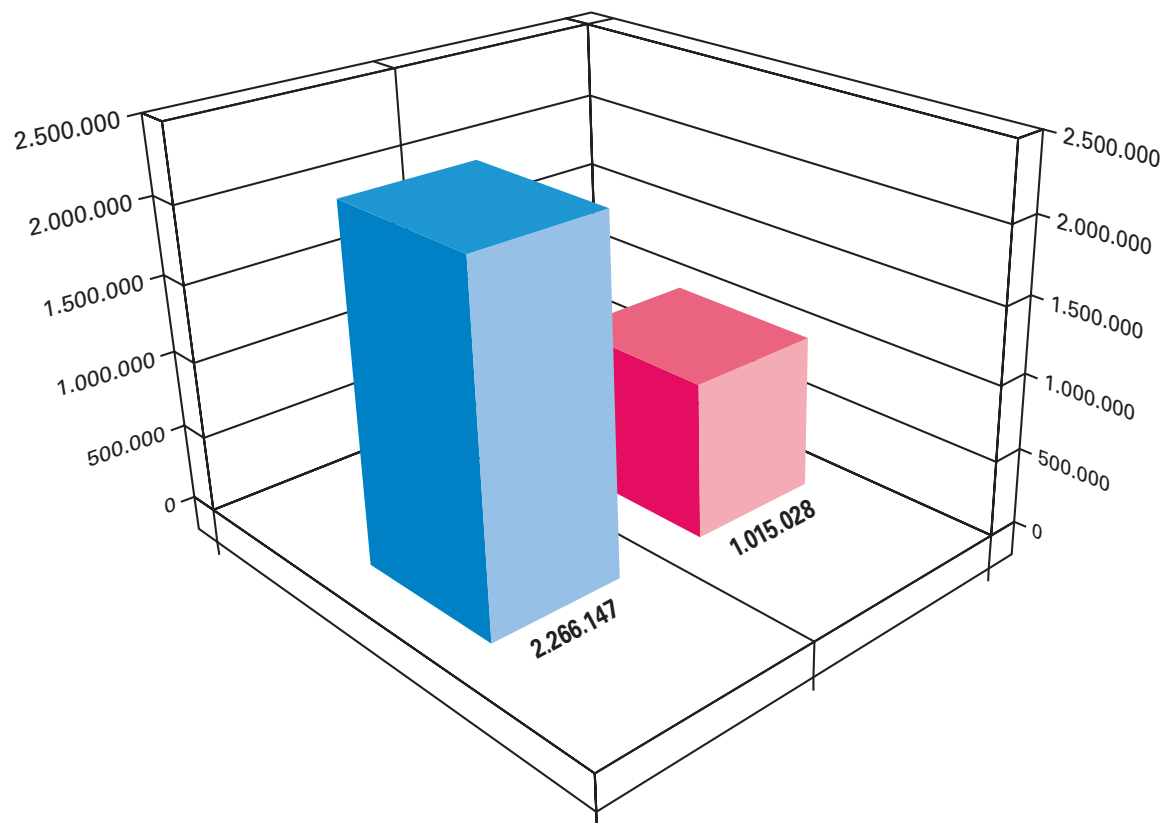
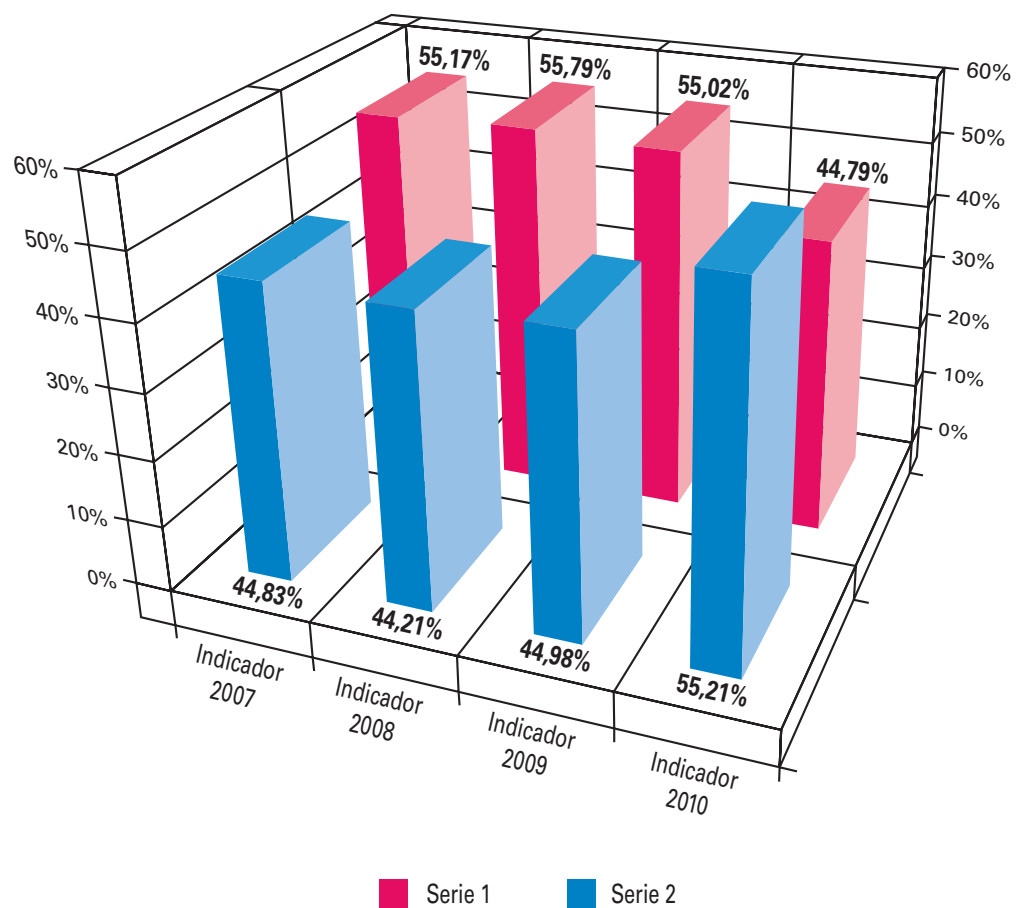


GRÁFICO 8. OCTAVO INDICADOR: EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES



■ Ejecuciones disponibles    ■ Ejecuciones terminadas

GRÁFICO 8. OCTAVO INDICADOR: EJECUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES JUDICIALES



### 3.3.9. NOVENO INDICADOR: COBERTURA DE LAS CARGAS DE TRABAJO JUDICIALES POR LA PLANTA JUDICIAL

*Este indicador mide la parte del trabajo pendiente de ejercicios anteriores, sumada a la recibida en el año en curso, que es resuelta en el periodo estudiado, según jurisdicciones y localizaciones.*

Indicador para 2010	61,62%
---------------------	--------

Este resultado supone un empeoramiento de 0,77 puntos porcentuales y pone de manifiesto año a año la imposibilidad de atender la carga de trabajo total (entrados más acumulados de periodos anteriores).

No parece que la entrada en vigor de las recientes reformas procesales y el nuevo papel en los procesos de los secretarios/as judiciales vaya a suponer –por sí mismo y sin revisión al alza de la planta judicial– la solución del acumulado histórico de asuntos pendientes.

Este indicador mantiene la serie tradicional de cálculo iniciado en nuestra primera edición del Observatorio y por ello no elimina la carga de trabajo penal derivada de las diligencias previas de archivo inmediato.

GRÁFICO 9. NOVENO INDICADOR: COBERTURA DE LAS CARGAS DE TRABAJO POR LA PLANTA JUDICIAL

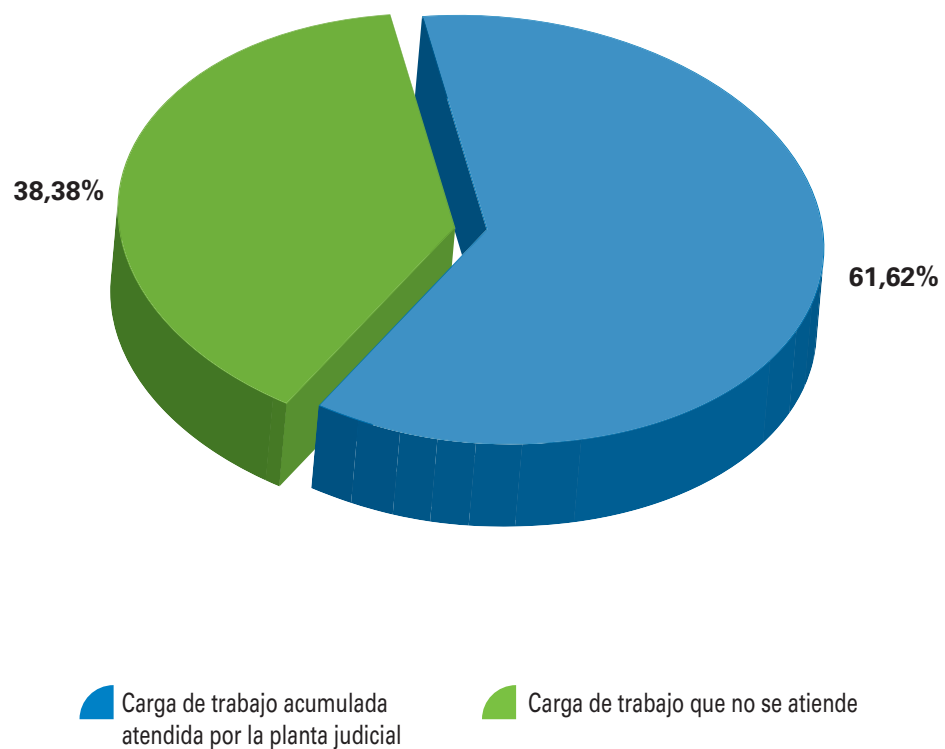




GRÁFICO 9. NOVENO INDICADOR: COBERTURA DE LAS CARGAS DE TRABAJO POR LA PLANTA JUDICIAL

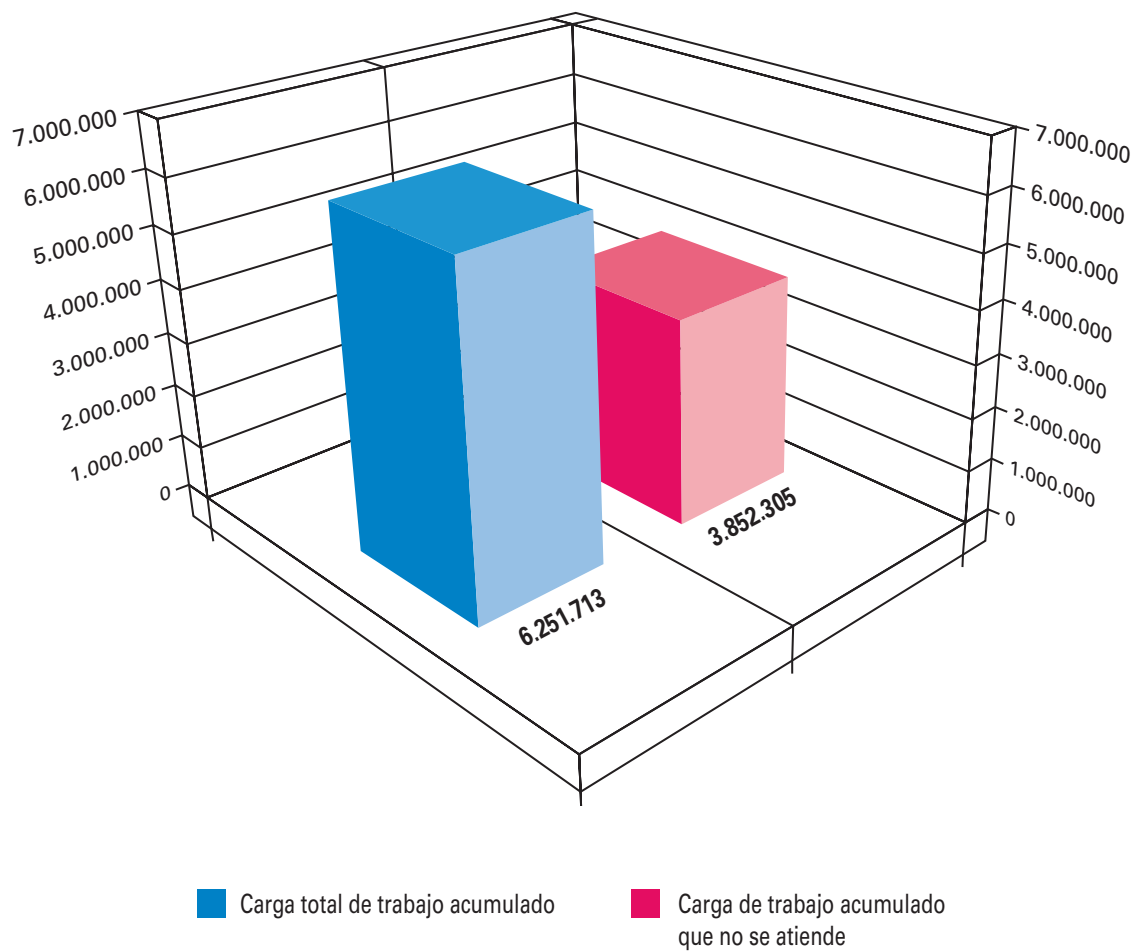
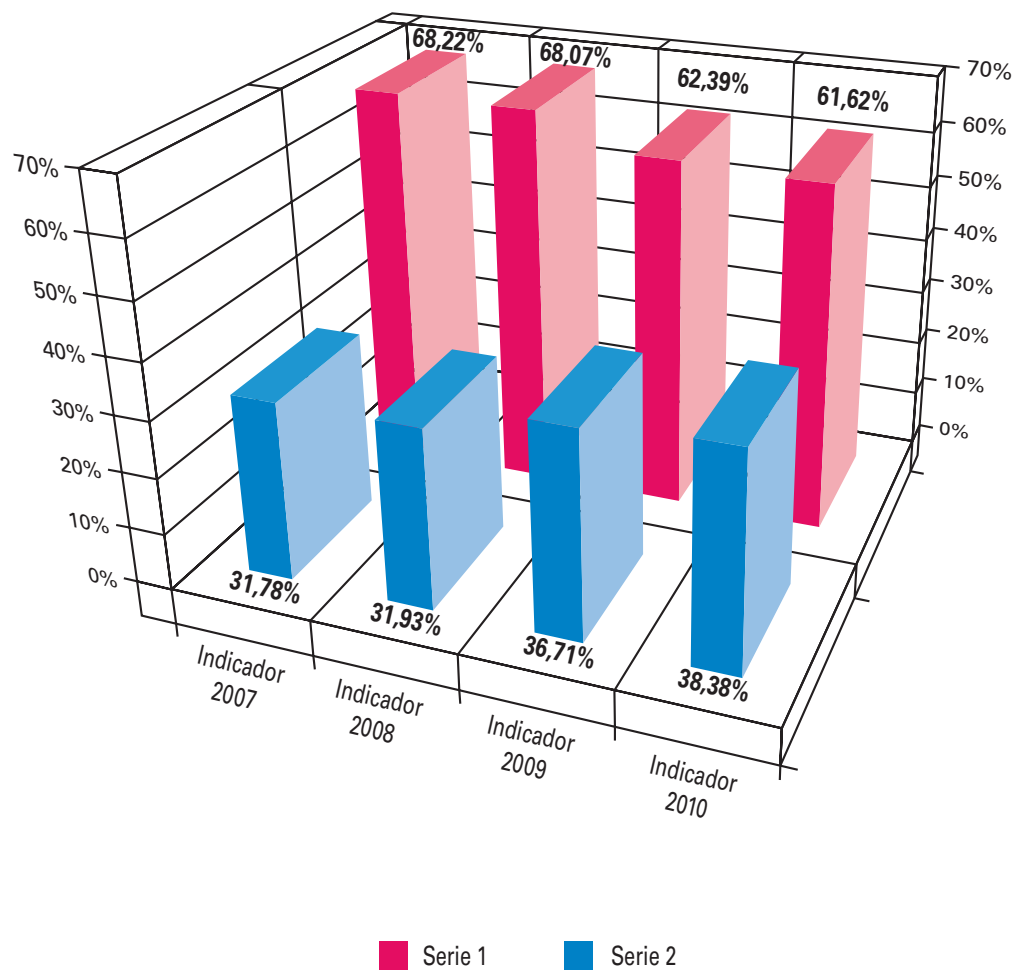


GRÁFICO 9. NOVENO INDICADOR: COBERTURA DE LAS CARGAS DE TRABAJO POR LA PLANTA JUDICIAL



### 3.3.10. DÉCIMO INDICADOR: COMPARACIÓN INTER-ANUAL DE LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS

***Este indicador estudia el incremento de la duración de los procesos de un año a otro e informa en términos porcentuales del número de órganos judiciales que no incrementan esta duración.***

<b>Indicador para 2010</b>	<b>29,99%</b>
----------------------------	---------------

Estas cifras significan que 70,01 de cada 100 órganos judiciales tardó más en resolver sus asuntos en este año que en el anterior. No obstante, es una mejora de 2,43 puntos porcentuales sobre el año anterior, cuando el 72,44% de los órganos judiciales incrementaba su tiempo en resolver.

Como quiera que los otros indicadores relacionados con la entrada y la resolución de asuntos no han mejorado en la misma proporción que éste, podríamos llegar a la conclusión de que hay una estabilización de las cifras representativas del número de asuntos pendientes en relación a los incrementos, escasos, de la planta judicial. Habrá que esperar a la plena

aplicación de la reforma procesal y a la entrada en pleno funcionamiento de la nueva oficina judicial para ver si influye en el acortamiento de la duración de los procesos.

Tendríamos que comentar que ambas reformas, la procesal y la de la oficina judicial, por sí mismas, no van a resolver la cuestión de la eficacia en cuanto a los tiempos que tardan los Tribunales en resolver los asuntos. En nuestra opinión, esta leve modificación a la que se llama reforma debía haber partido de una triple responsabilidad: la de los juristas expertos en derecho procesal, la de los juristas expertos en gestión de procesos y la de los expertos informáticos capaces de producir el soporte técnico de la nueva oficina.

Causa cierta sorpresa la publicación desde la Secretaría de Estado de Justicia de los denominados "esquemas de tramitación procesal" y la posterior publicación de las Instrucciones aprobadas por alguno de los TSJ dirigidas a las nuevas oficinas judiciales de sus territorios. Todos en soporte "papel" y sin mención de los procesos informáticos de apoyo, que hoy por hoy solo existen de forma incipiente, con la excepción de una sola Comunidad Autónoma.

GRÁFICO 10. DÉCIMO INDICADOR: COMPARACIÓN INTERANUAL DE LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS

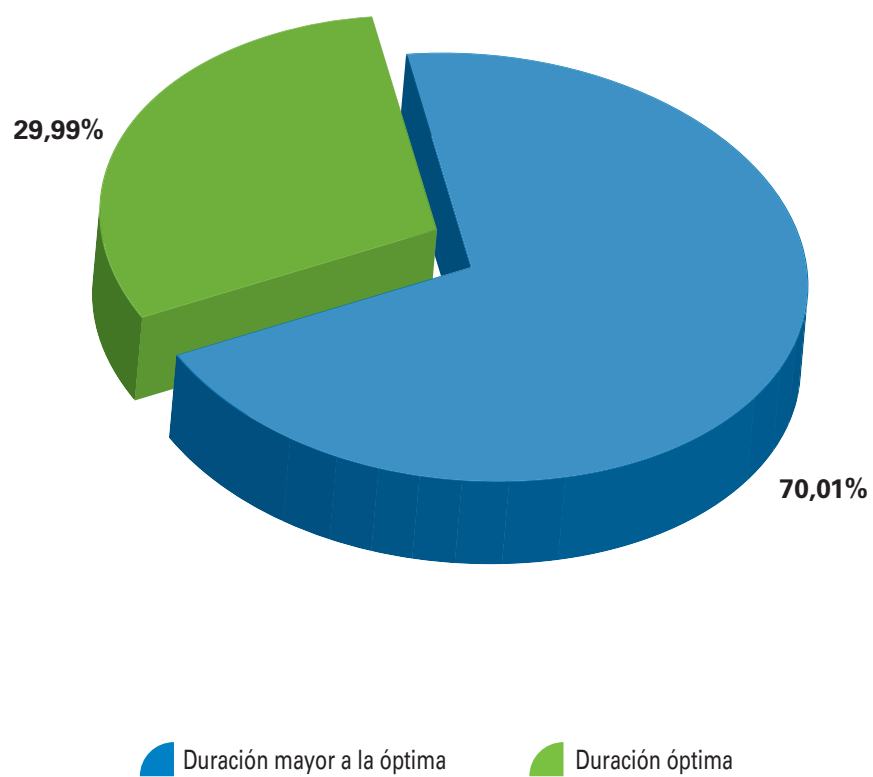
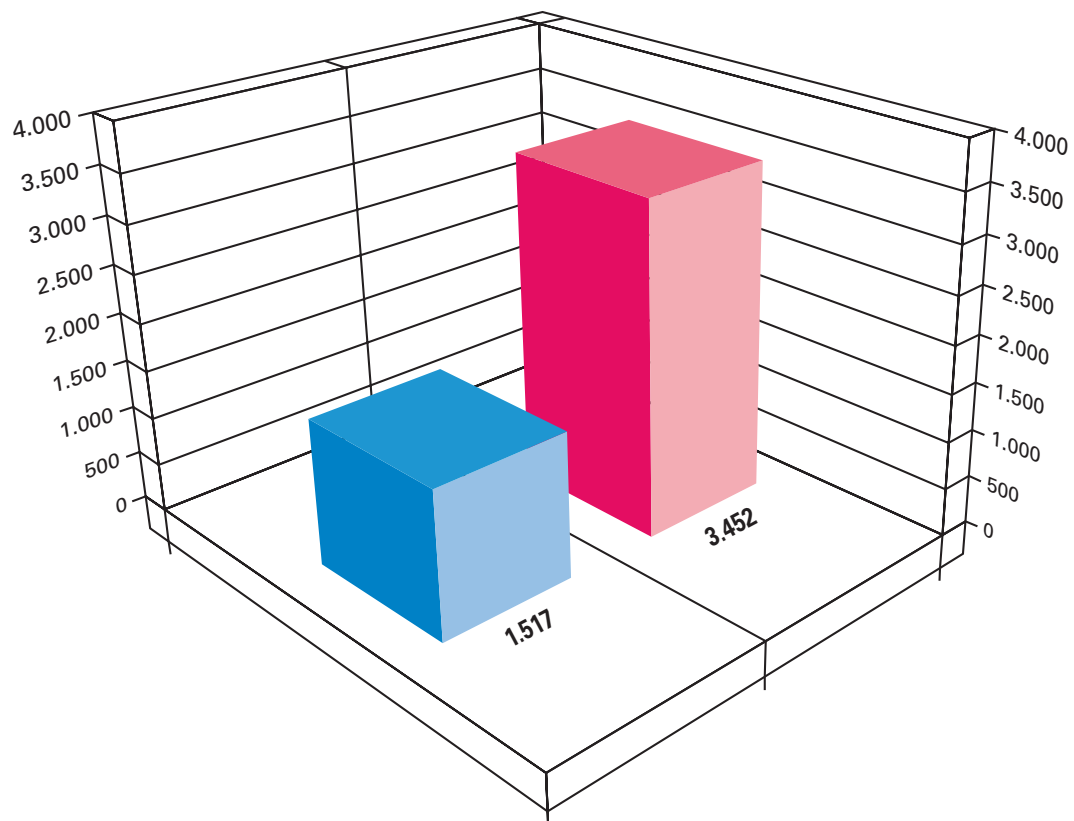


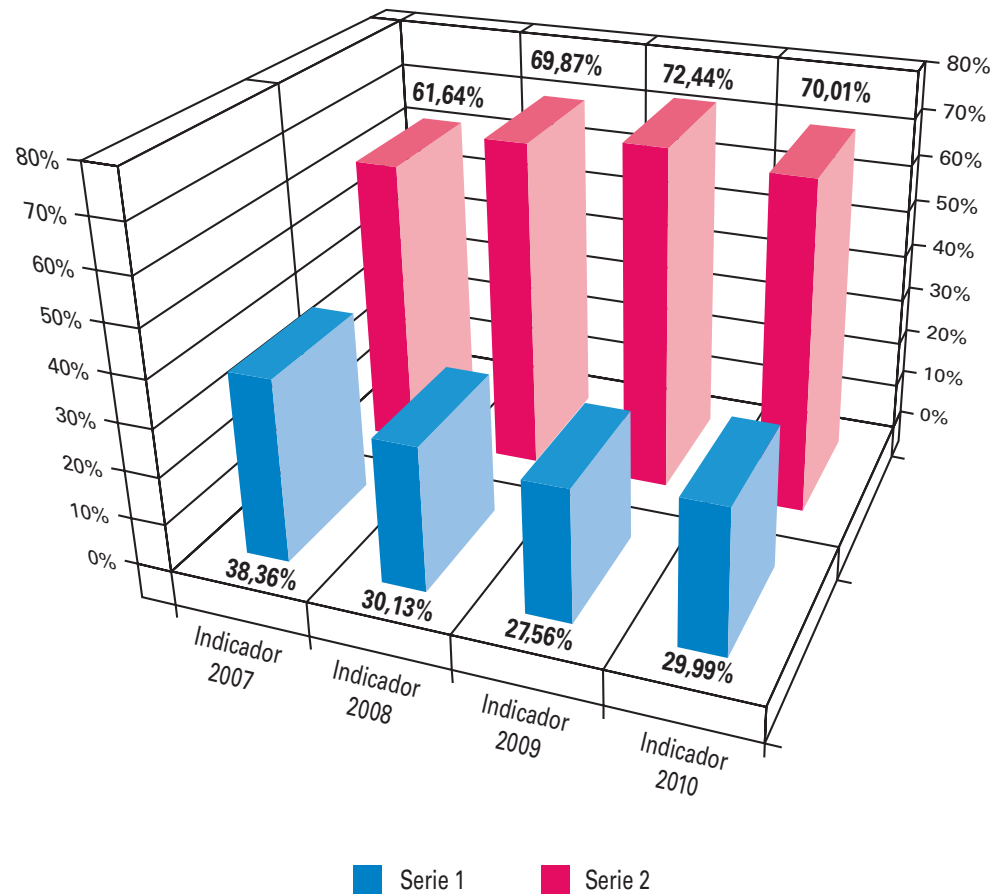
GRÁFICO 10. DÉCIMO INDICADOR: COMPARACIÓN INTERANUAL DE LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS



■ Órganos judiciales que incrementaron sus duraciones

■ Órganos judiciales que no incrementaron sus duraciones

GRÁFICO 10. DÉCIMO INDICADOR: COMPARACIÓN INTERANUAL DE LA DURACIÓN DE LOS PROCESOS



## 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010

### 4. Índice Global de la Actividad Judicial





## ÍNDICE GLOBAL DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL

---

El **índice global** sobre la actividad de la Administración de Justicia está compuesto por la combinación de los indicadores obtenido que se expone a continuación a modo de resumen:

<b>Primer Indicador</b>	Carga de trabajo en los órganos judiciales	84,57%
<b>Segundo Indicador</b>	Jueces y magistrados necesarios en relación a las cargas de trabajo	91,68%
<b>Tercer Indicador</b>	Sentencias dictadas por juzgadores miembros de la Carrera Judicial	81,37%
<b>Cuarto Indicador</b>	Confirmación de resoluciones en apelación o suplicación	76,28%
<b>Quinto Indicador</b>	Confirmación de resoluciones en casación	91,24%

<b>Sexto Indicador</b>	Razonable duración de los procesos	51,29%
<b>Séptimo Indicador</b>	Cumplimiento de los módulos judiciales de dedicación	73,47%
<b>Octavo Indicador</b>	Ejecución de resoluciones judiciales	44,79%
<b>Noveno Indicador</b>	Cobertura de las cargas de trabajo por la planta judicial	61,62%
<b>Décimo Indicador</b>	Comparación interanual de la duración de los procesos	29,99%

### 3.4. ÍNDICE GLOBAL DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL

**Índice Global de la Actividad de la Justicia  
para el año 2010: 68,86%**

**Índices anteriores:**

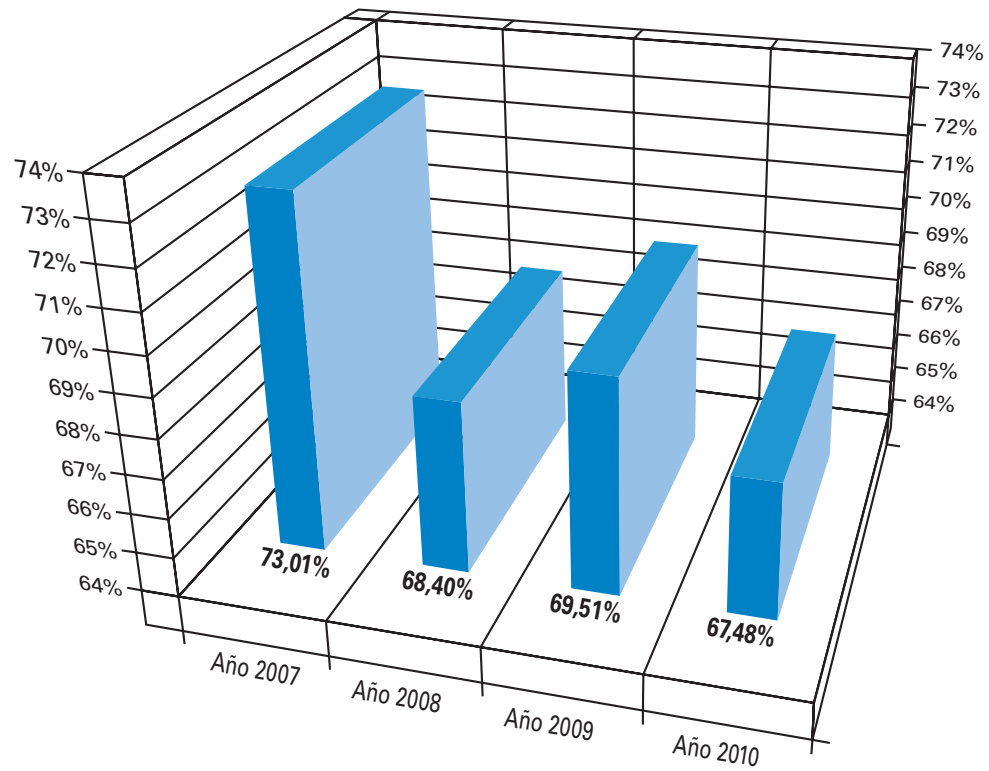
Índice global para 2007: 73,01%

Índice global para 2008: 68,40%

Índice global para 2009: 69,51%

Como vemos este índice del año 2010 empeora sobre el correspondiente del año anterior en un 0,65%.

GRÁFICO 11. ÍNDICE GLOBAL DE LA ACTIVIDAD JUDICIAL



■ Serie 1



# 3. Índice Global de la Actividad de la Justicia 2010

## 5. Anexo



# ANEXO: COSTES PRESUPUESTARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA DURANTE EL AÑO 2010

## ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y GOBIERNO DE ESPAÑA

Los presupuestos publicados en la Ley de Presupuestos para el año 2010 para el Consejo General del Poder Judicial y del ejecutivo central son los que a continuación se reseñan:

<b>Consejo General del Poder Judicial</b>	<b>35.495.590</b>
---	-------------------

Es el órgano constitucional de gobierno del Poder judicial y sus presupuestos contienen además de los créditos presupuestarios propios de su función constitucional los relacionados con los procesos de selección y formación de nuevos jueces, retribuciones de jueces en prácticas y los correspondientes a formación continua de jueces y magistrados. También contiene los correspondientes al Centro de documentación judicial.

<b>Ministerio de Justicia de España</b>	<b>1.680.505.350</b>
---	----------------------

El presupuesto del Ministerio de Justicia, además de contener las dotaciones económicas correspondientes a las competencias y funciones que tienen encomendadas, en materia de promoción legislativa, Registros civiles y otras, tiene asignados los créditos presupuestarios correspondientes a los recursos humanos y medios materiales de la administración de justicia, fiscalía, abogacía del estado, etc.

<b>Instituciones penitenciarias</b>	<b>1.162.414.132</b>
-------------------------------------	----------------------

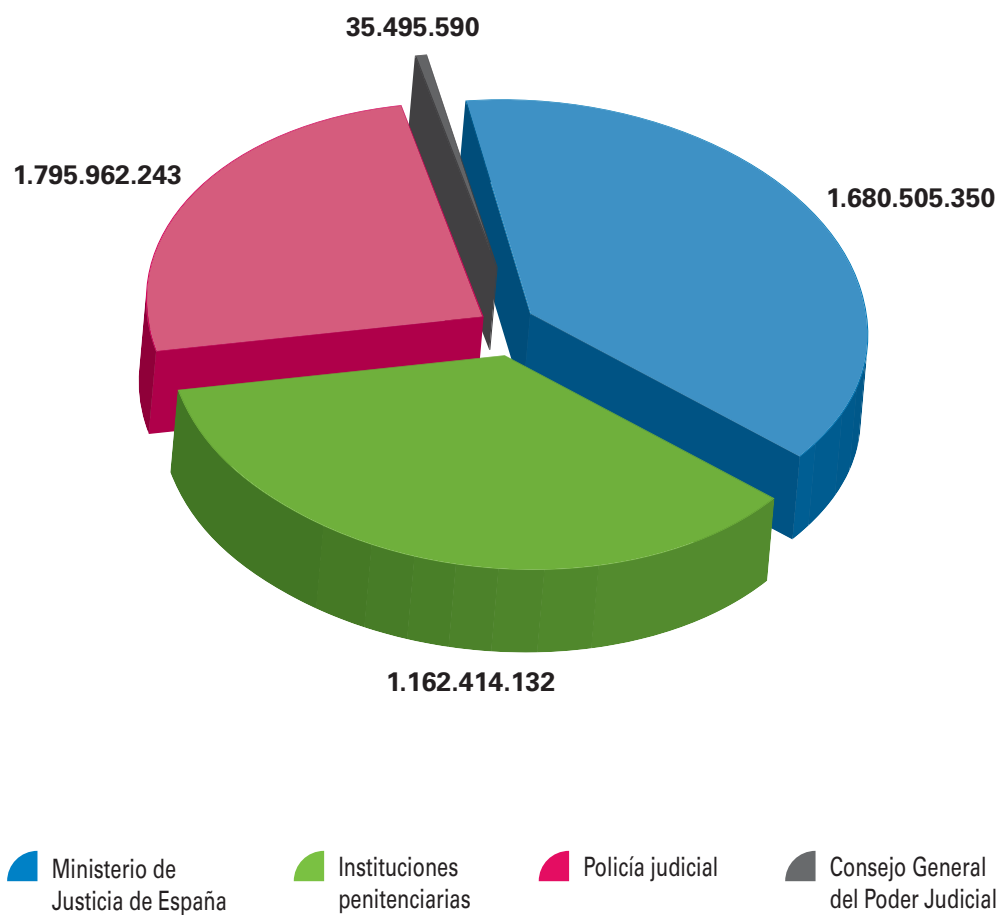
Como su propio nombre indica es el centro directivo del Ministerio del Interior que dispone de los créditos presupuestarios relacionados con el cumplimiento de las penas de privación de libertad. Hay una empresa pública dedicada a la construcción de prisiones pero sus presupuestos no se incorporan a los de la Secretaría de Estado de forma diferenciada.

<b>Policía judicial (1/3) Policía Nacional Policía judicial (1/3) Guardia Civil</b>	<b>1.795.962.243</b>
---	----------------------

La policía judicial y la guardia civil en funciones de policía judicial no figuran expresamente diferenciados en los presupuestos del Estado y dentro de ellos en los correspondientes al Ministerio del Interior. Opcionalmente y hasta que sea posible obtener la información estimamos que 1/3 de los créditos presupuestarios de cada una de las dos instituciones policiales de evitación y represión de las actividades delictivas son dedicados a policía judicial.

<b>Total Administración general del Estado</b>	<b>4.674.377.315</b>
--	----------------------

GRÁFICO 1. COMPONENTES DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN JUSTICIA





## COMUNIDADES AUTÓNOMAS

<b>Presupuestos justicia de Andalucía</b>	<b>555.898.098</b>
---	--------------------

<b>Presupuestos justicia de Aragón</b>	<b>64.489.551</b>
--	-------------------

<b>Presupuestos del Principado de Asturias</b>	<b>75.038.283</b>
--	-------------------

<b>Presupuestos justicia Islas Baleares</b>	<b>72.227</b>
---	---------------

\* El Gobierno autónomo de esta Comunidad no tiene traspasadas las competencias de justicia en el año referenciado.

<b>Presupuestos justicia de Canarias</b>	<b>157.112.101</b>
--	--------------------

<b>Presupuestos justicia de Cantabria</b>	<b>36.896.153</b>
---	-------------------

<b>Presupuesto justicia Castilla y León</b>	<b>883.992</b>
---	----------------

\* El Gobierno autónomo de esta Comunidad no tiene traspasadas las competencias de justicia en el año referenciado.

<b>Presupuestos justicia de Castilla-La Mancha</b>	<b>703.873</b>
--	----------------

\* El Gobierno autónomo de esta Comunidad no tiene traspasadas las competencias de justicia en el año referenciado.

<b>Presupuestos Justicia Cataluña</b>	<b>1.177.530.656</b>
---------------------------------------	----------------------

<b>Policía Judicial Cataluña</b>	<b>–</b>
----------------------------------	----------

<b>Instituciones penitenciarias de Cataluña</b>	<b>–</b>
---	----------

\* Datos proporcionados por la Generalidad de Cataluña y recogidos, al igual que los demás datos de a las CCAA en el Boletín número 27, Presupuestos, de la Estadística judicial del CGPJ. Si estos datos son los adecuados Cataluña dedicaría mayor presupuesto a Justicia que el Ministerio de Justicia de la nación.

<b>Presupuestos justicia Valencia</b>	<b>289.826.516</b>
---------------------------------------	--------------------

<b>Presupuestos justicia de Galicia</b>	<b>149.567.362</b>
---	--------------------

<b>Presupuestos justicia C. de Madrid</b>	<b>480.694.800</b>
---	--------------------

<b>Presupuestos justicia de Navarra</b>	<b>39.982.065</b>
---	-------------------

<b>Policía foral en funciones de policía judicial</b>	<b>–</b>
---	----------

<b>Presupuestos justicia del País Vasco</b>	<b>179.761.157</b>
---	--------------------

<b>Presupuestos Policía Judicial País Vasco</b>	<b>–</b>
---	----------

<b>Policías locales en función de policía judicial</b>	<b>–</b>
--	----------

<b>Total presupuestos de las Comunidades Autónomas (Boletín 15. Estadística Judicial)</b>	<b>3.208.456.834</b>
---	----------------------

## TOTAL DOTACIONES PRESUPUESTARIAS

<b>Total Estado mas CCAA</b>	<b>7.882.834.149</b>
------------------------------	----------------------

## ASUNTOS TERMINADOS Y FORMA DETERMINACIÓN

<b>Total asuntos resueltos en 2010 según Estadística judicial</b>	<b>9.217.063</b>
---	------------------

<b>Total Sentencias dictadas en el año</b>	<b>1.650.195</b>
--	------------------

<b>Total autos finales</b>	<b>6.132.966</b>
----------------------------	------------------

<b>Asuntos terminados sin sentencia ni auto</b>	<b>3.084.419</b>
---	------------------

<b>Total Sentencias más autos</b>	<b>7.783.161</b>
-----------------------------------	------------------

<b>Total presupuesto dedicado</b>	<b>7.881.174.057</b>
-----------------------------------	----------------------

GRAFICO 2. COMPARACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS CCAA CON COMPETENCIAS EN MATERIA DE JUSTICIA TRASPASADAS

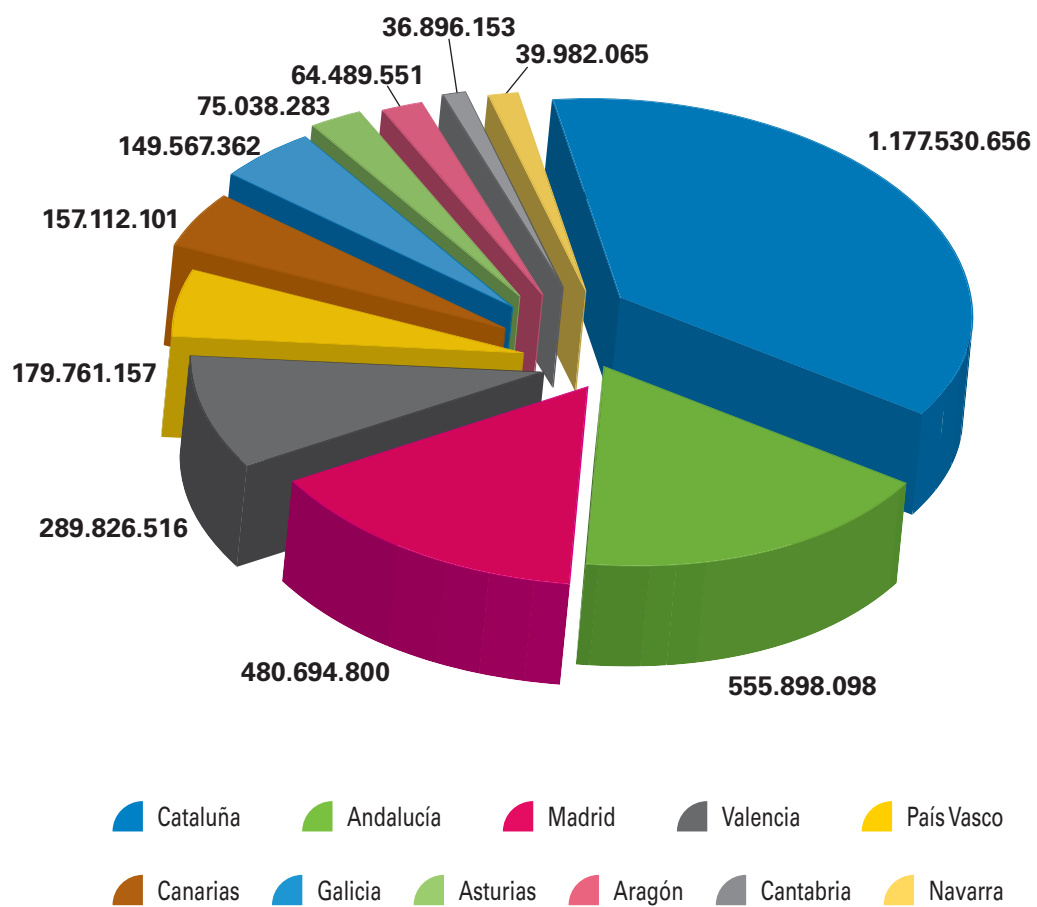
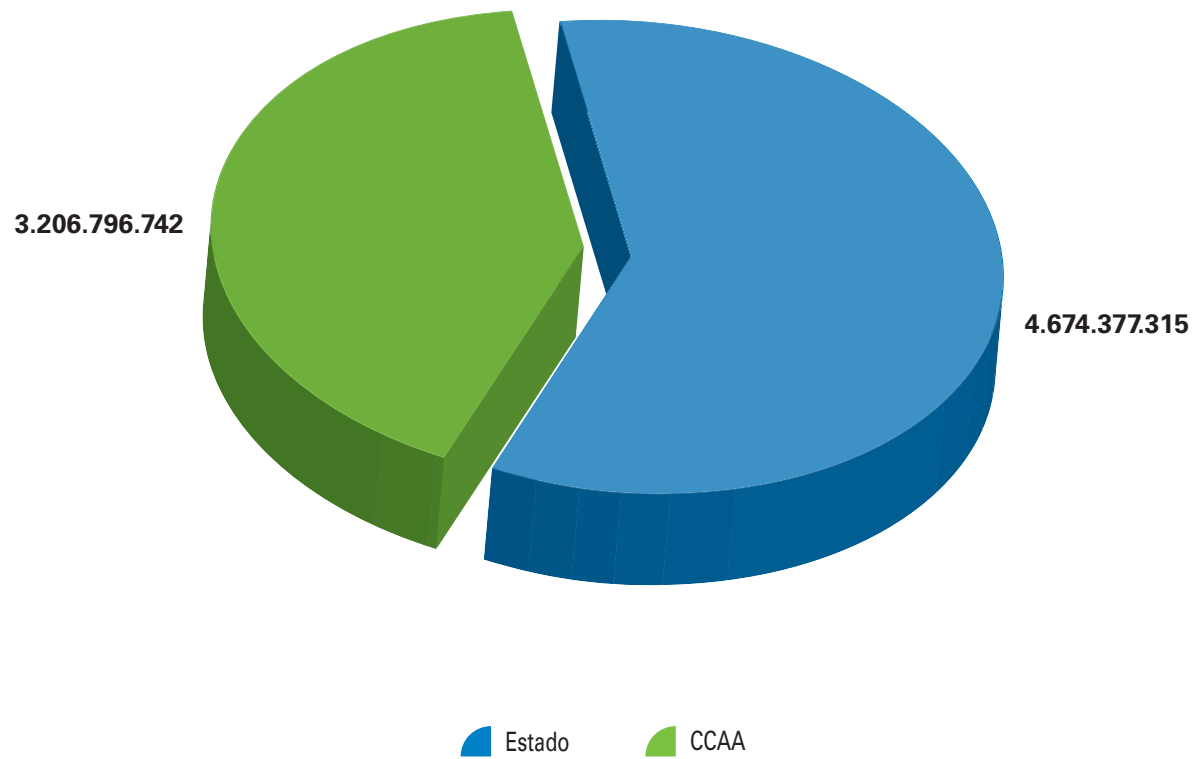


GRAFICO 3. DEDICACIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO Y DE LAS CCAA





## 4. Evolución de Planta Judicial años 2000 a 2010



# EVOLUCIÓN DE PLANTA JUDICIAL, DE LA ENTRADA DE ASUNTOS, DEL NIVEL DE RESOLUCIÓN Y DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE EN JUZGADOS Y TRIBUNALES DESDE EL AÑO 2000 A 2010

## 4.1. INTRODUCCIÓN

---

La fundación Wolters Kluwer viene publicando año a año su Observatorio de la Calidad de la Justicia con el Índice de calidad de la justicia basado en 10 indicadores objetivos de calidad. Este año además, quiere añadir un estudio general de la evolución de la planta judicial en los diez años que van desde el año 2000 al 2010.

Así pues este estudio tiene como finalidad examinar la evolución de la planta judicial durante los diez últimos años de aplicación de la Ley de Demarcación y Planta Judicial (Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial) evaluando el resultado que han representado las nuevas creaciones de planta judicial desde el año 2000 al año 2010, tomando como primer indicador el crecimiento del número de jueces y magistrados en comparación con los incrementos de cargas de trabajo (asuntos entrados en la estadística judicial) durante el mismo periodo. También contemplaremos como indicador del resultado de la nueva planta judicial, la evolución año a año de los asuntos resueltos y los que quedan en trámite al final de cada periodo estudiado.

El concepto de “planta judicial” no envuelve un contenido distinto que la regulación del número y clase o tipo de los órganos judiciales su ubicación territorial y las categorías (juez o magistrado) de quienes las desempeñan. El nombre tiene una tradición muy lejana pero su utilización en la actualidad forma parte del idioma mágico con el que algunos quieren rodear la administración de justicia. En este momento de hecho, gran parte del contenido de la Ley de Planta está deslegalizado y en los últimos años las modificaciones de la planta orgánica judicial no se hacen mediante otro instrumento que el Real Decreto del Gobierno tras la deliberación en el Consejo de Ministros y posterior Orden Ministerial de Justicia de puesta en marcha.

Para analizar los resultados que han producido las modificaciones en el número y localización de órganos judiciales hemos tomado pues cuatro ítems “la planta judicial y sus incrementos”, “los asuntos entrados”, “los asuntos resueltos” y “los asuntos en trámite al final de cada periodo” entendiendo que son los más significativos en relación a un estudio de la calidad y los efectos de los incrementos (decrementos en 2011) de planta judicial que se han venido produciendo desde el año 2000 hasta el año 2010 ya que este año 2011, no solo no ha habido creación de nuevos órganos judiciales sino que se ha reducido su número y se han derogado las normas del año anterior que creaban nuevos juzgados.

Estudiaremos igualmente si la planta judicial ha sido desarrollada de forma coherente con el crecimiento del número de asuntos o si hay otras razones no siempre conocidas ni expresadas, para incrementar la planta. En opinión de la Fundación la creación de plazas judiciales contiene algún criterio no explicado que consiste en repartir “al menos varias de las nuevas plazas a cada Comunidad Autónoma, sean o no sean prioritarias” si no es imposible entender el porqué de algunas creaciones que han llegado a convertir ciertas Comunidades Autónomas en paraísos de planta judicial comparadas con las demás ni porqué se crean nuevos juzgados que no llegarán nunca a 500 asuntos por año mientras otros partidos superan los 2.000 asuntos año y no reciben nuevas creaciones.

En cuanto al punto de partida del estudio que situamos en el año 2000 señalando que no encuentra su motivación en que la situación de la planta en ese año fuera la idónea sino todo lo contrario, fue el año siguiente a la publicación del denominado “Libro Blanco de la Justicia” aprobado por el Consejo General del Poder Judicial en el que se hacía un estudio general

de las carencias de la Justicia –sin abordar instalaciones y otros medios materiales– haciendo hincapié destacadamente en las carencias de los recursos de Planta judicial justo a los diez años de la ley de Planta.

Finalmente, ¿por qué hacemos un estudio referido a 10 años con inclusión del año 2005 intermedio? La razón es que la evolución de la planta y por lo tanto de su calidad no solo no es lineal en los 10 años sino que además está condicionada por las nuevas creaciones de Órganos espe-

cializados antes no existentes. Así las creaciones de juzgados menores, las de juzgados Contencioso administrativo, de Mercantil, de Violencia contra la mujer darían porcentajes inusitados si no incluyéramos el año 2005 como referencia intermedia lo que además permite detectar “calidad direccional” en las creaciones.

Sin otras consideraciones previas vamos a ver la evolución de al Planta Judicial.



## 4.2. RESUMEN GENERAL PODER JUDICIAL

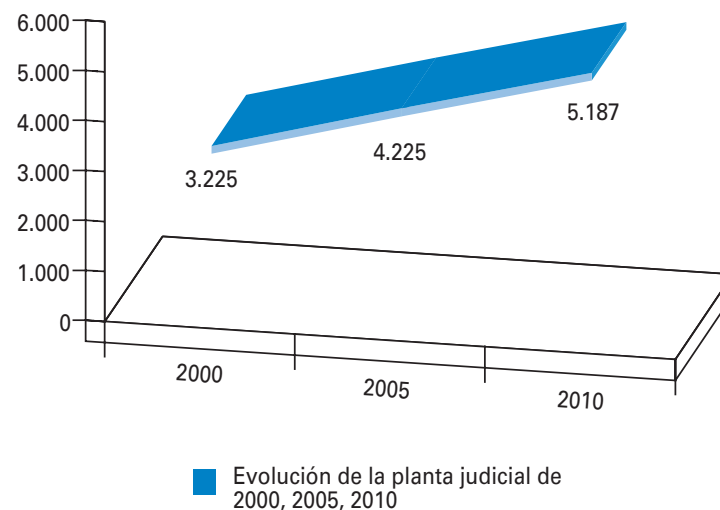
La evolución de la planta judicial a lo largo de los años 2000, 2005, 2010 presenta incrementos de un 31% en los primeros 5 años y de un 22,7% en los siguientes 5 años resultando un incremento en los 10 años comparados del 60,8%, lo que permite avanzar que el esfuerzo presupuestario de la Administración del Estado para proveer a los ciudadanos de los servicios judiciales adecuados aun siendo intenso, no ha sido lineal ni uniforme ni en cuanto al número de órganos creados ni a la distribución por tipos de órganos como luego veremos.

### 1. PLANTA JUDICIAL. EVOLUCIÓN 2000/05/10

#### 1. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL

Planta	Jueces y magistrados
2000	3.225
2005	4.225
2010	<b>5.187</b>
Diferencia 2005	31,0%
Diferencia 2010	<b>60,8%</b>
Diferencia 2005/2010	22,7%

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL DE 2000, 2005, 2010



En cualquier caso la cifra de crecimiento de los recursos humanos dedicados, en sí misma, carece de significado en este estudio si no se relaciona con las cargas de trabajo –asuntos entrados los denomina la estadística judicial– en cada periodo.

## 2. ASUNTOS ENTRADOS (CARGA DE TRABAJO JUDICIAL) EVOLUCIÓN 2000/05/10

### 2. ASUNTOS ENTRADOS EN JUZGADOS Y TRIBUNALES INCLUYE DILIGENCIAS PREVIAS SIN AUTOR CONOCIDO Y FALTAS NO SEÑALADAS ES DECIR LA TOTALIDAD DE ASUNTOS ENTRADOS Y CONSIDERADOS EN LA ESTADÍSTICA JUDICIAL

Iniciados	(1)
2000	6.449.239
2005	7.728.699
2010	9.355.526
Diferencia 2005	19,84%
Diferencia 2010	45,06%
2005/2010	21,05%

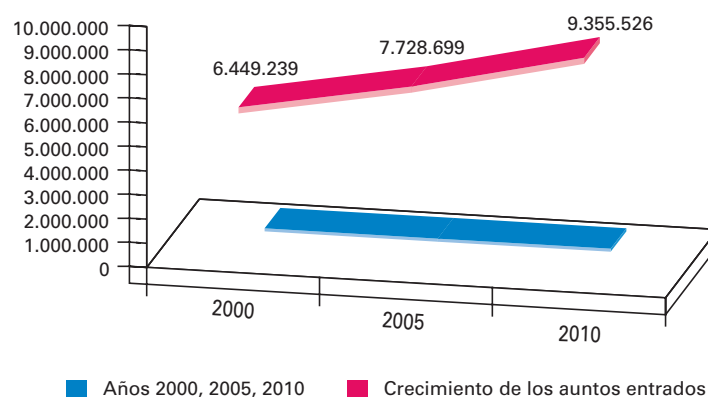
A simple vista y con las cifras reseñadas en conjunto luego las estudiaremos según tipos de órganos judiciales, las cargas de trabajo crecen menos que la planta judicial, lo que nos va a obligar a plantearnos cuáles son los criterios de reparto de la nueva planta entre jurisdicciones, clases, juzgado o de tribunal o en qué territorio de TSJ se dan los crecimientos, ya que posteriormente no da lugar a la atención adecuada a los asuntos entrados.

En teoría la creación de un nuevo órgano judicial o de una nueva plaza de magistrado miembro de un tribunal colegiado debe dar lugar a un incremento proporcional en los niveles de resolución no así en los de asuntos en trámite ya que hay que descontar la sobrecarga precedente. Pero si la nueva plaza se sitúa donde no hay carga de trabajo suficiente se producen dos consecuencias erróneas, la de no solucionar ningún problema donde se crea y la de continuar con el mismo problema en donde la plaza era más necesaria.

La planta judicial creció un 15,02% más que la entrada de asuntos y parecería, según estas cifras, que atendería sobradamente las nuevas entradas de litigios y además pondría de manifiesto que hay una mejora objetiva, pero no nos engañemos, como luego veremos las nuevas plazas no producen estos efectos porque no van siempre a los órganos más cargados de trabajo.

Una gran parte corresponden a modificaciones organizativas, nueva tipología de órganos judiciales, además cifras por encima de 1800 asuntos de media por juez y año son difíciles de admitir en el entorno europeo comparado.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS ENTRADOS



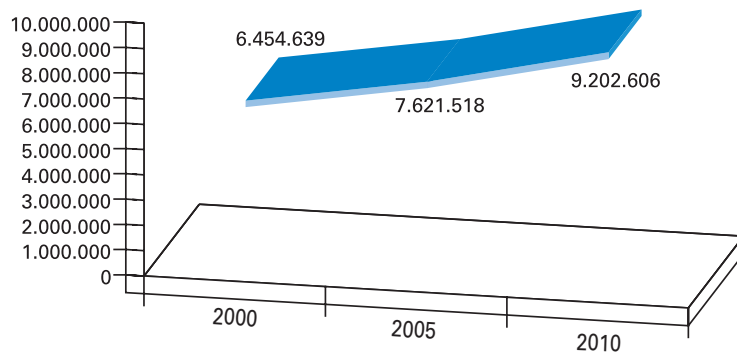
## 3. EVOLUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA DE ASUNTOS 2000/05/10

### 3. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS RESUELTOS TOTALES. EVOLUCIÓN DE LA MEDIA DE RESOLUCIÓN POR JUEZ O MAGISTRADOS

Resueltos		medias	
2000	6.454.639	2.001,44	
2005	7.621.518	1.803,91	-9,87%
2010	9.202.606	1.774,17	-11,36%
Diferencia 2005	18,08%		
Diferencia 2010	42,57%		
Diferencia 2005/2010	20,75%		

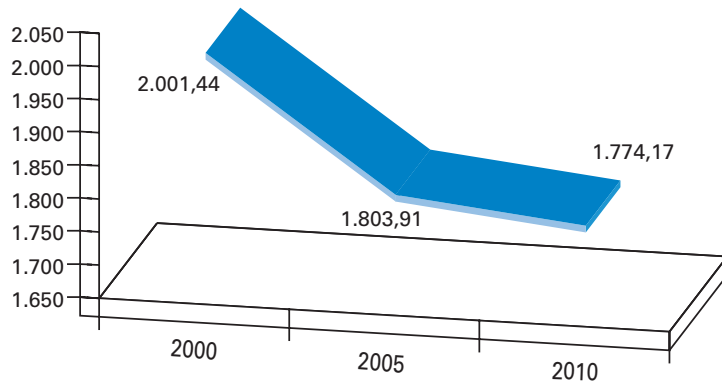
La resolución de asuntos crece en porcentajes tendencialmente paralelos al crecimiento de las cargas de trabajo judicial en lugar de crecer al ritmo de incrementos de la planta judicial lo que es un indicativo de que algún problema hay en la creación de planta para que el comportamiento en cuanto al rendimiento sea inferior y distinto al incremento de recursos humanos en una.

**GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS RESUELTOS TOTALES**



■ Evolución de los asuntos resueltos totales y medios

**GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA MEDIA DE RESOLUCIÓN POR JUEZ O MAGISTRADO**



■ Evolución de la media de resolución por juez o magistrado

La regulación por parte del CGPJ de los denominados módulos judiciales de entrada de asuntos y de dedicación puede haber contribuido a crear esta tendencia disociada entre lo que se resuelve “en conjunto” que crece como vemos y crece mucho hasta un 42,57% y la resolución media que desciende un 11,36% en el mismo periodo.

Nos inclinamos a pensar que la razón está más probablemente en los sistemas de reparto de nuevas unidades judiciales entre TSJ establecidos por la autoridad ministerial, dando lugar a que los TSJ mejor dotados de planta judicial históricamente estén cada vez mejor dotados y los que lo estaban peor estén cada vez más alejados en términos comparativos.

#### 4. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS “EN TRÁMITE” AL FINAL DEL AÑO 2000/05/10

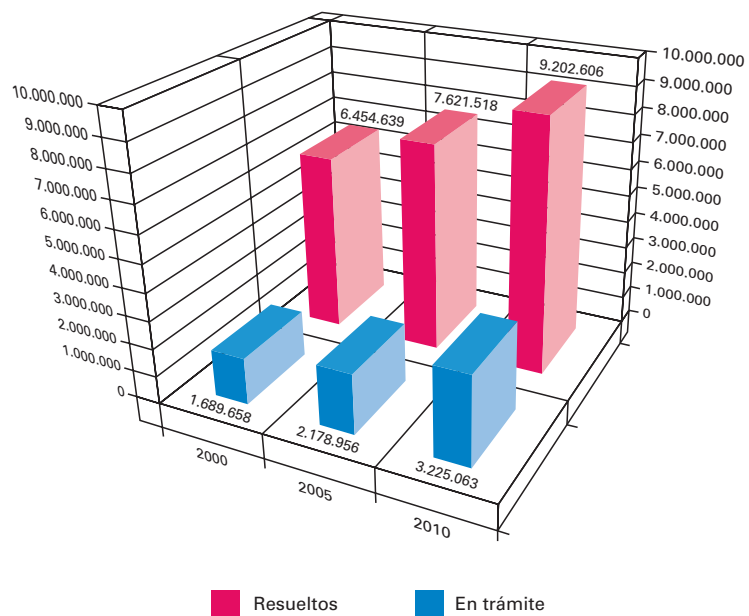
#### 5. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS RESUELTOS ANUALMENTE Y DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DE CADA UNO DE LOS TRES AÑOS

En trámite		Medias	
2000	1.689.658	523,92	
2005	2.178.956	515,15	-1,6%
2010	3.225.063	621,63	18,6%
Diferencia 2005	28,81%		
Diferencia 2010	90,83%		
2005/2010	48,14%		

Los asuntos sin resolver crecieron hasta un 90,83%.

Un problema adicional lo representa la distribución interna de estos asuntos en trámite al final del periodo estudiado y es el componente interno así, por ejemplo, en el año 2010 las diligencias previas sin autor conocido representan en la entrada de asuntos un 61,46% del total nacional, en los asuntos sin resolver al final del periodo solo representan el 26% lo que nos está indicando que en trámite al final del año están numéricamente representadas las cargas de trabajo de proceso más complejo.

**GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS RESUELTOS ANUALMENTE Y DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DE CADA UNO DE LOS TRES AÑOS**



Como vemos en la representación gráfica, los asuntos en trámite crecen a similar ritmo que los asuntos resueltos causando la impresión de que desde el punto de vista del Sistema se ha convertido en una acción imposible tratar de reducir el número de asuntos pendientes a pesar de que crezcan los niveles de resolución. Alguna cuestión falla, o no se crean las plazas judiciales en donde hacen falta o no se crean suficientes.

## 4.3. TRIBUNAL SUPREMO

Evolución de la Planta del alto tribunal y los asuntos entrados y terminados en el periodo 2000/2010.

Planta	Salas TS	Letrados TS	Total TS
2000	79	6	85
2005	79	6	85
2010	79	6	85

### ENTRADA DE ASUNTOS

#### 6. PROGRESIVO DESCENSO DE LAS ENTRADAS DE ASUNTOS EN LAS SALAS DE TS

2000	28.123
2005	27.041
2010	24.629
Diferencia 2005	-3,85%
Diferencia 2010	-12,42%
2005/2010	-8,92%

### ASUNTOS RESUELTOS

#### 7. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ASUNTOS RESUELTOS 2000/2010

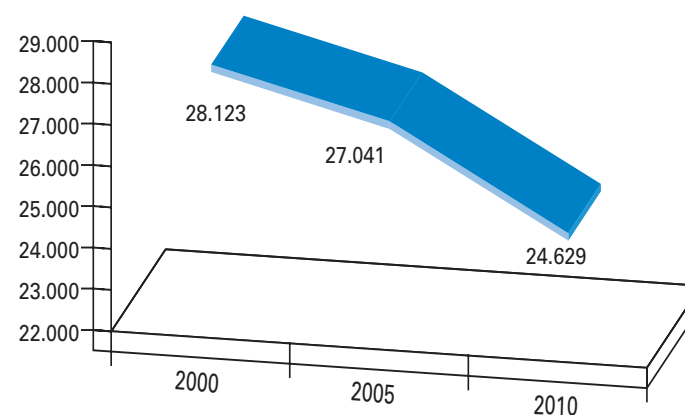
2000	26.456
2005	29.741
2010	24.123
Diferencia 2005	12,42%
Diferencia 2010	-8,82%
2005/2010	-18,89%

### ENTRÁMITE AL FINAL DE CADA PERIODO

#### 8. PROGRESIVA DISMINUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE EN EL TS. 2000/2010

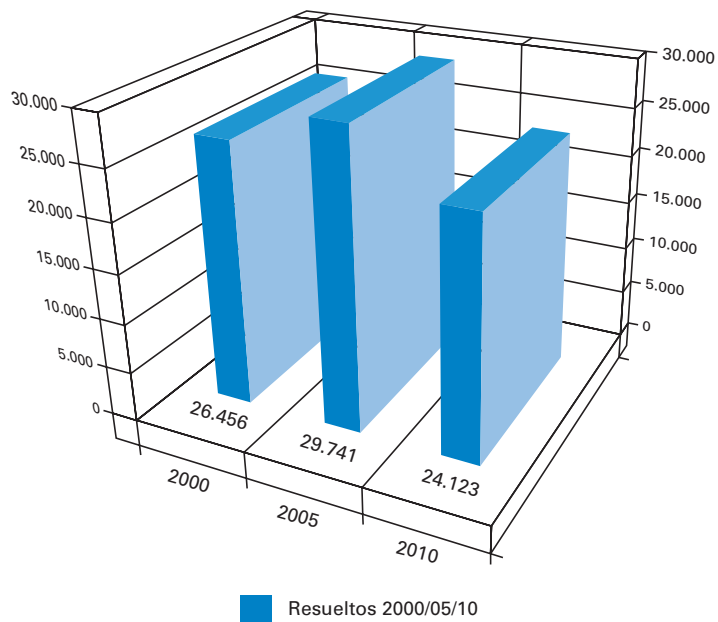
2000	40.207
2005	43.507
2010	23.952
Diferencia 2005	8,21%
Diferencia 2010	-40,43%
2005/2010	-44,95%

GRÁFICO 6. PROGRESIVO DESCENSO DE LAS ENTRADAS DE ASUNTOS EN LAS SALAS DE TS

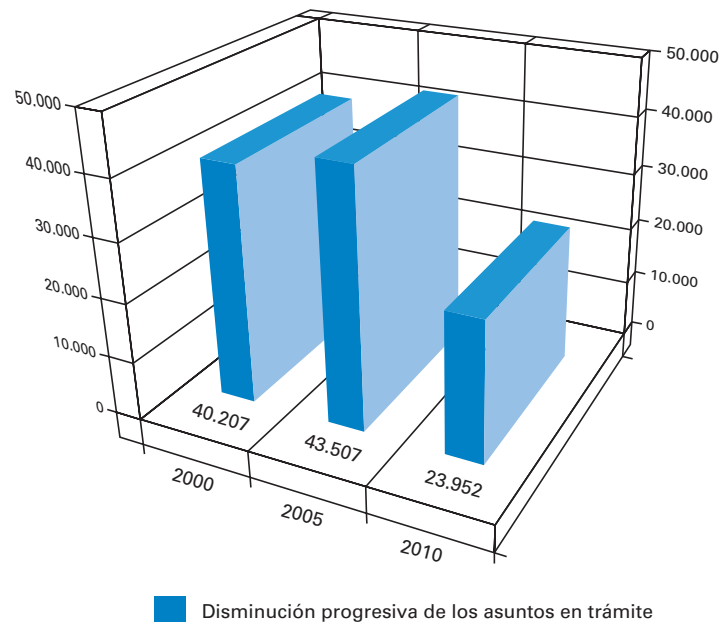


■ Progresivo descenso de la entrada de asuntos en las salas de los TSJ

**GRÁFICO 7. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE ASUNTOS RESUELTOS 2000/2010**



**GRÁFICO 8. PROGRESIVA DISMINUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE EN EL TS. 2000/2010**



El Tribunal Supremo mantiene su planta judicial desde la Ley de demarcación y planta judicial en 1999. En cualquier caso incorpora cifras variables de magistrados emeritos y dispone de programas especiales de actuación con incremento temporal del número de letrados/magistrados asignados que sobrepasa el número de 40 en la actualidad.

## 4.4. AUDIENCIA NACIONAL

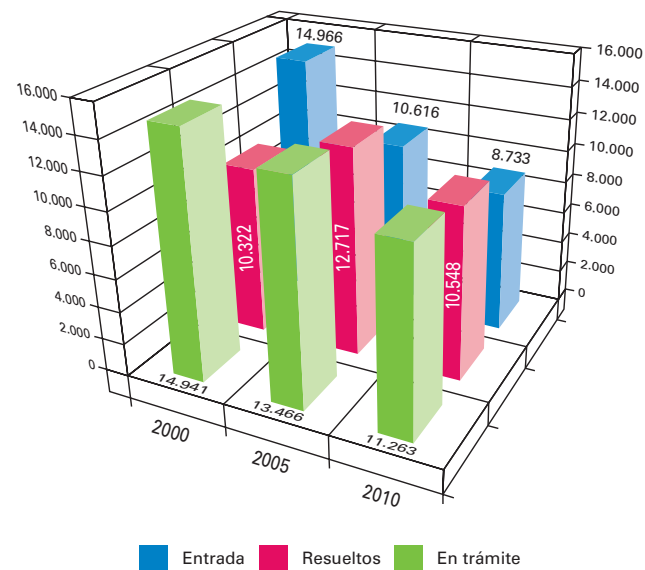
Planta	AN
2000	56
2005	56
2010	59
Incremento 2005	
Incremento 2010	<b>5,36%</b>
2005/2010	5,36%

La Planta de Magistrados de la Audiencia Nacional creció un 5,36% entre el año 2005 y el 2010 dirigido el incremento a la Sala de lo Contencioso-Administrativo coincidiendo con una disminución de la entrada del 29% en la misma Sala.

Entrada	
2000	14.966
2005	10.616
2010	8.733
Diferencia 2005	-29,07%
Diferencia 2010	-41,65%
2005/2010	-7,7%
Resueltos	
2000	10.322
2005	12.717
2010	10.548
Diferencia 2005	23,20%
Diferencia 2010	2,19%
2005/2010	-17,06%

En Trámite	
2000	14.941
2005	13.466
2010	11.263
<b>Diferencia 2005</b>	<b>-9,87</b>
Diferencia 2010	-24,62
2005/2010	-16,36

**GRÁFICO 9. ENTRADA DE ASUNTOS, RESOLUCIÓN Y ASUNTOS EN TRÁMITE EN LA AUDIENCIA NACIONAL**







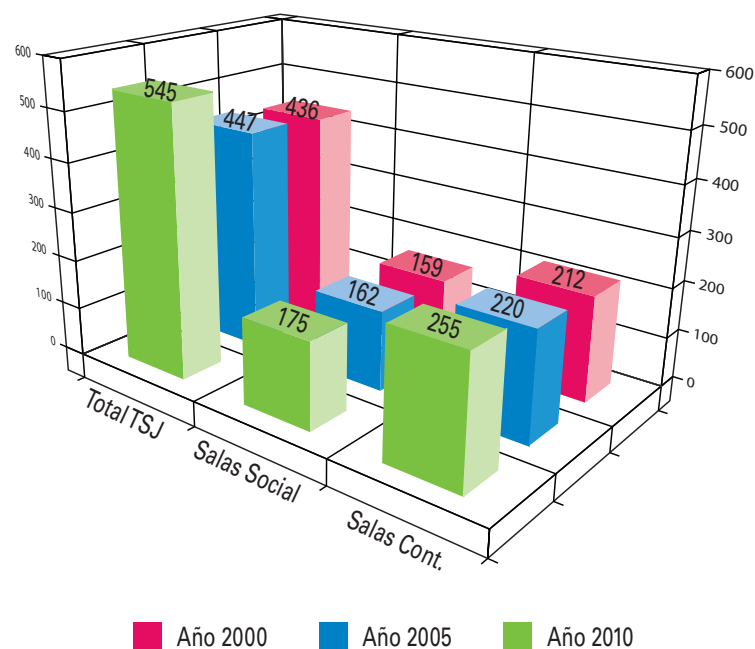
## 4.5. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

### 10. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL EN LAS SALAS DE LOS TSJ

Planta	Civ. Pen. TSJ	Salas Cont.	Salas Social	Jueces Adscripción	Total TSJ
2000	65	212	159	0	436
2005	65	220	162		447
2010	65	255	175	50	545
Dif. 2005	–	3,77%	1,89%		2,52%
Dif. 2010	–	20,28%	10,06%		25,00%
2005/2010	–	15,91%	8,02%		21,92%

La Planta de los TSJ permaneció sin incremento en cuanto a las Salas de lo Civil y Penal si bien en el año 2010 disponía de un total de 85 magistrados, sin que sea posible relacionar este incremento de Magistrados dedicados con las cargas de trabajo.

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL EN LAS SALAS DE LOS TSJ



La planta de las Salas de lo Contencioso-Administrativo creció en el periodo estudiado un 20,28% si bien hay que destacar que solo un 3,77% corresponden al periodo 2000/2005. Inmediatamente veremos el correlato en el incremento de las cargas de trabajo de estas Salas.

La planta de las Salas de lo Social crecieron un 10,06% si bien solo el 1,89 corresponden al periodo 2000/2005.

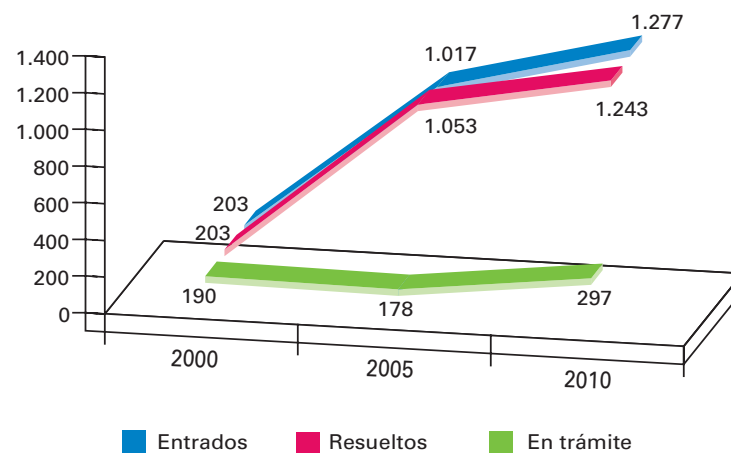
## ENTRADA, RESOLUCIÓN Y ASUNTOS EN TRÁMITE 2000/2010

Entrada	Año	Civil/ penal	Contencioso	Social	Total
	2000	203	63.114	55.957	119.274
	2005	1.017	79.998	60.492	141.507
	2010	1.277	87.677	52.821	141.775
	Dif. 2005	400,99%	26,75%	8,10%	18,64%
	Dif. 2010	529,06%	38,92%	-5,60%	18,86%
	2005/2010	25,57%	9,60%	-12,68%	0,19%

Resueltos	Año	Civil/ penal	Contencioso	Social	Total
	2000	203	96.388	61.339	157.922
	2005	1.053	91.967	60.850	153.870
	2010	1.243	97.126	54.526	152.895
	Dif. 2005	418,72%	-4,58%	-0,80%	-2,57%
	Dif. 2010	512,32%	0,77%	-11,11%	-3,18%
	2005/2010	18,04%	5,61%	-10,39%	-0,63%

En trámite	Año	Civil/ penal	Contencioso	Social	Total
	2000	190	240.115	45.903	157.917
	2005	178	177.942	38.622	216.742
	2010	297	155.594	29.693	185.584
	Dif. 2005	-6,32%	-25,89%	-15,86%	37,25%
	Dif. 2010	56,32%	-35,20%	-35,31%	17,52%
	2005/2010	66,85%	-12,56%	-23,12%	-14,38%

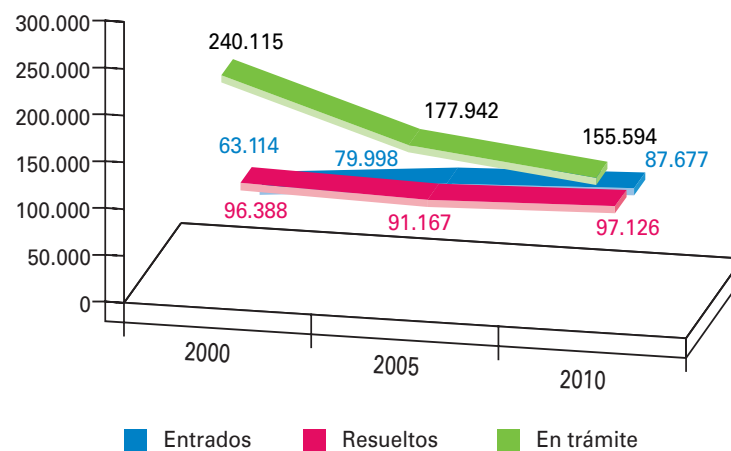
GRÁFICO 11. EVOLUCIÓN DE LA ENTRADA RESOLUCIÓN Y PENDENCIA EN LAS SALAS DE CIVIL Y PENAL DE LOS TSJ



## SALAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La entrada de asuntos creció un 38,92% y la Planta un 20,28% así pues hay una diferencia de 10 puntos entre ambos vectores y el crecimiento de la Planta asignada es inferior en 6,47 puntos al de entrada de asuntos.

GRÁFICO 12. ENTRADOS, RESUeltos Y EN TRÁMITE EN LAS SALAS DE LOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO



La capacidad de resolución creció un 0,77% en los 10 años de forma netamente inferior al crecimiento de la planta de un 20,28% ya comentado. El número de asuntos en trámite al año 2010 disminuyó un 35,20%. No obstante, los asuntos resueltos al año caben 1,60 veces en los asuntos pendientes, lo que quiere decir que el retraso medio para un asunto que tuviera registro hoy equivaldría a 2,60 años al actual ritmo de resolución.

En este supuesto vemos como un incremento de planta judicial de un 20,28% equivalente a 96 magistrados solo da lugar a un crecimiento de los asuntos resueltos en el 0,77%. En estos resultados están comprendidos todos los planes de refuerzo de las salas desde el año 2000, sin diferenciar.

### SALAS DE LO SOCIAL

Estas Salas vieron incrementada su planta en un 10,06% en el periodo contemplado, coincidiendo con una caída de la entrada en el -5,60%.

El número de asuntos resueltos a 2010 disminuyó en un 11,11% y los asuntos en trámite disminuyeron un 35,31%.

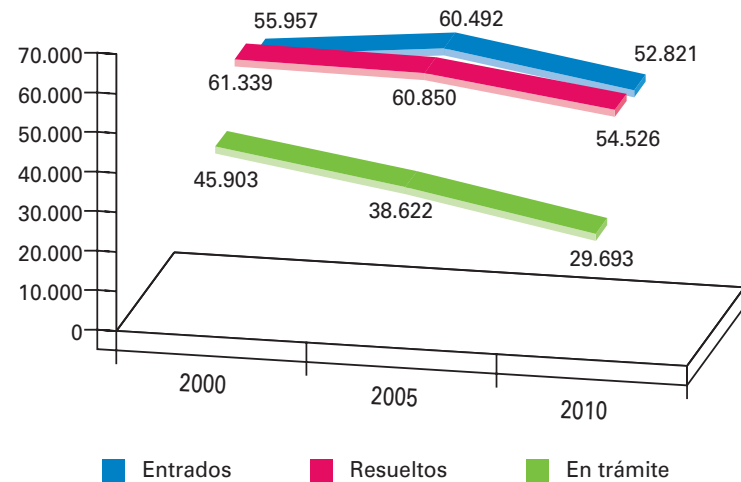
Si observamos los resultados, vemos como el incremento de planta original (2000) da lugar a una disminución del número de resueltos por lo que la disminución de los asuntos en trámite se debe a la caída de la entrada, no al incremento de resueltos.

Observamos que el número de asuntos en trámite caben 0,54 veces en los asuntos que se resuelven y si se mantuviera el nivel de resolución del año 2005 el resultado sería de 0,48. El porcentaje da lugar a un

periodo de seis meses en este recurso siendo una posición de eficacia comparativa.

En cuanto a calidad de planta creada podemos decir que fue de mediana calidad esta vez por excesiva ya que si en el año 2000 cada magistrado resolvía una media de 385 asuntos, muy por encima del módulo fijado en dicha fecha en 350 asuntos por magistrado, en el año 2010 resuelve 311 de media por magistrado por debajo del módulo.

**GRÁFICO 13. ASUNTOS ENTRADOS, RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN LAS SALAS DE LOS TSJ**





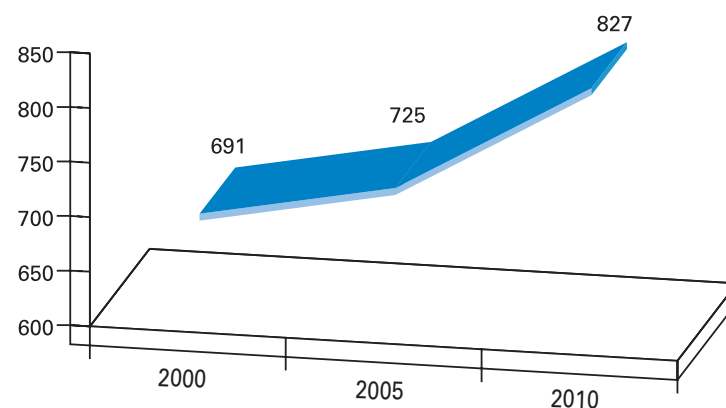
## 4.6. AUDIENCIAS PROVINCIALES

Planta: se trata conjuntamente en número de magistrados ya que las variaciones derivadas de las especializaciones de las distintas Secciones de la Audiencias y aun del número de Secciones a lo largo de estos 10 años haría que los datos no resultan homogéneos. Se mantiene los cuadros, civil/penal, para poder estudiar luego las cargas de trabajo.

**14. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL DEDICADA A LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES**

Planta		Audiencias Provinciales
	2000	691
	2005	725
	2010	827
	Dif. 2005	4,92%
	Dif. 2010	19,68%
	2005/2010	14,07%

**GRÁFICO 14. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL DEDICADA A LAS AUDIENCIAS PROVINCIALES**



■ Evolución de la planta judicial en las Audiencias Provinciales

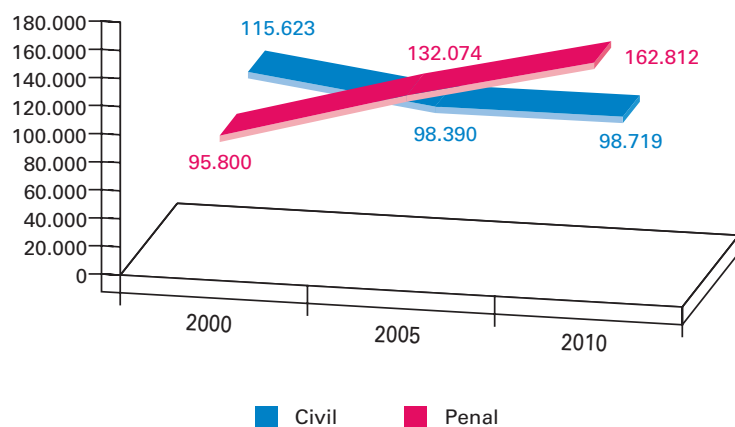
## LAS VARIACIONES DE LAS CARGAS DE TRABAJO

Entrada:

**15. EVOLUCIÓN DE LA ENTRADA DE ASUNTOS, CIVIL Y PENAL EN AUDIENCIAS PROVINCIALES 2000/2010**

Año	Entrada total	Civil	Penal
2000	211.423	115.623	95.800
2005	230.464	98.390	132.074
2010	261.531	98.719	162.812
Dif. 2005	9,01%	-14,90%	37,86%
Dif. 2010	23,70%	-14,62%	69,95%
2005/2010	13,48%	0,33%	23,27%

**GRÁFICO 15. EVOLUCIÓN DE LA ENTRADA DE ASUNTOS, CIVIL Y PENAL EN AUDIENCIAS PROVINCIALES 2000/2010**



Las cargas de trabajo crecieron hasta el año 2010 un 23,71% mientras la planta crecía a la misma fecha el 19,68% por esta razón con lo que la calidad de la creación de planta ha de ser considerada escasa. No alcanza a mantener el nivel del año 2000.

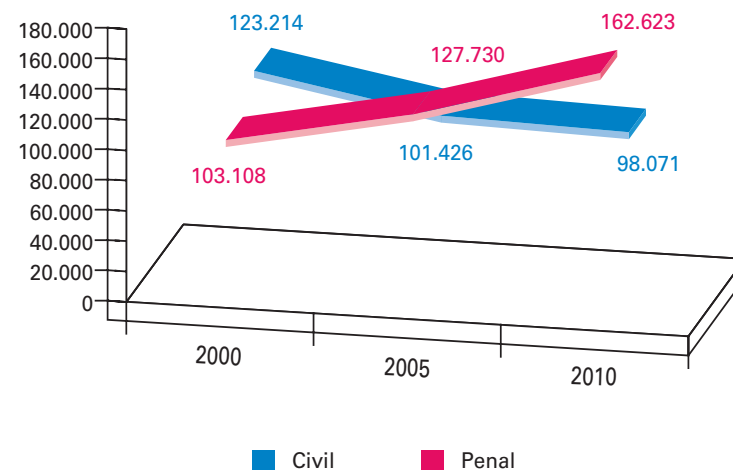
Es de destacar que el crecimiento de la entrada de asuntos penal en diez años es el 69,95% deja fuera de observación el descenso progresivo de los asuntos civiles.

Resolución:

**16. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN DE ESTOS ÓRGANOS**

Año	Total resueltos	Civil	Penal
2000	226.322	123.214	103.108
2005	229.156	101.426	127.730
2010	260.694	98.071	162.623
Dif. 2005	1,25%	-17,68%	23,88%
Dif. 2010	15,19%	-20,41%	57,72%
2005/2010	13,76%	-3,31%	27,32%

**GRÁFICO 16. EVOLUCIÓN DE LA CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN DE ESTOS ÓRGANOS**



La capacidad de resolución de las Audiencias provinciales crece en 2005 y en 2010 por encima de los crecimientos de planta en cuanto a la carga de entrada penal pero no es así en civil en la que se producen descensos de hasta el 20,41%.

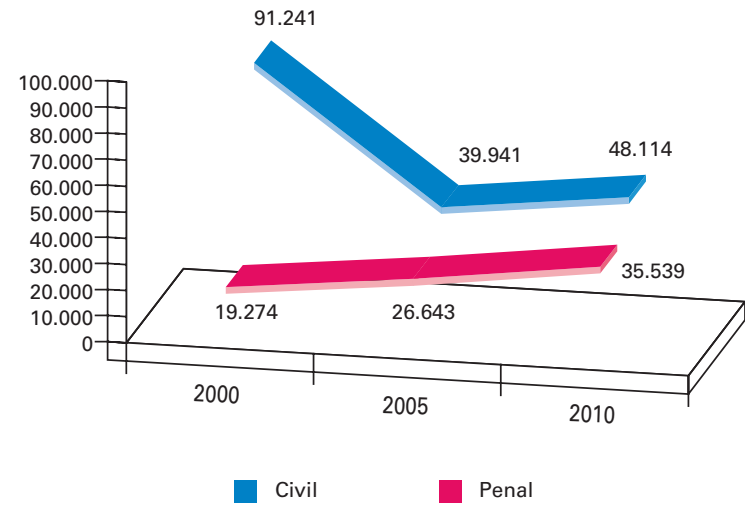
Esto podría estar representando no solo el escaso crecimiento de la planta de estos órganos, sino también una defectuosa distribución de dicha planta entre territorios y dentro de una misma provincia entre secciones especializadas.

En lo que hace a los asuntos en trámite al final del periodo hay un crecimiento del 84,39% en asuntos penales y un decrecimiento del 47,27% en los civiles a pesar del descenso en el nivel de resolución.

**EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DE CADA PERIODO ESTUDIADO. SECCIONES DE CIVIL, SECCIONES DE PENAL**

En trámite	Conjunto	Civil	Penal
2000	110.515	91.241	19.274
2005	66.584	39.941	26.643
2010	83.653	48.114	35.539
Dif. 2005	-39,75%	-56,22%	38,23%
Dif. 2010	-24,31%	-47,27%	84,39%
2005/2010	25,64%	20,46%	33,39%

**GRÁFICO 17. EVOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DE CADA PERIODO ESTUDIADO. SECCIONES DE CIVIL, SECCIONES DE PENAL.**







## 4.7. JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA, DE INSTRUCCIÓN Y DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

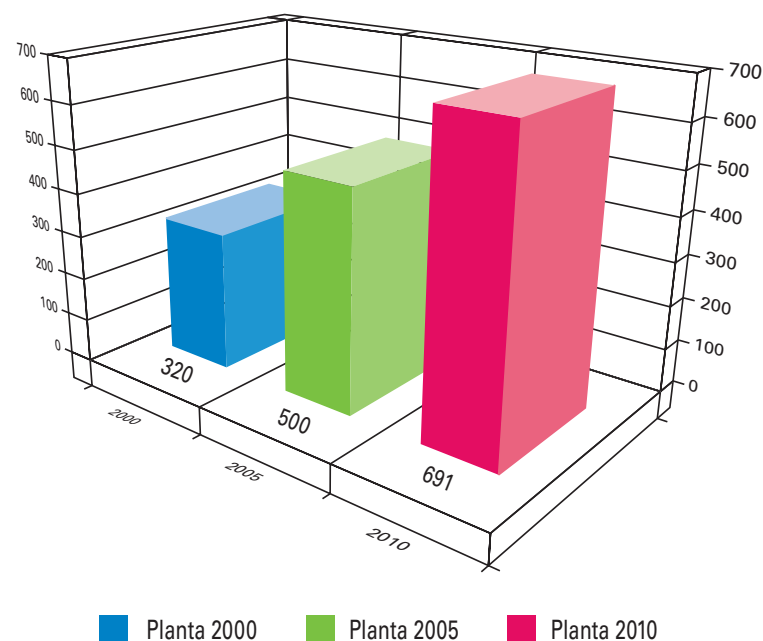
Estos juzgados han de ser estudiados conjuntamente, ya que hacerlo por separado es imposible en un periodo de diez años debido a que las variaciones por creaciones y por especialización son tan numerosas que podrían dar lugar a apreciaciones erróneas.

### JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

#### 18. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

Año	Planta de Prim. Instancia
2000	320,00
2005	500,00
2010	691,00
Dif. 2005	56,25%
Dif. 2010	115,94%
2005/2010	38,20%

GRÁFICO 18. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA



La planta de estos órganos creció en el periodo estudiado un 115,94% que como veremos luego al enfrentarse con un crecimiento de la carga de trabajo superior al 400% quedaría como calidad de planta francamente escasa.

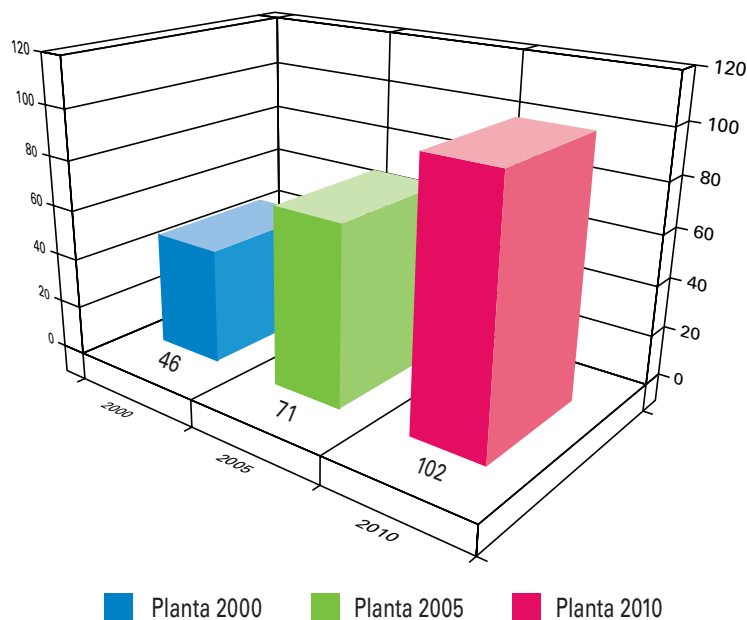
## JUZGADOS DE FAMILIA

### 19. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE FAMILIA

Año	Familia
2000	46
2005	71
2010	102
Dif. 2005	54,35%
Dif. 2010	121,74%
2005/2010	43,66%

Estos juzgados que son juzgados de primera instancia con reparto especial asistidos técnicamente para su materia, crecieron un 121,74% a lo largo de los diez años pero este aumento contiene una variada casuística de la especialización.

GRÁFICO 19. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE FAMILIA



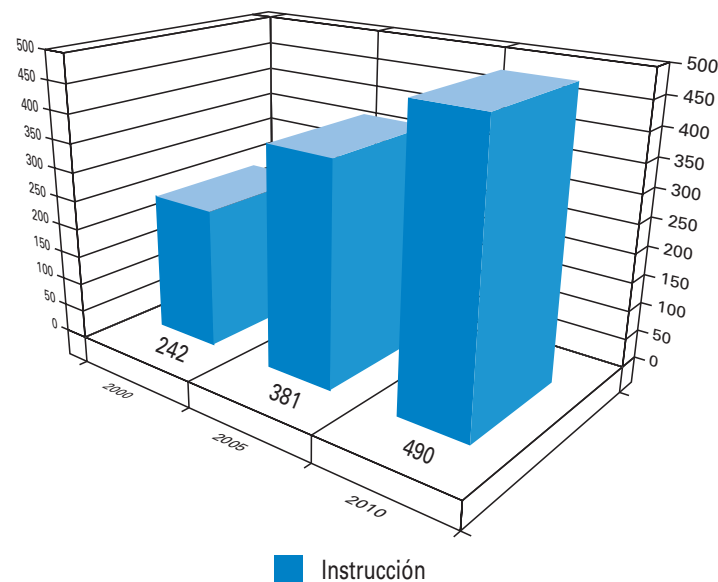
Las comparaciones no darían idea clara de su evolución ya que bajo el mismo nombre se recogen juzgados con muy diversas competencias al haberse otorgado la denominación con normas de reparto referidas a la jurisdicción voluntaria en unos supuestos y a las incapacidades y tutelas en otros.

## JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN

### 20. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN

Año	Planta de Prim. Instancia	Familia	Instrucción
2000	320	46	242
2005	500	71	381
2010	691	102	490
Dif. 2005	56,25%	54,35%	57,4%
Dif. 2010	115,94%	121,74%	102,5%
2005/2010	38,20%	43,66%	28,6%

GRÁFICO 20. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN



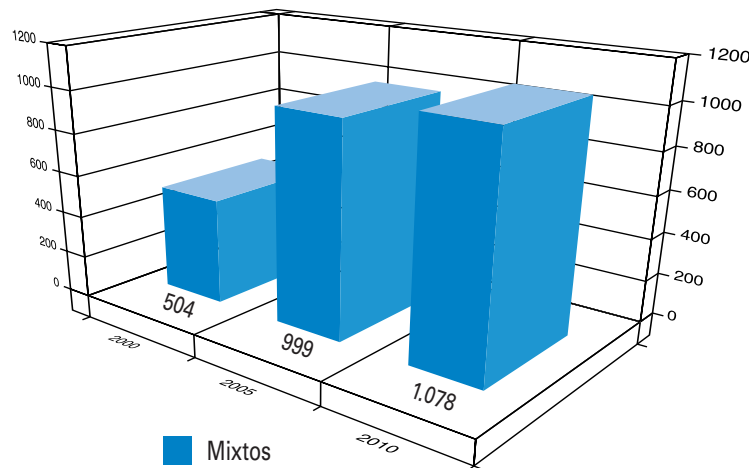
En estos juzgados la planta creció un 102,5% en este caso muy por encima del incremento de carga de trabajo, lo que hace al crecimiento de planta un tanto excesivo (carga calculada de acuerdo con nuestro índice anual, es decir, eliminado las diligencias previas sin autor conocido y los juicios de faltas que no se señalan).

## JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

### 21. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

Año	Planta de Prim. Instancia	Familia	Instrucción	Mixtos
2000	320	46	242	504
2005	500	71	381	999
2010	691	102	490	1.078
Dif. 2005	56,25%	54,35%	57,4%	98,21%
Dif. 2010	115,94%	121,74%	102,5%	113,89%
2005/2010	38,20%	43,66%	28,6%	7,91%

**GRÁFICO 21. CRECIMIENTO DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN**



En conjunto, estos órganos crecieron en planta judicial en los diez años un 113%. Los crecimientos de planta judicial no se corresponden porcentualmente con el incremento en el número de asuntos recibidos.

## ASUNTOS ENTRADOS

Entrada	Primera Instancia	Familia	Instrucción	Mixtos Civil	Mixtos Instrucción
2000	305.255,00	61.147,00	1.934.543,00	456.025,00	2.668.632,00
2005	537.957,00	104.854,00	2.997.976,00	505.759,00	2.288.913,00
2010	1.674.669,00	136.545,00	3.448.548,00	749.763,00	2.301.622,00
Dif. 2005	76,23%	71,48%	155%	10,91%	-14,23%
Dif. 2010	448,61%	123,31%	178,26%	64,41%	-13,75%

Los crecimientos en primera instancia son del 448% a diez años muy superiores al incremento de planta. En Familia son del 123 a 10 años. En Instrucción crece la carga de trabajo el 178% mientras la planta lo hizo en un 102,5%.

En Juzgados de Primera Instancia e Instrucción reproducen a mayor escala el modelo de los especializados con un crecimiento de la carga de trabajo del 48,25% en civil y de un 13,75% en penal, mientras la planta creció el 113,89%. En cualquier caso, la especialización de órganos a lo largo de estos años hace que esta comparación no sea exacto reflejo de las cargas soportadas.

Resueltos	Primera Instancia	Familia	Instrucción	Mixtos Civil	Mixtos Instrucción
2000	297.594	60.522	1.940.176	454.598	2.664.532
2005	510.962	101.126	3.012.768	471.294	2.285.240
2010	896.019	127.256	3.470.642	711.768	2.264.201
Dif. 2005	71,70%	67,09%	55,28%	3,67%	-14,23%
Dif. 2010	201,09%	110,26%	78,88%	56,57%	-15,02%
2005/2010	75,36%	25,84%	15,20%	51,02%	-0,92%

Los asuntos resueltos también ofrecen diferencias según los tipos de juzgado. El resultado es espectacular, lo ofrece la primera instancia civil con un 201,09 de crecimiento e instrucción el menos espectacular con tan solo el 15,02%. Hay que aclarar que la creación de Juzgados de Primera Instancia e Instrucción se ha hecho en muchos casos especializando partidos en los que había juzgados mixtos.

En trámite	Primera Instancia	Familia	Instrucción	Mixtos Civil	Mixtos Instrucción
2000	232.395	27.659	194.205	357.253	557.774
2005	328.236	35.845	288.446	342.085	467.077
2010	613.619	49.441	383.537	609.047	511.846
Dif. 2005	41,24%	29,60%	48,53%	-4,25%	-16,26%
Dif. 2010	164,04%	78,75%	97,49%	70,48%	-8,23%
2005/2010	86,94%	37,93%	32,97%	78,04%	-9,58%

Los asuntos en trámite crecen hasta el 164,04% en los Juzgados de Primera Instancia y disminuyen un -8,23% en los de Primera Instancia e Instrucción, es una consecuencia del desequilibrio de planta entre estos órganos y la especialización ya mencionada que se produce siempre en los grandes partidos.

La capacidad de resolución se incrementó en los Juzgados de Primera Instancia un 75,36% muy por encima del crecimiento de la planta (excluidas transformaciones de juzgados mixtos), lo que no impidió un crecimiento de los asuntos en trámite del 86,94%.

GRÁFICO 22. ASUNTOS INICIADOS RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA

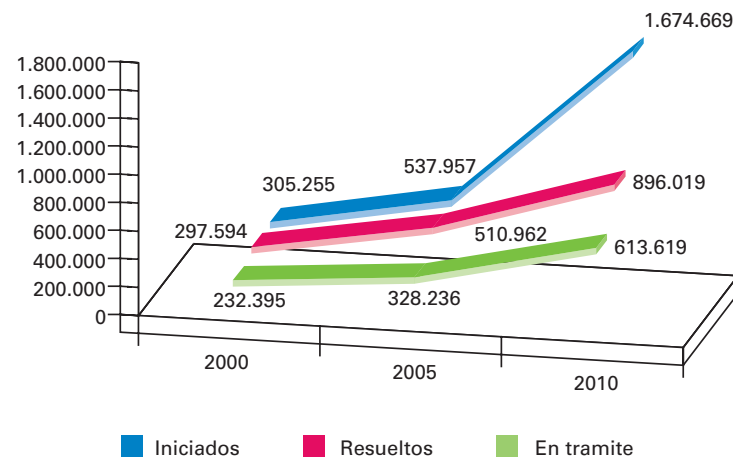
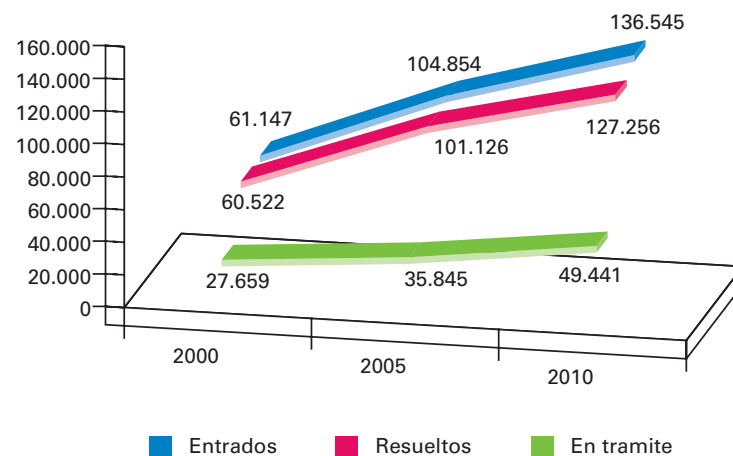
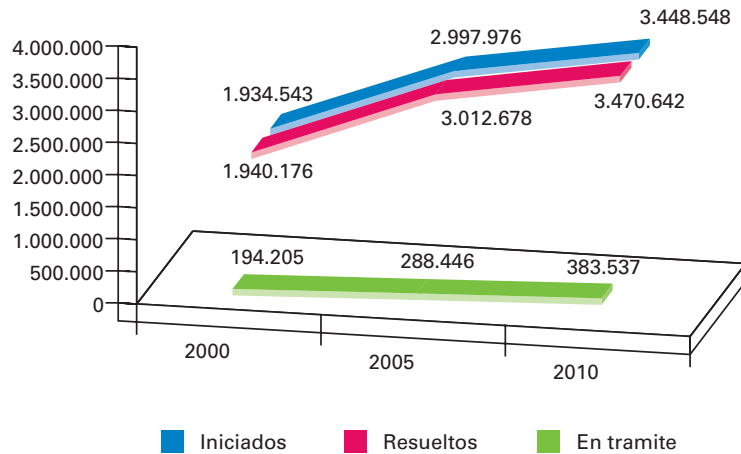


GRÁFICO 23. FAMILIA ASUNTOS INICIADOS, RESUELTOS Y EN TRÁMITE



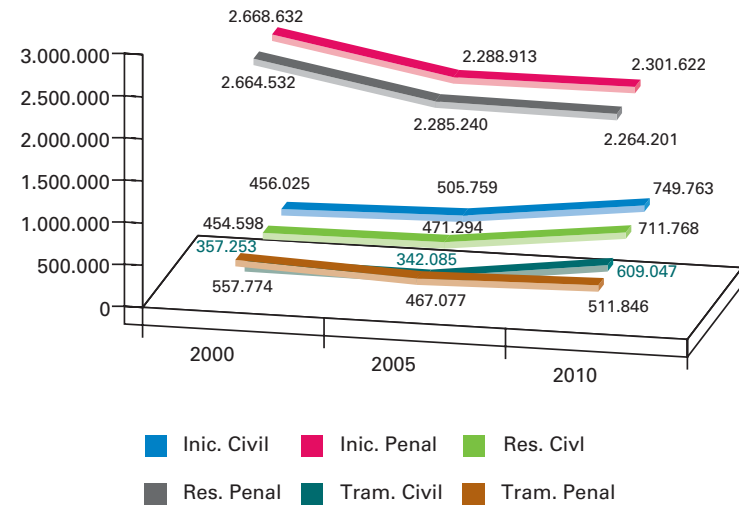
En los Juzgados de Familia la capacidad de resolución creció un 25,84% pero los asuntos en trámite también se incrementaron un 37,93%.

GRÁFICO 24. EVOLUCIÓN DE LA RESOLUCIÓN Y LOS ASUNTOS EN TRÁMITE EN LOS JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN



Obsérvese la peculiaridad de las líneas de iniciados y resueltos prácticamente superpuestas. Esto es debido a los asuntos de archivo inmediato como las diligencias previas sin autor conocido o las faltas no incoadas. Los Juzgados de Instrucción resolvieron un 15,20% más de asuntos pero su pendencia se situó en un crecimiento de un 32,97%.

GRÁFICO 25. EVOLUCIÓN DEL INICIO DE ASUNTOS, DE SU RESOLUCIÓN Y EN TRÁMITE EN LOS JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN, SEPARADOS POR LA COMPETENCIA CIVIL Y LA PENAL



Finalmente, los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción crecieron en resolución un 51,02 en civil y un 0,92% en asuntos de instrucción. Sus asuntos en trámite crecieron un 78,04 en los asuntos civiles, mientras descendía -9,58 en asuntos de instrucción pero recuérdese aquí lo dicho al hablar de la entrada y resolución de unos órganos que se han especializado y variado su composición numérica.

En estos juzgados como en los de instrucción, la entrada de asuntos de instrucción y su resolución es paralela y de nuevo la explicación es la presencia de los asuntos de archivo inmediato como las diligencias previas sin autor conocido o las faltas no incoadas.

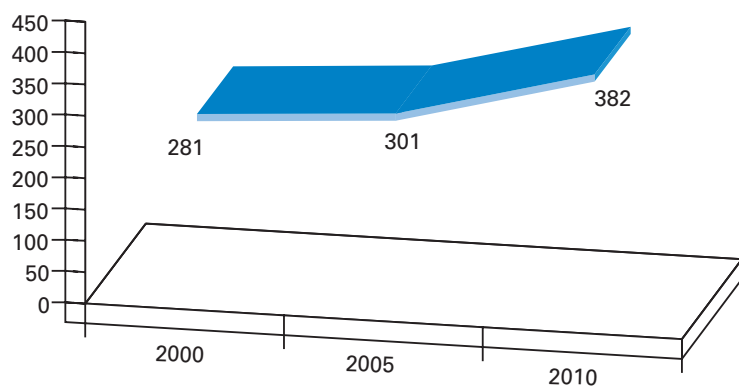


## 4.8. JUZGADOS DE LO PENAL

### 26. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE JUZGADOS PENAL

Planta	Juzgado Penal	Entrada
2000	281	126.309
2005	301	136.081
2010	382	184.146
Dif. 2005	7,12%	7,74%
Dif. 2010	35,94%	45,79%
2005/2010	26,91%	35,32%

GRÁFICO 26. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE JUZGADOS DE PENAL



■ Evolución de la planta judicial en Juzgados de Penal

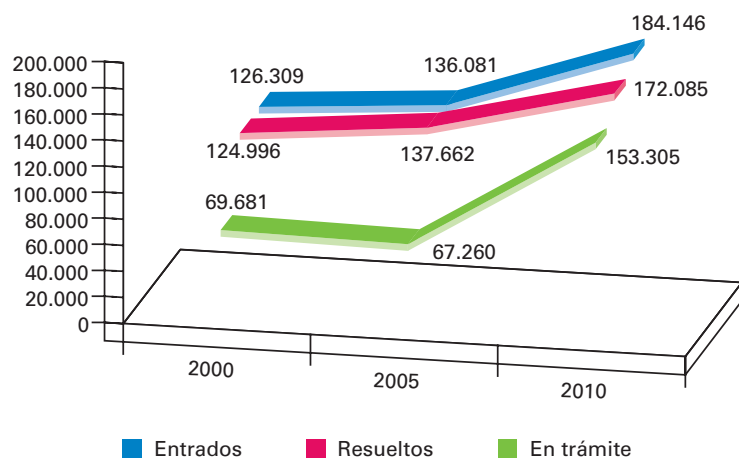
La evolución de la Planta supuso un crecimiento del 35,94% en los diez años estudiados concentrándose el mayor crecimiento en el quinquenio 2005 al 2010. En gran parte no deberían considerarse “crecimientos netos” de la planta judicial ya que son debidos a la modificación de las competencias de estos juzgados en descargo de las que anteriormente correspondían a las Audiencias provinciales sobre determinados delitos.

Al haber crecido la entrada de asuntos, no en todos los casos por incremento de la delincuencia, en el mismo periodo en un 45,79% pone de manifiesto la insuficiencia de la planta que ya en el año 2000 era fuertemente deficitaria.

### 27. ASUNTOS ENTRADOS RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN JUZGADOS DE PENAL

Años	Resueltos	En trámite
2000	124.996	69.681
2005	137.662	67.260
2010	172.085	153.305
Dif. 2005	10,13%	-3,47%
Dif. 2010	37,67%	120,01%
2005/2010	25,01%	127,93%

**GRÁFICO 27. ASUNTOS ENTRADOS RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN JUZGADOS DE PENAL**



Como vemos en este gráfico, el crecimiento de los niveles de resolución hasta en un 20,01% –inferior al crecimiento de planta– no logra, sino todo lo contrario, disminuir el número de asuntos pendientes que crece en estos diez años un 120%, de modo que el número de asuntos en trámite converge con el número de asuntos entrados.

Estos juzgados son uno de los grupos peor tratados a efectos de planta en los 10 años estudiados.



## 4.9. JUZGADOS DE LO SOCIAL

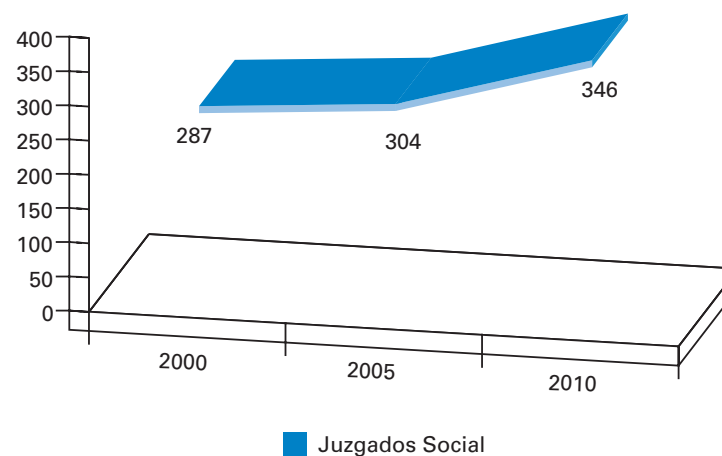
Los Juzgados de lo Social muestran en su evolución los sucesivos recorridos de la economía nacional en sus efectos sobre el mundo del trabajo y la protección por desempleo o de la Seguridad Social. En la crisis presente se ha optado por reforzar los juzgados mediante juzgados bis.

### EVOLUCIÓN DE LA PLANTA Y CARGAS DE TRABAJO DE ESTOS JUZGADOS

28. CRECIMIENTO DE LA PLANTA JUDICIAL EN JUZGADOS DE SOCIAL

Planta	Juzgados Social	Entrada
2000	287	237.515
2005	304	276.210
2010	346	386.130
Dif. 2005	5,92%	16,29%
Dif. 2010	20,56%	62,57%
2005/2010	13,82%	39,80%

GRÁFICO 28. CRECIMIENTO DE LA PLANTA JUDICIAL EN JUZGADOS DE SOCIAL



La planta judicial de los Juzgados de lo Social creció en los diez años estudiados un 13,82% mientras el número de asuntos sometidos a su conocimiento creció el 62,57% y solo en el último quinquenio un 39,80%.

El crecimiento de la planta judicial de estos órganos es de escasa calidad pues no se acerca apenas a la tercera parte de lo que crecen los asuntos que han de resolver.

Paralelamente, la Planta de las Salas de social, como ya se ha indicado, creció un 10,96% frente a una disminución de su carga de trabajo del 5,59%. En definitiva, una escasa calidad de los incrementos de planta de los órganos de la justicia social.

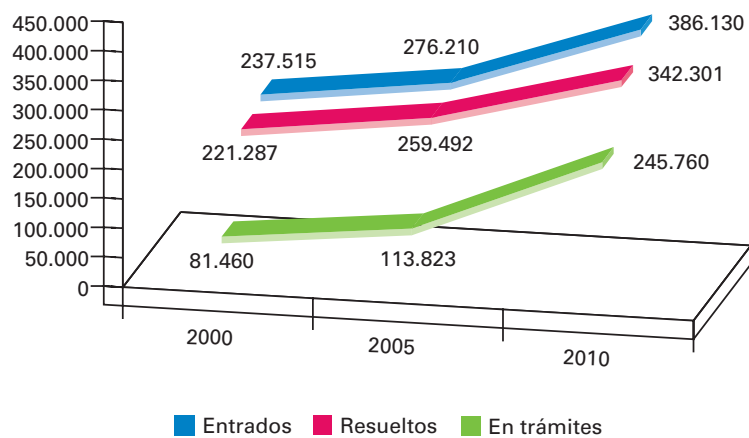
## ASUNTOS RESUELTOS/ASUNTOS EN TRÁMITE

### 29. ENTRADOS, RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL DURANTE LOS 10 AÑOS ESTUDIADOS

	Resueltos	En trámite
2000	221.287	81.460
2005	259.492	113.823
2010	342.301	245.760
Dif. 2005	17,26%	39,73%
Dif. 2010	54,69%	201,69%
2005/2010	31,91%	115,91%

La capacidad de resolución creció un 54,69% a pesar del escaso crecimiento de la planta pero el número de asuntos en trámite al final del periodo creció un 201,69%. Si ponemos en relación los asuntos resueltos y los asuntos pendientes al final del periodo que da una proporción del 71,79%, llegamos a la conclusión de que cualquier asunto nuevo que entre a partir de primero de enero del 2011 no tiene ninguna oportunidad de ser celebrado antes del mes de julio de este año.

GRÁFICO 29. ENTRADOS, RESUELTOS Y EN TRÁMITE EN LOS JUZGADOS DE LO SOCIAL DURANTE LOS 10 AÑOS ESTUDIADOS



## 4.10. JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Estos juzgados, de nueva creación en el panorama judicial de España entorno a 1998/99 alcanzaron su plena implantación en la década estudiada, marcados por una nueva demanda de servicios judiciales nacida de la facilidad y proximidad de la justicia administrativa y de la creciente intervención en la vida de las personas de unas administraciones locales y territoriales receptoras de una gran parte de las competencias estatales.

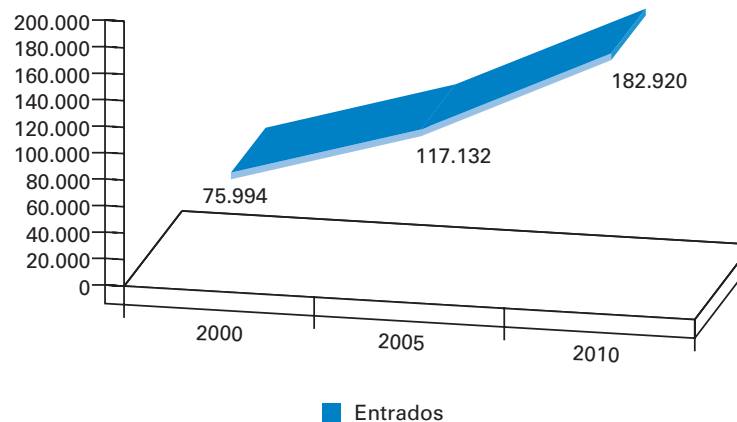
El fenómeno de la inmigración no solo de países del entorno de la UE sino fundamentalmente de América del Sur y del Magreb ha dado lugar a centenares de miles de reclamaciones basadas en la regulación administrativa de la extranjería llegando en las grandes ciudades a constituir el 40% de la entrada total de asuntos.

Curiosamente, cuando los órganos de la administración pública hubieron de enfrentarse a operaciones masivas de regularización de extranjeros planificaron sus actuaciones aplicando medios extraordinarios. No hubo el mismo tratamiento en cuanto a medios en las secuelas judiciales de estas operaciones administrativas.

### CRECIMIENTO DE LA PLANTA JUDICIAL Y DE LAS CARGAS DE TRABAJO

Planta	Juzgados de C. administrativo	Entrada
2000	174	75.994
2005	176	117.132
2010	236	182.920
Dif. 2005	1,15%	54,13%
Dif. 2010	35,63%	140,70%
2005/2010	34,09%	56,17%

GRÁFICO 30. EVOLUCIÓN DE LAS CARGAS DE TRABAJO EN LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

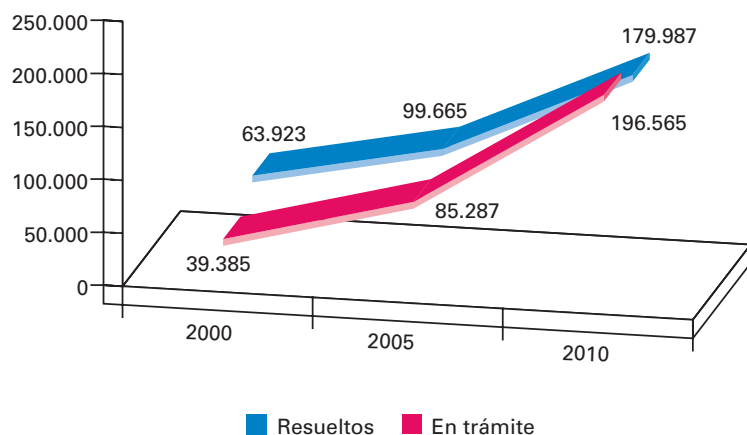


Como vemos en el gráfico, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo vieron crecer su planta judicial en un 35,63%, mientras su carga de trabajo crecía un 140%. Así pues una desproporción total de los incrementos de planta.

### ASUNTOS RESUELTOS/ASUNTOS EN TRÁMITE

	Resueltos	En trámite
2000	63.923	39.385
2005	99.665	85.287
2010	179.987	196.565
Dif. 2005	55,91%	116,55%
Dif. 2010	181,57%	399,09%
2005/2010	80,59%	130,47%

**GRÁFICO 31. OBSÉRVESE EL MOMENTO EN QUE LOS ASUNTOS RESUELTOS NO SUPERADOS POR LOS EN TRÁMITE DANDO LUGAR A SEÑALAMIENTOS CON MÁS DE 12 MESES TRANSCURRIDOS DESDE LA PRESENTACIÓN CON LAS DE 12 MESES DESDE LA PRESENTACIÓN**



No obstante, la escasez de los incrementos de planta, ya comentados, estos juzgados lograron hacer crecer su capacidad de resolución en un 181% respecto a la que tenían en el año 2000 y un 80,59 respecto a la que tenía en 2005.

Los asuntos en trámite crecieron un 399% sobre el año 2000 y un 130% sobre el año 2005.

En estos Juzgados como en las Salas de lo C-Administrativo de los TSJ parece haberse establecido por el Ministerio de Justicia el abordaje de sus excesos de carga mediante planes de refuerzo metódicamente periódicos en lugar de hacer un planteamiento racional del porqué de las excesivas cargas de trabajo –que no serán coyunturales cuando se repiten año a año– y de la forma de abordarla o instaurar de una vez la solución alternativa de conflictos entre los ciudadanos y las distintas administraciones públicas.

Las últimas medidas contenidas en la Ley de Agilización procesal ha traspasado algunas de las competencias de estos juzgados a los también sobrecargados de Social. Las cifras resultantes son desconocidas cuando se redacta este estudio.

## 4.11. JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

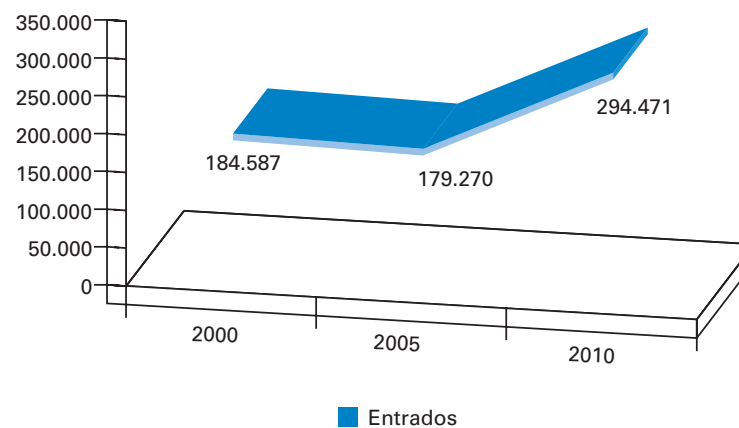
### ENTRADA DE ASUNTOS EN LOS JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA

Planta	Juz. Vigilanc.	Entrada
2000	30	184.587
2005	34	179.270
2010	50	294.471
Dif. 2005	13,33%	-2,88%
Dif. 2010	66,67%	59,53%
2005/2010	47,06%	64,26%

El número de juzgados creados alcanza porcentualmente el 66,67% superando el incremento de cargas de trabajo que crecieron el 59,53% en el mismo periodo. La calidad de la planta creada fue en consecuencia buena aunque desde el punto de partida sea insuficiente.

El crecimiento de los asuntos resueltos del 55,75% fue insuficiente para mantener estable el número de asuntos en trámite al final del periodo que creció el 159,54%.

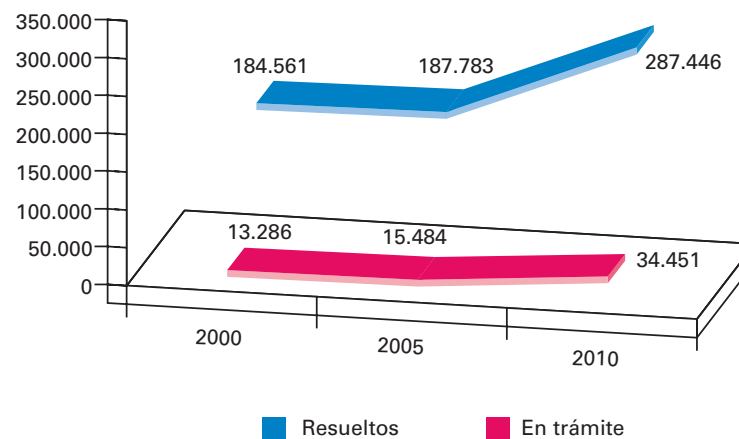
GRÁFICO 32. ENTRADA DE ASUNTOS EN LOS JUZGADOS DE VIGILANCIA PENITENCIARIA



### 33. RESOLUCIÓN Y PENDENCIA FINAL EN ESTOS JUZGADOS

Entrada	Resueltos	En trámite
184.587	184.561	13.286
179.270	187.783	15.484
294.471	287.446	34.451

GRÁFICO 33. RESOLUCIÓN Y PENDENCIA FINAL EN ESTOS JUZGADOS



Una vez más los crecimientos de planta en los periodos estudiados son insuficientes a la vista de los incrementos en las cargas de trabajo.

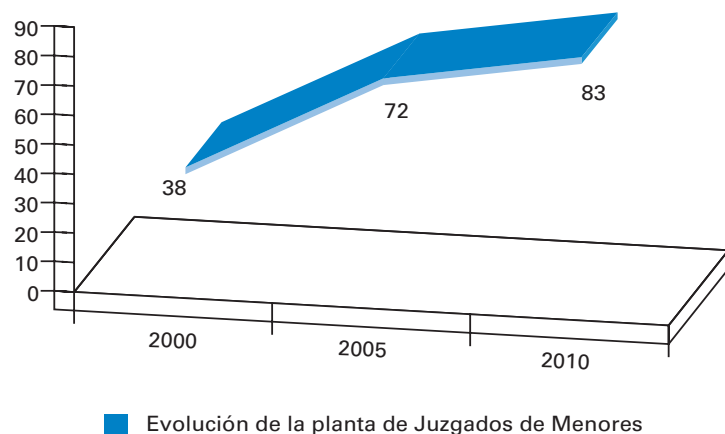
## 4.12. JUZGADOS DE MENORES

EVOLUCIÓN DE JUZGADOS DE MENORES

Planta	Menores	Entrada penal	Entrada civil
2000	38	22.476	0
2005	72	33.549	27.840
2010	83	33.374	1.147
Dif. 2005	89,47%	49,27%	
Dif. 2010	118,42%	48,49%	
2005/2010	15,28%	-0,52%	-95,88%

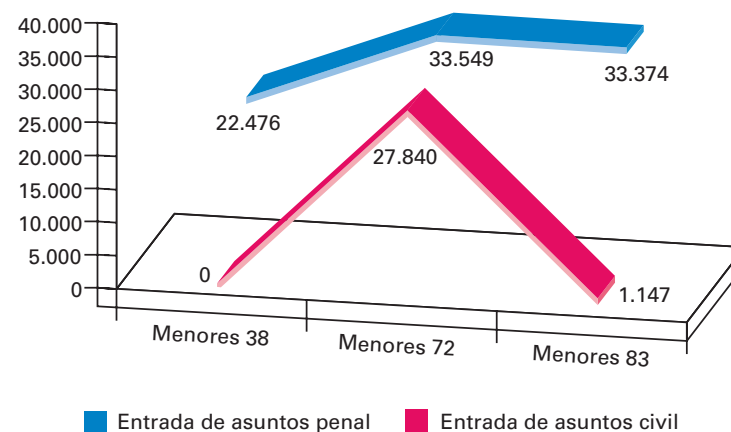
Estos Juzgados vieron incrementada su planta en un 118,42% a partir de la entrada en vigor de la nueva ley reguladora. Posteriormente parece haber devenido excesiva en base a la modificación introducida en cuanto a su competencia en materia civil. Anteriormente se abría necesariamente un procedimiento civil a la vez que la instrucción.

GRÁFICO 34. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL DE JUZGADOS DE MENORES



En todo caso la planta, como ya se ha dicho, creció un 118,42% en los diez años estudiados mientras sus incrementos de entrada penal solo lo hace en un 49,48% y la carga de trabajo civil se volvía meramente testimonial al descender un 95,88%.

GRÁFICO 35. CARGAS DE TRABAJO CIVIL Y PENAL EN JUZGADOS DE MENORES



Hay que comentar el diferente entusiasmo que causan en el órgano decisor –en materia de planta judicial– las reformas que el mismo promueve.

Observamos la reserva que muestra el Ministerio ante las creaciones de los Juzgados del lo C-A prácticamente coetáneos con los de menores. Los primeros crecen en 10 años un modesto 35% mientras los de menores crecen un 118%.

Pero vamos más allá siendo también coetáneos los Juzgados de Violencia contra la mujer y los de Mercantil, como luego veremos la

planta de los primeros ha crecido hasta 64 Juzgados de Mercantil y en el mismo tiempo hasta 106 juzgados especializados en violencia contra la mujer.

No comentamos que el problema social que abordan todas las jurisdicciones sea de la misma entidad, pero sí la distinta forma de abordarlo desde el punto de vista de incremento de plazas.



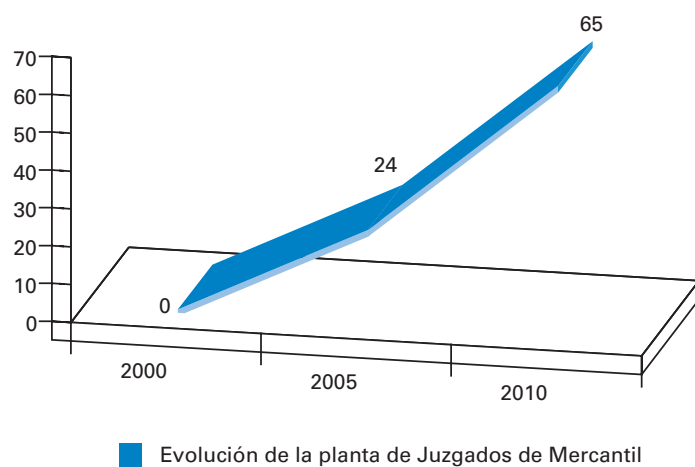
## 4.13. JUZGADOS DE LO MERCANTIL

Los Juzgados de lo Mercantil inexistentes en el año 2000 nacieron a partir de la especialización que entró en vigor en el año 2005 con la creación de los primeros juzgados especializados en los grandes partidos y con una planta algo escasa que se ha hecho francamente deficitaria con la crisis económica iniciada en 2007.

### 36. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE ESTOS JUZGADOS

Planta	Juzgados	Iniciados
2000	0	
2005	24	19.152
2010	65	49.659
2005/2010	170,83%	159,29%

GRÁFICO 36. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA DE ESTOS JUZGADOS

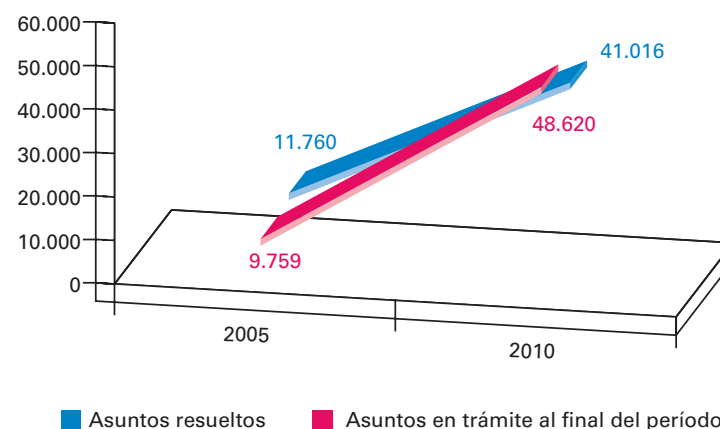


El crecimiento de la planta entre 2005/2010 fue del 170% al pasar de 24 a 65 órganos pero la carga de trabajo creció el 159%. La realidad de la crisis económica ha conducido a la duplicidad de la práctica totalidad de los juzgados con juzgados de refuerzo, lo que en algunos casos ha hecho recaer el juzgado duplicado ya no en magistrados no especialistas sino en jueces sustitutos no miembros de la carrera judicial.

### 37. ASUNTOS RESUELTOS Y ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DEL PERIODO

	Resueltos	En trámite
2000	0	
2005	11.760	9.759
2010	41.016	48.620
2005/2010	248,78%	398,21%

GRÁFICO 37. ASUNTOS RESUELTOS Y ASUNTOS EN TRÁMITE AL FINAL DEL PERIODO



Los asuntos resueltos crecieron un 248% al 2010 y los que quedaban en trámite al final del periodo un 398,21%. Estos resultados no son homologables al estar la mayoría de los juzgados duplicados mediante planes de refuerzo, lo que falsea el cálculo que solo tiene en cuenta el número de juzgados existentes formalmente.

La técnica de solucionar problemas estructurales –el número de Juzgados de Mercantil es manifiestamente insuficiente– con soluciones de coyuntura como son los planes de refuerzo solo permiten maquillar resultados.

## 4.14. JUZGADOS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

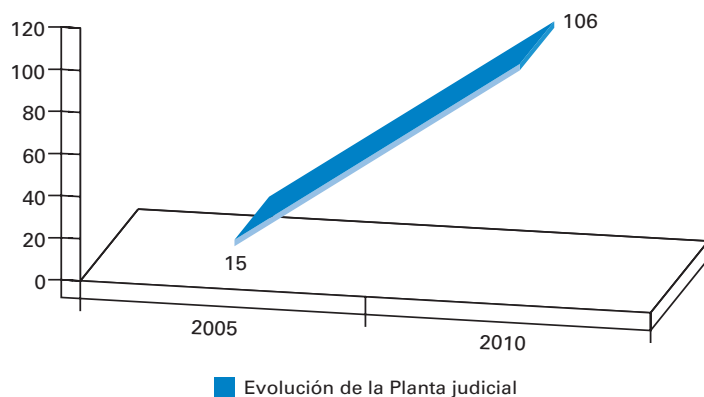
Estos juzgados son creados a virtud de una reforma legal impulsada por el Ministerio de Justicia a partir del año 2005 como respuesta a la inquietud existente en la sociedad española al hacerse públicos los casos de violencia contra la mujer. El fenómeno no era nuevo y venía siendo competencia de los Juzgados de Instrucción.

Estos juzgados además de la adopción de medidas urgentes y la instrucción de los delitos y sanción de las faltas tienen competencia en materia de familia cuando concurra.

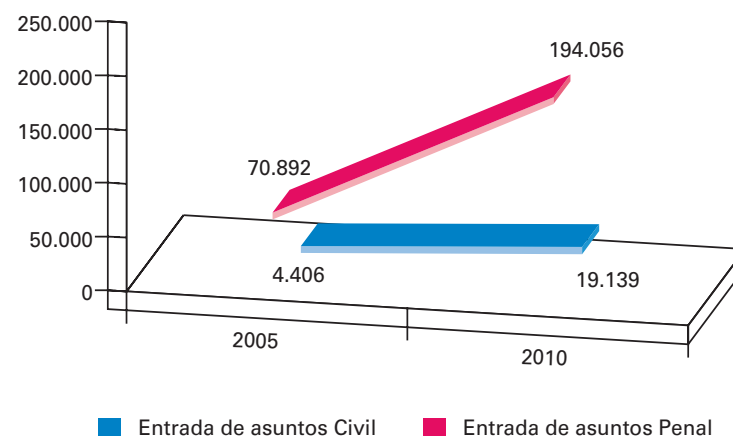
**EVOLUCIÓN DE ESTOS JUZGADOS**

	Planta	Juzgados	Iniciados
2000	0	–	–
2005	15	4.406	70.892
2010	106	19.139	194.056
2005/2010	606,67%	334,38%	173,73%

**GRÁFICO 38. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL DE ESTOS JUZGADOS**



**GRÁFICO 39. ASUNTOS ENTRADOS CIVIL Y ASUNTOS ENTRADOS PENAL**



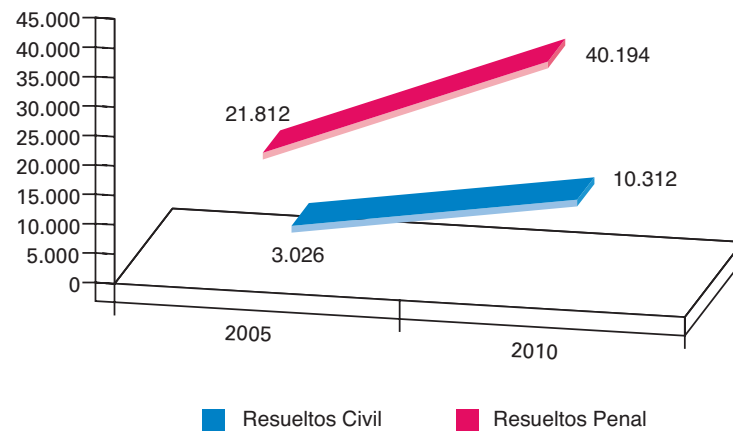
La inclinación de las líneas no es consecuencia del crecimiento en los delitos de este tipo sino en la progresiva creación de estos juzgados. La materia corresponde a los Juzgados de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción donde no haya juzgado especializado y sus cargas de trabajo han sido estudiadas en su categoría de juzgado.

En el quinquenio 2005/2010 los juzgados especializados en estas materias crecieron un 606,67% mientras sus cargas de trabajo crecieron el 173,73%.

### EVOLUCIÓN DE ESTOS JUZGADOS

Resueltos	Totales	Trámite total	Civil	Penal
2000		0	0	0
2005	<b>50.740</b>	<b>24.838</b>	3.026	21.812
2010	<b>217.294</b>	<b>50.506</b>	10.312	40.194
2005/2010	328,25%	103,34%	240,78%	84,27%

GRÁFICO 40. EVOLUCIÓN DE LOS RESUELTOS DE CIVIL Y PENAL DE ESTOS JUZGADOS



El nivel de resolución creció un 320% y los asuntos en trámite al final del periodo crecieron un 240,78% en los temas de civil y un 84,27% en los temas de penal.

## 4.15. RESUMEN GENERAL DEL DECENIO 2000 AL 2010 CON REFLEJO DEL AÑO 2005

En trámite	Evolución de la planta	Evolución de la entrada	Evolución de la resolución	En trámite al final año
2000	3.225	6.449.239	6.454.639	1.689.658
2005	4.225	7.728.699	7.621.518	2.176.527
2010	5.187	9.355.526	9.202.606	3.224.412
Dif. 2005	31,01%	19,84%	18,08%	28,81%
Dif. 2010	60,84%	45,06%	42,57%	90,83%
2005/2010	22,77%	21,05%	20,75%	48,14%

GRÁFICO 41. EVOLUCIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL EN 10 AÑOS

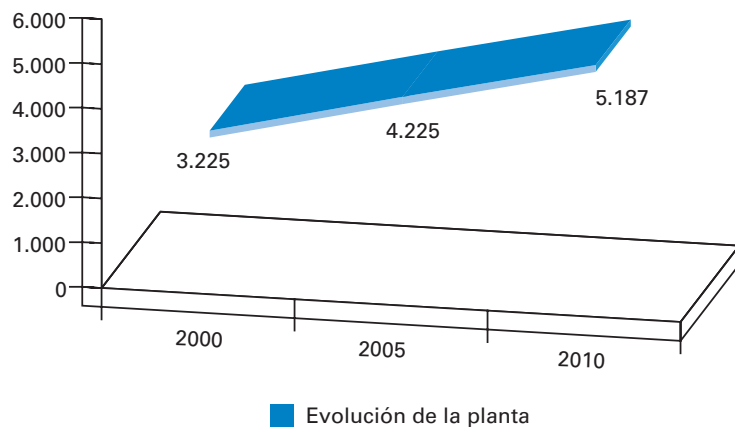
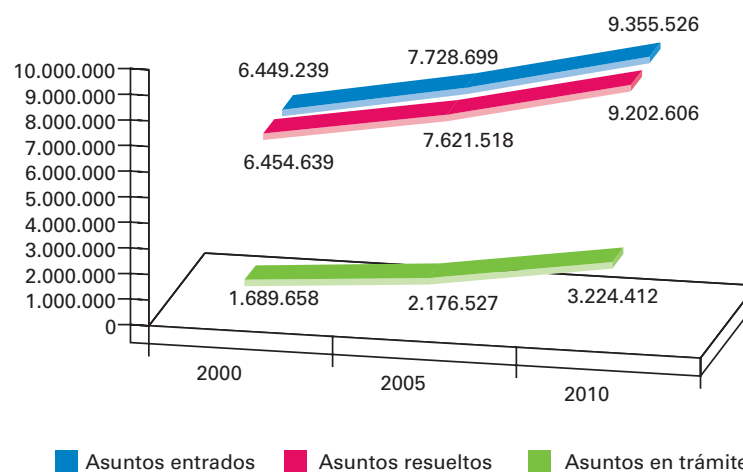


GRÁFICO 42. EVOLUCIÓN DE ASUNTOS ENTRADOS, RESUELTOS Y EN TRÁMITE A 10 AÑOS



### NOTA FINAL

- Los asuntos sometidos a conocimiento judicial crecieron un 45% y la capacidad de resolución creció un 42,57%.
- Los asuntos en trámite al final del periodo estudiado creció un 90%.
- La planta creció un 60,84%.



# 5. La Planta y Demarcación Judicial en España





# LA PLANTA Y DEMARCACIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA. NECESIDAD DE LA ACTUALIZACIÓN DEL CONCEPTO Y DE LA DOTACIÓN DE MECANISMOS DE FLEXIBILIDAD

## 5.1. ANTECEDENTES

---

Surgen estas reflexiones a raíz de los estudios de Indicadores de la Actividad de la Justicia que este Observatorio viene publicando, así como de estudios sectoriales individualizados impulsados por el mismo como las mediciones sobre carga de trabajo de los jueces por número de habitantes y carga de trabajo de los órganos judiciales en relación a la total litigiosidad existente en España, así como de las series estadísticas de incremento tanto de la litigiosidad como de la Planta Judicial y siguiendo el hilo conductor de esos estudios nos proponemos en estas líneas profundizar en las razones de la suficiencia o insuficiencia de tales proporciones y en el análisis de si las mismas suponen un paradigma claro por sí mismo del número, situación y competencias ideales de los jueces españoles para dimensionar adecuadamente el sistema de Justicia de nuestro país, además de reflexionar si son suficientemente eficientes esas ratios para coadyuvar a la recuperación institucional y económica de un Estado en evidente crisis en ambos aspectos.

Ciertamente desde el seno de la propia carrera judicial y desde la fundada opinión de otros observadores internos y externos, se ha venido repitiendo desde hace décadas que el número de jueces en términos absolutos es insuficiente en España, como también lo es proporcionalmente al número de sus habitantes. También es reivindicación común que el número de jueces españoles comparados con la población es escaso y que la ratio ha de subir hasta colocarse al nivel de los países europeos de nuestro entorno y de similares características.

Estas cuestiones pretenden ser aquí analizadas, pero dotándolas de un nuevo enfoque. ¿El incremento de la ratio jueces/ habitantes puede abordarse sin contemplar otras reformas, en curso unas, y en trámite de puro debate conceptual otras, así como proyectos frustrados que aunque recogían buenas ideas, se plasmaron en anteproyectos normativos muy controvertidos por la forma en que se plasmaron? Anticipamos ya que apostamos por un diseño integral de las modificaciones de nuestro sistema de Justicia, sin visiones cortoplacistas, que impidan, por falta de perspectiva, que los cambios puedan ser eficaces y eficientes.



## 5.2. COMPARATIVA EUROPEA

---

Como ya expresábamos hace más de año y medio, en el *Diario La Ley* extraordinario acompañado al estudio del Observatorio sobre datos de planta judicial por habitante en España, como se denuncia desde la propia carrera judicial y evidenciaba ese estudio existe en España un déficit en la ratio de jueces y magistrados profesionales por número de habitantes.

Esta situación, que nos coloca al nivel de países de muy inferior grado de desarrollo social, económico y de garantías de los derechos y libertades de los ciudadanos, supone por sí misma una grave deficiencia estructural de nuestra Administración de Justicia, que condiciona sus resultados de satisfacción ciudadana y de gestión y resolución de sus conflictos y lastra la solución de la ingente litigiosidad judicial existente en nuestro país, aunque también se ha evidenciado que la mera adición de nuevos jueces, incrementando anualmente su número, tampoco consigue solucionar el problema endémico de saturación de los órganos judiciales españoles, pues la litigiosidad crece exponencialmente sobre el propio crecimiento de la planta judicial, así como los asuntos pendientes de resolver, a pesar del también incremento anual del rendimiento resolutivo de los órganos judiciales españoles.

Por otra parte, la comparación internacional, en el ámbito europeo, de las diferentes proporciones de números de jueces por número de habitantes, no puede llevarnos tampoco a alcanzar nítidas conclusiones, pues, como indica el propio estudio, son muy distintos conceptualmente los modelos judiciales europeos, muy dispares los criterios de determinación de lo que se entiende por un juez en Europa, incluyendo en múltiples casos, jueces legos, no profesionales, que no permiten ninguna comparación con nuestros jueces de paz, que siendo muy numerosos, no aportan prácticamente ninguna solución a los conflictos sociales y, por tanto, no pueden

ser computados como dotación efectiva de plantilla judicial, y también son diversos el número y complejidad de las competencias que poseen los jueces españoles, con respecto al resto de Europa, desde que España posee un sistema de instrucción penal dirigido por jueces –lo que no ocurre en casi ningún otro país europeo– hasta que también en España los jueces españoles han de ocuparse de todos los conflictos que la vida social comporta, siendo todos ellos, sin distinción de ámbito o relevancia susceptibles de ser judicializados ante los jueces profesionales, siendo de hecho sometidos en gran medida a la decisión judicial, al no estar correctamente vertebrados los sistemas de resolución extrajudicial de conflictos.

Con este sobredimensionamiento de lo que pueda llegar a ser un asunto judicial, España no sólo necesitaría alcanzar la ratio juez/habitante de los países de su entorno, sino que, caso de no actuar rebajando los niveles de litigiosidad, debería, para poder abordar esa gran carga de trabajo, sobrepasar ampliamente las referidas ratios.

No es esta la conclusión que queremos alcanzar en estas reflexiones, sino más bien la ineludible actuación sobre la rebaja de la litigiosidad, la desjudicialización de determinados conflictos, la razonabilidad en el acceso al recurso a la segunda instancia y el fomento de los sistemas extrajudiciales de resolución de conflictos, por una parte y que se tratan más pormenorizadamente en otros apartados de estas reflexiones, y además la superación del paradigma de la demarcación judicial, el partido judicial como base y centro del sistema de red de órganos judiciales, el establecimiento de nuevos y más flexibles sistemas de trabajo en los órganos judiciales unipersonales, impulsando la colegiación de sus tareas, y la necesidad de un mejor y más eficiente reparto del trabajo entre todos los jueces profesionales, que permita la supresión de la Justicia interina.



## 5.3. DISPERSIÓN COMPETENCIAL DE LOS JUECES Y MAGISTRADOS ESPAÑOLES. HACIA UNA REDISTRIBUCIÓN DE LA COMPETENCIA OBJETIVA

---

Ya decíamos en aquél trabajo que una de las inconsistencias de cualquier estudio relativo a la ratio de número de jueces por número de habitantes es que el resultado que arroje para cada país no toma en consideración la competencia objetiva y funcional de cada juez y la naturaleza de los asuntos litigiosos. Se trata tan sólo de una visión panorámica que permite únicamente conocer de cuántos jueces dispone la población de un país. La ratio resultante se configura como un guarismo que pretendería indicar a los ciudadanos de cuántos jueces disponen para resolver sus controversias, en una foto fija que pareciera indicar que todos los jueces pueden atender indiferenciadamente todos los problemas judiciales de los ciudadanos, cualquiera que fuera su índole, naturaleza o instancia.

Ciertamente, el sistema no puede obedecer a esa indiscriminada forma de reparto de los conflictos ciudadanos entre los órganos judiciales, sino que la jurisdicción y quienes la detentan se reparten sus competencias entre cuatro básicos órdenes jurisdiccionales, civil, penal, social y contencioso administrativo, y, de éstos, en diversos órganos especializados, lo que ya supone, de suyo, una importante matización a la ratio juez/habitante. Si a 100.000 habitantes les corresponde un número de jueces, será más decisivo, para una correcta organización de la plantilla judicial, que ese número esté correctamente repartido en los órdenes competenciales y funcionales necesarios dependiendo de la naturaleza e instancia

de los asuntos que los ciudadanos planteen ante su sistema judicial. Para afinar ese mecanismo sería necesario buscar las subratios adecuadas en cada ámbito competencial y asimismo en la pirámide jerárquica que ha de configurar la carrera judicial, para atender correctamente no sólo el asunto por su naturaleza, sino por la instancia judicial por la que discurra.

Y aquí encontramos graves disfunciones, como indica el estudio, en la organización judicial española, donde se aprecian órdenes e instancias judiciales donde su número de efectivos es claramente deficitario y otros donde la asignación de recursos humanos es elevadamente desproporcionada. Lo que distorsiona la primera asignación a trazos gruesos del número de jueces por habitantes o por la litigiosidad global del conjunto del Estado, e incluso dividida por órdenes jurisdiccionales, al entrar entonces en juego el reparto de competencias objetivas por razón de la materia o cuantía de esos órganos judiciales dentro de un específico orden jurisdiccional, así como también limitar sobremedida la consideración absoluta de dicha ratio, así ya matizada, por la distribución de asuntos operada por la competencia territorial, hasta llegar a la distribución de asuntos por partidos judiciales, unidad ésta que produce grandes disfunciones en el reparto más eficiente en la distribución de asuntos para su resolución entre jueces implantados en territorios contiguos o próximos, pero cuya barrera territorial impide la permeabilidad judicial en la resolución del conjunto de los litigios.



## 5.4. DETERMINACIÓN DE LA PLANTA JUDICIAL

---

Para abordar el problema descrito en el apartado anterior es preciso establecer un adecuado sistema de determinación de la Planta Judicial, esto es, del número de jueces y magistrados necesarios, tomando en consideración el orden jurisdiccional que atenderán, su especialidad y la instancia judicial en que estarán ubicados.

En la Administración de Justicia española, considerada en su conjunto, pueden distinguirse tres importantes ámbitos: El Poder Judicial, el Gobierno del Poder Judicial y la Administración de la Administración de Justicia.

El Poder Judicial se residencia en cada Juez o Magistrado en el ejercicio de sus funciones, jurisdiccionales, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado

Como soporte administrativo, y para garantizar su independencia, el Poder Judicial cuenta con una estructura gubernativa. Dicha estructura gubernativa no forma parte del Poder Judicial, sino de lo que podría denominarse Administración del Poder Judicial o, utilizando los mismos términos que la Ley Orgánica del Poder Judicial, Gobierno del Poder Judicial.

El Gobierno del Poder Judicial corresponde al Consejo General del Poder Judicial, que ejerce sus competencias en todo el territorio nacional, de acuerdo con lo previsto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Con subordinación a él, son órganos de gobierno del Poder Judicial, las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, los Presidentes de dichos Tribunales, las Juntas de Jueces, los Jueces Decanos y los titulares de los restantes órganos jurisdiccionales.

El Consejo General del Poder Judicial y los demás órganos de gobierno del Poder Judicial tienen atribuidas muy diversos cometidos atinentes al gobierno y administración de la carrera judicial (ingreso, promoción y formación de Jueces y Magistrados, nombramiento de cargos discrecionales, etc...) y al funcionamiento de los órganos jurisdiccionales (inspección de Juzgados y Tribunales, reparto de asuntos entre los órganos judiciales, composición y funcionamiento de las Salas y Secciones de los Tribunales, designación de Jueces sustitutos y Magistrados suplentes,...).

No es competencia del Poder Judicial, ni forma parte de su estructura gubernativa, la Administración de la Administración de Justicia, término acuñado por el Tribunal Constitucional para referirse a la gestión de los medios materiales y del personal funcional afecto a la Administración de Justicia. Dicha competencia corresponde al Poder Ejecutivo estatal o autonómico.

En materia de creación de nuevos órganos judiciales la competencia es del Ministerio de Justicia, pero requiere informe preceptivo del Consejo General del Poder Judicial. En la práctica el Consejo General del Poder Judicial a través de sus estudios estadísticos, de las memorias de necesidades de los distintos Tribunales Superiores de Justicia y de los estudios realizados por el Servicio de Inspección, elabora un informe sobre necesidades de planta y demarcación, que debate con el Ministerio de Justicia, previo al informe, en una Comisión Mixta entre ambos órganos, cuyas negociaciones se amplían a la Comisión en la que también intervienen las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia.

Es preciso priorizar las necesidades pues éstas son siempre mayores que las disponibilidades presupuestarias del Ministerio que suele proceder a la creación de los órganos acordados en dos fases, una en junio y otra en diciembre de cada año, integrándose la primera fase por aquellos nuevos órganos colegiados de más fácil creación, porque existan dispo-

nibilidades de edificios, o porque al ser plazas de órganos colegiados, no requieren tanta infraestructura de oficina judicial. En cualquier caso el Consejo General del Poder Judicial maneja unos criterios de priorización de necesidades en base al denominado módulo de entrada, compuesto por una cantidad de asuntos de las diversas categorías correspondientes a las competencias de dicho órgano judicial. El exceso de carga de trabajo correspondiente a un órgano judicial, puede suponer la necesidad de creación de uno nuevo, si el porcentaje de exceso es significativo. Si no se crea el órgano judicial, el exceso de trabajo ingresado en los demás habrá de ser resuelto coyunturalmente mediante medidas de refuerzo.

Aquí surgen varios problemas. En primer lugar, que en el proceso de negociación de la creación de nuevos órganos judiciales el Ministerio de Justicia acoge un método que perturba la visión nacional, cual es adscribir a cada Comunidad Autónoma un número de plazas a crear en su territorio. Ello provoca que todos los territorios autonómicos cada año, reciban nuevas aportaciones de unidades judiciales, siendo así beneficiadas las Comunidades de menor necesidad, que siempre reciben la creación de alguna nueva unidad judicial, en vez de visionar un mapa nacional, que permitiera intensificar el nivel de creaciones en los territorios que verdaderamente lo necesitan, aunque alguna parte del territorio nacional no incrementara su número esa anualidad. Más chocante resulta aún que la Administración Autonómica correspondiente, tras haber obtenido el número de nuevas unidades judiciales, suspenda su efectiva puesta en funcionamiento, por falta de medios presupuestarios o incluso renuncie a las nuevas creaciones, como si se tratara de una facultad que sólo a dicha

Administración concierne, poniendo aún más en evidencia la pérdida de la visión de conjunto de las necesidades de la Administración de Justicia de España.

El segundo problema que se vislumbra es que, como los medios presupuestarios son escasos para crear todos los órganos judiciales que serían necesarios, los no creados han de ser suplidos mediante medidas de refuerzo, pensadas para situaciones coyunturales y no estructurales que, dado que mitigan el problema, tienden a permanecer durante varios años, sin dar lugar en un tiempo muy prolongado a la correspondiente creación. Por otra parte, estas medidas de refuerzo desde hace bastantes años se han limitado a acercar más jueces profesionales o interinos al órgano judicial atascado para resolver más asuntos y no han practicado la fórmula mucho más eficiente de acercar el caso donde se encuentra el juez profesional que puede prestar esa tarea de apoyo o refuerzo, por estar su órgano judicial más descongestionado de trabajo.

Las necesidades de creación de nuevos órganos judiciales, en el estado organizativo actual, son elevadas, tanto si atendemos a la población pues la planta judicial española responde a la Ley de Planta de 1988, cuando la población española era muy inferior, y la real plantilla de jueces y magistrados era muy inferior a la planta diseñada, como si atendemos a la carga de trabajo existente, criterio éste que nos parece de impacto real y efectivo sobre la eficacia y eficiencia de la Administración de Justicia española y el que verdaderamente supone una respuesta judicial rápida a los conflictos planteados por los ciudadanos.



## 5.5. NUEVA DEMARCACIÓN

---

Otro factor de enorme trascendencia sobre el número de jueces necesarios en España para resolver la ingente litigiosidad, es la denominada demarcación judicial, esto es, donde están situados y cual es el ámbito territorial sobre el que ejercen sus competencias. La demarcación judicial española está basada en la ya citada Ley de 1988, respondiendo a una realidad social, económica, demográfica y de infraestructuras muy distintas a la actual.

Su fundamento es el partido judicial, conformándose un número muy elevado de partidos judiciales integrados por un reducido número de órganos judiciales y muy dispersos a lo largo de todo el territorio nacional. El órgano judicial está en las pequeñas poblaciones en base a una muy obsoleta concepción de la proximidad de la Justicia. Incluso se ha ido más allá en la fragmentación de órganos judiciales conceptuados como de naturaleza provincial, que se dividen en pequeños órganos de naturaleza territorial inferior.

Esta política judicial ha llevado a la proliferación de un muy elevado número de partidos judiciales compuestos por muy pocos Juzgados, con falta de medios materiales y personales o profesionales a su servicio, escasa especialización y difícil arraigo judicial.

Hoy se ha abierto una nueva línea de pensamiento, que algunos señalábamos ya hace tiempo, de superación del partido judicial, concibiendo la proximidad del ciudadano a la justicia mediante un fácil acceso telemático y con pequeñas oficinas de apoyo cercanas a su domicilio, pero con grandes centros judiciales agrupados en aquellos lugares que tanto por nivel

de población, como de carga de trabajo, así como de accesos y comunicaciones, las circunstancias aconsejen. A nadie se le ocurriría un sistema sanitario eficiente con un gran hospital en cada pequeña población.

De esta forma, el acercamiento del ciudadano a la Justicia, escasas veces en su vida, supondrá un pequeño desplazamiento justificado al encontrarse ante un gran centro judicial dotado de todo tipo de medios materiales y profesionales puestos a su disposición, otorgando una verdadera tutela judicial efectiva.

La superación del partido judicial como unidad básica de implantación territorial de la Administración de Justicia permitiría que la agrupación de centros de resolución judicial no sólo ofreciera un mejor servicio al ciudadano al poseer más medios materiales y personales, sino que podría conseguir un mejor y más eficiente reparto de los asuntos entre la totalidad de los jueces de dicha agrupación judicial, compensando así, la actual rigidez del sistema que obliga al mantenimiento de órganos judiciales deficitarios en su asignación de asuntos por su circunscripción territorial y provoca la sobrecarga y por tanto lentitud en los tiempos de respuesta de otros órganos judiciales cuya localización geográfica incide de manera directa en la mayor saturación de asuntos.

Esta superación de la unidad territorial clásica de implantación judicial territorial debe realizarse con una mentalidad abierta a nuevas fórmulas de eficiencia judicial, sin más límites que los establecidos constitucionalmente que exigen que el Tribunal Superior de Justicia en la Comunidad Autónoma culmine la organización judicial en dicho territorio.



## 5.6. PLANTA Y NUEVA OFICINA JUDICIAL

---

Podemos aquí sintetizar la nueva organización y los problemas más relevantes relativos a la implantación de la nueva oficina judicial introducida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre.

El elemento organizativo básico de la nueva oficina judicial se basa en la distinción entre Unidades Procesales de Apoyo Directo, integradas en cada órgano judicial para asistir a Jueces y Magistrados en el ejercicio de sus funciones y Servicios Comunes Procesales, que prestan apoyo a todos o a algunos órganos judiciales de su ámbito territorial.

Sobre los Servicios Comunes Procesales, una primera categoría está compuesta por los previstos expresamente por la Ley Orgánica del Poder Judicial, muchos de los cuales y en muchos partidos judiciales venían ya funcionando antes de la reforma y su experiencia puede resultar positiva en el proceso de implantación de la nueva oficina. En una segunda se incluyen los no contemplados expresamente pero sí permitidos por la Ley Orgánica; respecto a éstos la administración competente podrá crearlos siempre que concurra el informe favorable del CGPJ, configurándose como el más relevante el Servicio Común Procesal para la Ordenación del Procedimiento porque su correcta implantación supondría un salto cualitativo en la Justicia del siglo XXI permitiendo la efectiva racionalización de los recursos disponibles, mientras que si es defectuosa los efectos negativos se verán amplificadas por la gran amplitud de medios materiales y personales que resultarían afectados.

De ahí, que el despliegue efectivo de este nuevo marco organizativo incida directamente sobre el número de jueces y magistrados necesarios, es decir, sobre la adecuada planta judicial. Es por ello, que postulamos que para acometer los cambios en la justicia española, ineludibles, se tomen en consideración todas las piezas que forman el rompecabezas, con la adecuada perspectiva y no acometiendo reformas parciales, que no contemplan la globalidad del proyecto.

Sobre las Unidades Procesales de Apoyo Directo, su configuración se encuentra estrechamente relacionada con las funciones que el ordenamien-

to otorga a los jueces y magistrados, en las nuevas leyes procesales, para el adecuado ejercicio de la función jurisdiccional. Su dimensión debe sincronizarse con el proceso de implantación del Servicio Común de Ordenación del Procedimiento; por otra parte, allí donde éste no exista, la dotación de un Secretario Judicial que preste sus servicios en dos Unidades puede resultar insuficiente. Este nuevo modelo de juez que la reforma organizativa comporta incidirá muy directamente sobre las necesidades de Planta Judicial.

Dada la complejidad de los problemas planteados y la confluencia de competencias de distintas entidades públicas, el proceso de implantación debe fundamentarse en la idea de colaboración, que exige tanto el establecimiento de específicos instrumentos de diálogo y coordinación, como transparencia en el intercambio de información; y en la idea de progresividad, a través de experiencias piloto y/o mediante la implantación de aquellos servicios comunes procesales que menos afecten a la estructura de la organización judicial, con una posterior extensión a otros ámbitos partiendo del análisis de lo realizado.

Hasta el momento presente la experiencia en la implantación del nuevo modelo organizativo de la oficina judicial en los lugares donde se ha iniciado no ha dado lugar a buenos resultados. Han sido numerosas las disfunciones producidas por ausencia de dicha colaboración interprofesional e interinstitucional, que han dado lugar a declaraciones institucionales solicitando la suspensión de la implantación del nuevo modelo hasta que dichas interferencias y disfunciones no estén totalmente resueltas.

Sin embargo, consideramos que el nuevo sistema organizativo parte de una división funcional correcta que mejorará en el futuro los métodos de trabajo de la Administración de Justicia. Para ello, es absolutamente imprescindible la cooperación de las Instituciones concernidas y el planteamiento de los problemas de implantación de forma armónica y con visión de conjunto que permita su solución integradora. No ha sido este el camino seguido hasta el momento.



## 5.7. TRIBUNALES DE INSTANCIA Y PLANTA JUDICIAL

---

Desde hace décadas la política de creación de nuevos órganos judiciales con un crecimiento importante de la planta y plantilla judicial se ha visto desbordada por un continuo incremento de la litigiosidad, esto es, del número de procedimientos judiciales que cada año entran en los Juzgados y Tribunales españoles, hasta el punto de convertir el esfuerzo de creación de nuevos órganos judiciales en una dinámica sin fin que intenta paliar el crecimiento del número de asuntos del año anterior y que vuelve a verse sobrepasada por otro nuevo crecimiento en la entrada de asuntos, que no pueden ser absorbidos por los órganos judiciales existentes, a pesar de que en un auténtico alarde de elasticidad de la respuesta judicial se consigue resolver más asuntos cada año.

Ciertamente, ese crecimiento exponencial de la litigiosidad tiene una vertiente positiva; los ciudadanos tienen cada vez más interiorizados sus derechos y acuden a la justicia para su efectividad, lo que tiene un matiz también interesante relativo a la confianza ciudadana en su sistema de justicia, a pesar de lo declarado en las encuestas de opinión. Pero también es preciso reconocer que no puede continuar creciendo sin fin la creación de órganos judiciales, sobre todo cuando enfocamos la cuestión desde el punto de vista de la eficiencia del sistema judicial, esto es, la desproporción entre los costes públicos del proceso respecto a determinadas cuestiones cuya resolución vienen hoy encomendadas a los jueces y magistrados y que poseen muy escasa trascendencia jurídica y social. Dejando ahora al margen las cuestiones atinentes a la excesiva judicialización de los conflictos, que se abordan en otro apartado, es preciso seguir abordando, desde una vertiente organizativa, un nuevo modelo para la primera instancia judicial, allí por donde el ciudadano comienza su pleito

y donde obtiene su primera resolución, que en un alto porcentaje, acaba siendo la definitiva solución, bien por ausencia de recurso, bien por la altísima ratio de confirmaciones de las sentencias de instancia.

Esta reflexión conduce a la solución de colegiación de la primera instancia que incidirá de forma indirecta en el número de jueces y magistrados necesarios para completar la planta judicial. Sus ventajas son incuestionables, siempre que dicha iniciativa se vincule a la superación del partido judicial y de creación de agrupaciones de centros judiciales, como ya hemos advertido. Y siempre que su articulación no suponga ninguna merma de las garantías constitucionales de inamovilidad judicial y del juez natural predeterminado por la ley. Principios que no estaban suficientemente garantizados en el Anteproyecto de Ley presentado en la legislatura recién finalizada y que supusieron que el proyecto no saliera adelante.

Bien planteado y pensado en ese contexto global de reformas armónicas que tiendan a dotar de mayor eficiencia al sistema judicial español, este nuevo sistema organizativo de la primera instancia española dotará de una mayor flexibilidad al sistema, permitiendo un mejor y más eficiente reparto de los asuntos entre los distintos jueces del tribunal, su unificación de criterios ofreciendo mayor seguridad jurídica, lo que a su vez, puede redundar en el descenso del nivel de litigiosidad y a la solución del problema de la justicia interina, o al menos a ir reduciendo paulatinamente en su concurso en la carga resolutoria global.

Por tanto, este posible cambio organizativo deberá ser contemplado también para diseñar una adecuada política de determinación de la planta judicial.



## 5.8. JUSTICIA INTERINA Y JUECES DE ADSCRIPCIÓN TERRITORIAL

---

Como destaca el sistema de indicadores del Observatorio de la Actividad de la Justicia y los estudios por el mismo realizados sobre la carga de trabajo de los jueces españoles por número de habitante o por número de asuntos, un porcentaje significativo de las actuaciones judiciales son llevadas a cabo por jueces sustitutos y magistrados suplentes que, salvo supuestos de autoformación muy consolidada, carecen de los requisitos selectivos y formativos del juez profesional. Ello supone un sistema de justicia que carece de efectivos profesionales suficientes para alcanzar el cumplimiento de sus competencias constitucionales.

Completar la plantilla judicial profesional a fin de evitar la Justicia interina se convierte en una prioridad, pero insistimos, enmarcándola en el nuevo mapa global de soluciones organizativas. Y para ello, además de incrementar los resultados de los habituales sistemas de selección,

debe dotarse al sistema judicial de un número mayor de los efectivos necesarios que puedan hacerse cargo de las inevitables sustituciones de los jueces y magistrados titulares.

La modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial creando la figura de los jueces de adscripción territorial, jueces de naturaleza profesional que eligen como destino propio, el de jueces volantes para cubrir dichas sustituciones o necesidades de refuerzo, siempre con la garantía de la inamovilidad, puede suponer un gran avance y también una corrección del actual sistema de planta judicial.

Sin embargo, el número de plazas de esta naturaleza creadas anualmente, en torno a cincuenta, no permite vislumbrar una verdadera eficacia de la medida en el medio plazo.





## 5.9. JUSTICIA DE BASE O DE PEQUEÑOS CONFLICTOS

---

Se ha repetido hasta la saciedad que la desaparición de los Juzgados de Distrito supuso el primer colapso de la justicia española. Estos órganos judiciales servidos por jueces profesionales de entrada, permitían la resolución de los pequeños conflictos civiles y penales, permitían al nuevo juez forjar su experiencia y descongestionaban a los órganos judiciales de mayor nivel.

Su supresión supuso que la justicia de bagatela y la justicia de complejidad confluyeran en el mismo juez, sobrecargando su trabajo diario, colapsando su resolución e infrautilizando al juez con experiencia en la resolución de temas menores, al mismo tiempo que debía dedicar su ya mermado tiempo a la resolución de conflictos de mayor envergadura.

El diagnóstico era claro para cualquier observador. Era preciso reinstaurar una justicia menor, que permitiera al juez de mayor experiencia dedicarse a la resolución de los asuntos más complejos en exclusiva. Sin embargo, las primeras soluciones ofrecidas a través de la denominada Justicia de proximidad no fueron satisfactorias. El modelo de juez de proximidad que se proponía era un juez no profesional, seleccionado sin un riguroso sistema objetivo y con implicación en el proceso selectivo de instituciones municipales o de otra índole, ajenas al sistema judicial. En

definitiva, no se garantizaba a estos jueces, el estatuto básico de independencia e inamovilidad del poder judicial.

Actualmente, se insiste con fuerza en la recuperación de una justicia profesional de base o de primer grado que, seleccionada de forma objetiva con un sistema basado en los principios de mérito y capacidad, y dotada de la garantía estatutaria de independencia e inamovilidad, pudiera descargar a los jueces de mayor nivel y experiencia de los temas menores, que siguieran siendo judiciales, aún después de una adecuada política de desjudicialización.

Esta solución incidiría, claro está, de manera determinante en la planta judicial, como todos los anteriores posibles cambios organizativos con los que se ha querido dar unas pinceladas sobre la necesidad de una reflexión conjunta y global de los cambios necesarios en nuestro sistema judicial para hacerlo más eficaz y eficiente, y que las decisiones que en esta materia se adopten constituyen una cuestión previa y fundamental para determinar el número de jueces que precisa la sociedad española para resolver los conflictos judiciales en ella planteados con la necesaria calidad, eficacia y eficiencia en unos momentos de debilidad económica del Estado y de la sociedad española en su conjunto.



## **6.** Costes sociales de la mala imagen de la Administración de Justicia año 2011



## 6.1. PRESENTACIÓN

---

La Fundación Wolters Kluwer viene realizando desde el año 2009 un barómetro anual para conocer la evaluación que hacen los ciudadanos de la actividad judicial. Sin embargo, este año 2011 se han generado dos encuestas de esta misma naturaleza (Barómetro del CIS, de febrero y Encuesta del CGAE, publicada el pasado mes de octubre). Los dos trabajos tienen el mismo perfil de los Barómetros del Observatorio, por lo tanto, este año hemos decidido realizar un estudio ecléctico sobre los costes sociales que acarrea la mala imagen de la Justicia<sup>1</sup>. Ofrecemos al lector un análisis panorámico seleccionando los datos de más interés para describir y reflexionar sobre el problema de la mala imagen de la Administración de Justicia y los costes sociales que conlleva.

La Administración de Justicia española se encuentra encarrilada en un proceso perverso que impide la mejora de su imagen<sup>2</sup>. El punto de partida de la Justicia en el nuevo escenario democrático no era bueno<sup>3</sup>. Los datos nos indican que la Administración de Justicia inició su andadura lastrada

---

1 Los datos que ofrecemos han sido generados de las encuestas del CGAE y el CIS del año 2011 y anteriores, más los datos que de los barómetros del CGPJ y los que ha generado el Observatorio de la Actividad de Justicia en los años 2009 y 2010.

2 Esta línea de análisis y los argumentos sobre la construcción de la mala imagen de la Administración de Justicia nos la sugirió el profesor, Juan José García de la Cruz Herrero en los talleres de trabajo del Observatorio de la Actividad de Justicia del año pasado, año 2010. En este capítulo seguiremos sus sugerencias y utilizaremos alguna de sus publicaciones. En el ámbito teórico véase, García de la Cruz Herrero, J.J., 2010, "La Justicia que muestran los medios de comunicación y la valoración de los españoles en los últimos veinte años: Barómetro del 2010", en LA LEY, núm. 7477, martes, 28 de septiembre de 2010, págs. 13-16; en el ámbito del análisis de prensa de manera concreta y con un análisis exhaustivo de miles de noticias hemos utilizado García de la Cruz Herrero, J.J. 2011, "La actividad judicial en la prensa española", Sección de Estudios Sociológicos, CGPJ, publicación interna del CGPJ.

3 En este sentido sólo las Fuerzas Armadas y las Fuerzas del Orden llegaron más lastradas que la Administración de Justicia y ambas instituciones han mejorado ostensiblemente su imagen y valoración por parte de la ciudadanía, por ejemplo, véase la puntuación que han obtenido en el año 2011, encuesta CGAE.

por una herencia negativa por su papel como instrumento político de un régimen no democrático<sup>4</sup>.

Superado aquel escollo, hoy en día, nos encontramos ante una Justicia que parece condenada a una mala imagen perpetua. Se observa que la Administración de Justicia es incapaz de reaccionar ante las críticas a su gestión, sean las que fueren, vengan de donde vengan, con o sin fundamento. Cualquier ciudadano, institución o medio de comunicación puede decir sin temor que le contradigan casi cualquier cosa sobre la Justicia, los Jueces, sus sentencias o cualquier actividad del servicio público que ofrece la Administración de Justicia<sup>5</sup>. El principal problema con el que se enfrenta la mejora de la imagen de la Justicia son las informaciones que de ella están ofreciendo los medios de comunicación. Los ejemplos son constantes y generalizados. Jueces y magistrados señalados por uno u otro medio de comunicación como esclavos de una supuesta ideología, amistad o lazo familiar. Sentencias analizadas parcialmente, y casi siempre sin conocer el desarrollo real del asunto al que dan conclusión, y fundamentalmente, sentencias (texto parcial de las sentencias) evaluados a la luz de la jurisprudencia del sentido común<sup>6</sup>.

La dinámica descrita genera dos consecuencias. Por un lado, la indefensión del personal de la Justicia (jueces, funcionarios o fiscales). Naturalmente estamos hablando de la indefensión en el ámbito de la opinión

---

4 Sobre la influencia en la imagen de la Justicia del régimen anterior pueden verse datos en Toharia, J.J. (1987): *¡Pleitos tengas! Introducción a la cultura legal española*, CIS, especialmente las páginas 3 a 14.

5 La idea, la propuesta de la Administración de Justicia como un servicio público no es hegemónica, pero asumimos los argumentos que realiza Toharia, 2001, *Opinión pública y Justicia*, Madrid, CGPJ, véase el apartado 2, del Capítulo 2.

6 Véase García de la Cruz Herrero, 2010, ob. cit.

pública, no en los derechos subjetivos e individuales<sup>7</sup>. Y por el otro, las enormes dificultades que hay para hacer prosperar la imagen de la Justicia, incluso, aunque muchos de sus criticados parámetros hayan mejorado. La perversión se produce cuando en una situación de progreso y regeneración de toda la Administración de Justicia (mejoras en los ámbitos procesales, de infraestructuras, productividad, dotación, etc.) la opinión pública sigue alimentándose esencialmente de la herencia y las críticas negativas volcadas a la opinión pública por los medios de información. Por lo tanto, para nosotros la mala imagen es algo alimentado por los medios

de comunicación y que genera enormes costes sociales para el sistema social, político e, incluso, económico.

La Administración de Justicia se ha convertido en objeto de información de primera mano. En este sentido, es obligado aludir al Informe que ha realizado el profesor Juan José García de la Cruz Herrero como Jefe de la Sección de Estudios Sociológicos del CGPJ sobre la presencia de la actividad judicial en la prensa española. Los datos ofrecidos, que sintetizamos en el apartado tercero de este capítulo, nos mostrarán en qué magnitud la prensa se ocupa de la Administración de Justicia<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> La indefensión individual ante los medios de comunicación es hoy en día universal e incluye obviamente a magistrados, jueces o fiscales. Dicho de otro modo, cuando un medio de comunicación pone el punto de mira en determinada persona no hay ningún instrumento exterior al propio medio que impida su sesgo, parcialidad o en el mejor de los casos ignorancia.

---

<sup>8</sup> García de la Cruz Herrero, J.J., 2011, "La actividad judicial en la prensa española," Sección de Estudios Sociológicos, CGPJ.

## 6.2. GRAN PARTE DE LA MALA IMAGEN ES GENERADA POR LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

---

El axioma de partida de las encuestas de valoración de la Justicia es que valoran lo que hace la Administración de Justicia. Sin duda, reflejan lo que piensan los españoles sobre los tribunales, los jueces y el funcionamiento de la Administración de Justicia. Pero, lo que opinan y lo que conocen de la Administración de Justicia los entrevistados no es lo que hace la Administración de Justicia.

El concepto de *opinión pública* es importante en el devenir de la sociología demoscópica y sobre todo, y esto es lo esencial, en el desarrollo de los sistemas democráticos contemporáneos. Las investigaciones sociológicas sobre opinión pública han sido instrumentos teóricos y técnicos para definir y determinar en los diferentes escenarios políticos: *¿Qué y cuál era la opinión pública en ese momento? Pero esta fórmula («Los resultados de una encuesta nos indican la valoración de la población»)* no debe ser asumida siempre y por igual en todos los casos o tipos de estudios.

En la práctica, a mayor complejidad y lejanía de los entrevistados (sin contacto directo) sobre el asunto que aborda la encuesta, menos capacidad tiene el estudio de reflejar una opinión o valoración sobre la realidad a evaluar. Así, sería poco rentable –útil para los gestores– consultar a los ciudadanos sobre la conveniencia de la energía eólica sobre la hidráulica o sobre el funcionamiento de la distribución de material escolar en los centros de enseñanza pública.

Si pensamos en una escala de más a menos conocimiento real de la Administración de Justicia, podríamos distinguir cuatro escalones:

1. El que tienen los que trabajan en la Administración de Justicia: jueces, fiscales, policía judicial, y otros funcionarios de la Administración de Justicia.
2. El que tienen los operadores judiciales externos a la Administración de Justicia: abogados, procuradores, graduados sociales y peritos.
3. El conocimiento que generan los ciudadanos que, como usuarios, han utilizado la Administración de Justicia alguna vez.
4. Finalmente, la cognición de la población general, es decir, los ciudadanos que no han sido usuarios de la Administración de Justicia en los últimos años.

Estamos ante perfiles que a su vez tienen grados o perspectivas de conocimiento variados. Estas diferencias no son sólo de grado (mayor o menor conocimiento sobre algo), sino que afectan aspectos nucleares en la formación de la cognición de esos colectivos. Por lo tanto, podemos señalar para cada perfil diferentes itinerarios en la formación de su representación social sobre la Administración de Justicia.

En los diversos estudios que se han venido realizando en España sobre la imagen social de la Justicia, que se iniciaron en el año 1984 bajo la dirección del profesor José Juan Toharia, se ha venido constando en torno a un 25% de la población adulta que ha tenido alguna experiencia, contacto, con la Administración de Justicia en los últimos años. Por consiguiente, el resto de la población, aproximadamente un 75%, habla bien de oídas, o más bien utilizan como referencia de la actividad judicial lo que cuentan, relatan, los medios de comunicación. Esta proporción ha variado algo en los últimos años, incrementándose los que han tenido contacto, aunque, también es cierto que gran parte de los que se han acercado a la Justicia lo han hecho en carácter de testigos, un papel que no permite calibrar la actividad de los tribunales de una manera mínimamente consistente. Compárese ese contacto al que tiene la población con la sanidad.

Como nos explicaba el año 2010 un especialista en la materia que invitamos a participar en los debates de Observatorio de la Actividad de

la Justicia<sup>1</sup>, cuando se pregunta a la población española: «¿Dónde diría usted que obtiene, fundamentalmente, las noticias e informaciones sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia y sobre sus problemas?» El 80% de la población expone que conoce de la actividad judicial a través de lo que relatan los medios de comunicación<sup>2</sup>. La imagen y la propia valoración de la actividad de la Justicia está filtrada por lo que cuentan los medios de comunicación sobre los Tribunales de Justicia y la carrera judicial, véase el **Cuadro 1**.

### CUADRO 1

**“¿DÓNDE DIRÍA USTED QUE OBTIENE, FUNDAMENTALMENTE, LAS NOTICIAS E INFORMACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y SOBRE SUS PROBLEMAS?”**  
(En porcentajes)

	2010
De las noticias de la TV/Noticias de la radio	81
De lo que publican los periódicos	53
Internet	15
De comentarios de amigos y conocidos	7
De los programas de tertulias de la radio y TV	6
De la experiencia personal propia o de familiares y conocidos	4
De lo que se oye en la calle	1

Fuente, Barómetro Observatorio de la Actividad de la Justicia, año 2010.

1 García de la Cruz Herrero, J.J. en sesiones cerradas del Observatorio sobre el impacto de la prensa en la imagen de la Administración de Justicia, meses de abril y mayo del año 2010.

2 García de la Cruz Herrero, 2010, “La Justicia que muestran los medios de comunicación y la valoración de los españoles en los últimos veinte años: Barómetro del 2010”, en LA LEY, núm. 7477, martes, 28 de septiembre de 2010, págs. 13-16.

Por lo tanto, tenemos que asumir que en la mayoría de los casos, lo que están midiendo las encuestas de evaluación de la Justicia es, esencialmente, producto de una sedimentación de las informaciones que los medios de comunicación han ido publicando, siendo de mayor impacto las informaciones de los últimos meses o semanas anteriores a la ejecución de la encuesta.

La función social y política de los medios de comunicación es, como todos sabemos y compartimos, hasta ahora insustituible y fundamental en la dinámica democrática. No hay ninguna duda. Sin embargo, como cualquier otra actividad, está limitada y no pueden abordar con la misma eficacia la información sobre todos los temas y todos los días. Tal como nos explicaba el profesor García de la Cruz Herrero el año pasado, “En este sentido, y como es evidente para cualquier lector de los diarios escritos que al mismo tiempo conozca la dinámica procesal judicial, los medios de comunicación tienen que reconstruir la realidad judicial, sobre todo la procesal, con muy poca información, con inseguridad técnica respecto al proceso judicial de los asuntos sobre los que tienen interés y con la obligación profesional de valorar para sus lectores, qué está sucediendo realmente con ese asunto que el medio considera de interés público.

Más allá de las conclusiones últimas del análisis de la influencia de los relatos de los medios de comunicación sobre la imagen y valoración de la Administración de Justicia, lo que sí sabemos al día de hoy es que la inmensa mayoría de la población que valora la actividad de la Administración de Justicia lo hace a través de lo que dicen los medios de comunicación. En contraste con la sanidad o el servicio municipal, en los que la inmensa mayoría de la población adulta tiene cierto contacto directo, algo que no ocurre con la Justicia”<sup>3</sup>.

Como expusimos en la presentación de nuestros barómetros en años anteriores, este conocimiento no directo de la Administración de Justicia, no deslegitima el valor social de la percepción y valoración que realizan los ciudadanos. Pero esta validez democrática no conlleva que estas valoraciones sirvan para conocer la calidad del funcionamiento del servicio que está ofreciendo la Administración de Justicia o de las expectativas reales y prácticas que tienen los ciudadanos cuando tienen que dirimir un conflicto que les afecta directamente.

3 García de la Cruz, 2010, ob. cit.



## 6.3. LA ACTIVIDAD JUDICIAL COMO OBJETO DE INFORMACIÓN EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ESCRITOS EN ESPAÑA

Según exponen textualmente en el Informe del CGPJ, “La actividad judicial en la prensa española”: “a lo largo del año 2010 se publicaron 136.761 noticias, que representan un promedio cercano a las 400 noticias diarias, si bien muchas de ellas están referidas al mismo asunto recogido a su manera por distintos periódicos. Cuatrocientas noticias que, en lo que al tipo de periódicos se refiere, se publican sobre todo en la prensa regional: un 59% de todas las recopiladas”<sup>1</sup>.

La distribución de estas noticias fue la siguiente:

**CUADRO 2**

Grupos de prensa	TOTAL NOTICIAS 2010		Porcentajes trimestrales de cada grupo			
			Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
Información general (ámbito nacional)	47.277	35%	38%	33%	35%	33%
Información económica	5.342	4%	4%	4%	4%	4%
Prensa regional	81.211	59%	56%	61%	59%	61%
Gratuitos	2.931	2%	2%	2%	2%	2%
<b>Sumas</b>	<b>136.761</b>		<b>36.036</b>	<b>39.891</b>	<b>27.695</b>	<b>33.139</b>

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

<sup>1</sup> García de la Cruz, 2010, ob. cit. pág. 7.

**CUADRO 3**

Institución	Total	% sobre total de noticias del bloque
Tribunal Supremo	22.252	19,6%
Juzgados	21.826	19,2%
Aud. Nacional	17.119	15,1%
T.S.J.	15.228	13,4%
Aud. Provinciales	15.118	13,3%
Trib. Constitucional	13.994	12,3%
CGPJ	5.467	4,8%
Trib. Europeo	1.780	1,6%
Consejerías de Justicia	712	0,6%

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

Los **Cuadros 2 y 3** nos muestran qué tipo de asuntos han centrado el interés de los medios de comunicación escritos españoles y con qué frecuencia. Se observa que el **Tribunal Supremo** y la **Audiencia Nacional** concentran la atención de los medios de comunicación, acumulan un **35%** de todas las informaciones que se hacen sobre órganos judiciales e instituciones de la Justicia. Los Juzgados, TSJ y Audiencias Provinciales aglutinan el **46%** de esas menciones, pero son muchos más y suelen ser noticias de diarios regionales o locales.

**CUADRO 4**

Juzgados	TOTAL	% sobre noticias del bloque
Instrucción-Penal	14.140	65%
Mercantil	3.855	18%
Violencia sobre la mujer	990	5%
Registro civil	963	4%
Contencioso-administrativo	887	4%
Civil	193	1%
Otros	798	4%

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

El **Cuadro 4** nos muestra el número de noticias por categoría de Juzgados. Lógicamente la atención de los medios de comunicación no es proporcional. Por ejemplo, los Juzgados de Violencia absorben un 5%, al gestionar asuntos que generan más interés de los medios que todos los Juzgados de lo Social juntos. También están sobredimensionados los Juzgados de lo Mercantil, probablemente por los procedimientos judiciales derivados de la situación económica.

**CUADRO 5**

Temas legislativos	TOTAL	% sobre noticias del bloque
Memoria Histórica	9.116	40%
CCAA	6.721	29%
Leyes diversas	3.865	17%
Aborto	1.579	7%
Educación	1.186	5%
Justicia Universal	476	2%

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

El **Cuadro 6** nos muestra una distribución de las noticias según el tema principal que abordan. Observamos que en un 37,8% se alude al mal funcionamiento de la Justicia. Solamente, un 3% del total de las

informaciones aparecidas a lo largo del año 2010 mostraban claramente una crítica a la Administración de Justicia. En contraste, observamos como los grandes temas de la información sobre justicia, **Cuadro 7**, han sido corrupción, terrorismo, Violencia de género y, naturalmente homicidios/asesinatos e inseguridad ciudadana.

**CUADRO 6**

Grupos informativos	TOTAL	% sobre noticias del bloque
Mal funcionamiento de la Justicia	4.349	37,8%
Conflictividad	3.329	28,9%
Carrera judicial	2.139	18,6%
Reformas y gestión de la Justicia	1.703	14,8%

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

**CUADRO 7**

Tipo	Asuntos	TOTAL	% sobre noticias del bloque
Penales especiales	Corrupción	16.930	17%
	Terrorismo	16.298	16%
	Violencia de género	12.532	13%
	Homicidios/asesinatos	12.281	12%
	Inseguridad Ciudadana	11.800	12%
	Droga	6.023	6%
Penales comunes	Delitos	6.419	6%
No penales	Civil	4.584	5%
	Mercantil	3.706	4%
	Laboral	3.318	3%
	Familia	2.386	2%
	Seguridad vial	1.822	2%
	Varios	722	1%

Fuente: Sección Estudios Sociológicos CGPJ, 2010

Esta descripción general del contenido de la información no nos aclara porqué la Administración de Justicia tiene mala imagen para los ciudadanos que conocen de ella a través de los medios de comunicación. Tal como ha señalado el profesor García de la Cruz sobre este asunto: “Una parte importante de los esfuerzos de los investigadores en este ámbito ha estado dedicada, precisamente, a investigar el proceso y las consecuencias de la selección que realizan los medios de comunicación. En este sentido, la teoría de la *agenda-setting*—elaborada Maxwell MacCombs y Donald Shaw en el año 1968 y que ha tenido un largo seguimiento hasta nuestros días— nos deja claro que para la opinión pública “existe” y “preocupa” lo que los medios, especialmente los escritos, están reconociendo como principales asuntos en su ámbito de influencia<sup>2</sup>. Desde esta perspectiva, vamos a ver que en España la Administración de Justicia está representada esencialmente por la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. Por otro lado, concentrada en una docena y media de asuntos que a lo largo de un año protagonizan las informaciones más interesantes sobre la Justicia para los medios de comunicación.

Precisamente, la otra parte del esfuerzo al que han dedicado los investigadores su tiempo y esfuerzo ha sido al análisis de cómo cuentan los medios el acontecimiento al que hacen referencia. Aunque las raíces

de esta línea de investigación son aún más antiguas que las de la *agenda-setting*, también es verdad que la sofisticación en la elaboración de los relatos alcanzada por los comunicadores en nuestros días y, sobre todo, su consciencia de lo que están haciendo, genera a todos los que investigamos en este ámbito un auténtico estremecimiento moral. Los redactores de los medios reconstruyen realidades judiciales con elementos e instrumentos de relato alejados del procedimiento judicial. En esta línea, de perplejidad e indignación, recomendamos la lectura de *Storytelling* de Christian Salmon. Es desde esta perspectiva de re-constructores de la realidad, en nuestro caso, de la actividad de la Justicia, la perspectiva desde la que hay que entender qué están valorando de la Administración de Justicia la población española. La respuesta es que, esencialmente, la ciudadanía conoce y valora lo que cuentan los medios de comunicación españoles de la Justicia. Eso es lo que queremos apuntar en este epígrafe. Y, con el objetivo, de entender mejor las valoraciones que realiza la población sobre la Administración de Justicia.”<sup>3</sup>

Desde el observatorio admitimos como un hecho probado que son los medios de comunicación los que han configurado el conocimiento sobre la actividad de la justicia en la mayoría de la población que no tiene una experiencia suficiente y directa para valorar las cuestiones sobre las que les interrogamos a través de las encuestas<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Citado por García de la Cruz, 2010, ob. cit., McCombs, M. 2006. *Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en conocimiento*, Barcelona, Paidós.

---

<sup>3</sup> García de la Cruz Herrero, 2010, ob. cit., pág. 10.

<sup>4</sup> Véase, García de la Cruz Herrero, 2010, ob. cit.



## 6.4. MALA IMAGEN DE LA JUSTICIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (1): LA HUELLA QUE SE OBSERVA EN LA ENCUESTA DEL CGAE

En los dos últimos apartados de este capítulo sobre la huella que han dejado los medios de comunicación en la percepción y valoración de la actividad judicial, vamos a repasar, como si fuera un estudio dactilar, cómo ven los españoles a la Administración de Justicia en dos encuestas que se han realizado este año 2011. Curiosamente, los cuestionarios apenas coinciden en unas pocas preguntas, por lo tanto son encuestas complementarias que nos permiten observar aspectos o perspectivas diferentes sobre el conocimiento y evaluación de los ciudadanos sobre la actividad judicial. En este epígrafe abordamos los resultados de la encuesta más reciente, publicada en octubre del año 2011, realizada por el CGAE.

En el **Cuadro 8**, se ofrecen 24 aspectos de la realidad. La mayoría de ellos son entidades con las que un porcentaje elevado de ciudadanos mayores de edad tiene un contacto habitual (policía, seguridad social, la radio, la prensa, etc.). Sin embargo otras, sólo son conocidas por lo que dicen los medios de comunicación: los científicos, los militares, El Rey, El Defensor del Pueblo, los jueces, los Tribunales de Justicia, son ejemplos de entidades con los que la población no tiene contacto directo y, por lo tanto, sólo conocen a través de lo que reflejan, esencialmente, los medios de comunicación.

Dicho esto y mirando sólo a este tipo de realidades mediadas observamos que todas las valoraciones bajan respecto al año 2008 en el 2011, salvo los militares. En el caso de la Justicia, representada por las categorías Jueces y Tribunales de Justicia, también han bajado su puntuación.

Es claramente preocupante el 2,6 de diferencia que hay entre la puntuación media de los científicos y la de los jueces, o el 1,8 de éstos respecto a la policía. Recordamos que hemos asumido que cerca un 70% de

la responsabilidad de esta baja puntuación es causada por el reflejo que ofrecen los medios de comunicación de su actividad profesional. Entiéndase científicos *versus* jueces<sup>1</sup>.

**CUADRO 8**

**“¿EN QUÉ MEDIDA LE INSPIRAN HOY CONFIANZA, ES DECIR, SENSACIÓN DE PODER CONFIAR EN...?”**  
(Puntuaciones medias en una escala de 0 a 10, en la que 0 equivale a muy poca confianza y 10 a mucha confianza)

	2011 CGAE	2008 CGAE	2005 CGAE	2002 CGAE
• Los científicos	7.4	—	—	—
• La Policía / los cuerpos de seguridad	6.6	7.1	6.6	6.4
• Los militares (las fuerzas armadas)	6.4	6.4	6.1	5.4
• Las ONG	6.2	6.6	6.8	6.8
• La Seguridad Social	6.1	6.6	6.4	5.7
• La radio/las emisoras de radio	5.8	6.4	6.8	6.5

<sup>1</sup> Como explicábamos anteriormente, si sabemos que menos de un 30% de la población entrevistada ha tenido contacto directo con la Administración de Justicia en los últimos años, consideraremos que el otro 70% conoce y valora la Justicia a través de lo que ha leído, oído y/o visto en los medios de comunicación.

	2011 CGAE	2008 CGAE	2005 CGAE	2002 CGAE
• El Rey	5.6	6.9	6.6	7.0
• <b>Los abogados</b>	<b>5.2</b>	<b>5.9</b>	<b>5.1</b>	<b>5.2</b>
• Los notarios	5.2	—	—	—
• El Defensor del Pueblo	4.8	6.1	5.7	—
• Los jueces	4.8	6.0	5.3	4.3
• La prensa/los periódicos	4.7	5.4	5.6	4.8
• Los empresarios	4.6	5.5	5.2	4.5
• Los funcionarios	4.6	5.6	5.3	4.7
• <b>Los tribunales de justicia</b>	<b>4.5</b>	<b>5.9</b>	<b>5.3</b>	<b>4.4</b>
• Los Ayuntamientos	4.3	5.5	5.2	4.5
• Las Cortes (el Parlamento)	4.2	5.8	5.3	5.1
• La televisión	4.1	4.6	4.2	3.4
• La Iglesia (católica)	4.0	4.4	4.6	4.1
• El Gobierno (del Estado)	3.3	5.7	4.8	3.6
• Los sindicatos	3.3	5.1	4.9	3.8
• Los bancos	2.9	4.6	4.6	3.7
• Los partidos políticos	2.8	4.2	3.5	2.2
• Los políticos	2.6	3.8	3.1	2.2

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y años anteriores. Elaboración propia.

El **Cuadro 9** nos muestra, curiosamente, el mayor porcentaje de toda la serie, desde el año 1987 al 2011, de población que enuncia que la Administración de Justicia funciona *Muy bien/Bien*, un 27% en contraste con el 21% del año 2008 o 15% del año 1995.

En contraste, y con más peso, observamos que en el año 2011 hay un 50% que opinan que funciona *Mal o Muy mal*, sólo superado por un 57% en el año 2008.

## CUADRO 9

**“¿CÓMO DIRÍA USTED QUE FUNCIONA EN LA ACTUALIDAD, EN ESPAÑA, LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA, ES DECIR, LOS TRIBUNALES?”**  
(En porcentajes)

	2008 CGPJ	2011 CGAE	2005 CGPJ	2003 CGPJ	2000 CGPJ	1997 CGPJ	1995 CGPJ	1992 CGPJ	1990 CGPJ	1987 CGPJ
• Muy bien / Bien	21	27	24	18	19	16	15	18	22	20
• Regular*	20	21	28	31	30	28	36	26	33	31
• Mal / Muy mal	57	50	44	47	46	51	46	38	33	28
• No sabe / No contesta	2	2	4	4	5	5	3	18	12	21

\* Respuesta espontánea, esta opción no se leía en las entrevistas.

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y CGPJ en años anteriores. Elaboración propia.

El **Cuadro 10** aborda de manera directa qué panorama nos han pintado los medios sobre la realidad de la Justicia en España, por supuesto los medios de comunicación no nos cuentan ficciones aunque sí las reconstruyen. El año 2011 es el que menor porcentaje obtiene, un 10%, pero no está muy alejado del 14% del año 2008, con un entorno social y económico no tan catastrofista como el que estamos viviendo ahora. Por otro lado, la mayoría de la población más del 50% cree que está *más o menos igual*, lo cual en este contexto pesimista implica un dato de confianza.

**CUADRO 10**

**“EN COMPARACIÓN CON HACE TRES O CUATRO AÑOS, ¿DIRÍA USTED QUE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA FUNCIONA AHORA...?”**  
(En porcentajes)

	2008 CGPJ	2011 CGAE	2005 CGPJ	2003 CGPJ	2000 CGPJ	1997 CGPJ	1990 CGPJ	1988 CGPJ	1986 CGPJ	1985 CGPJ	1984 CGPJ
• Mejor	14	10	21	21	12	13	20	19	26	26	25
• Más o menos igual	53	56	50	55	65	63	47	46	41	37	37
• Peor	27	26	15	17	13	15	18	25	20	18	19
• No sabe / No contesta	6	9	14	7	10	9	15	10	12	19	19

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y años anteriores. Elaboración propia.

El **Cuadro 11** nos ofrece datos de algo, de una sensación, de una percepción que sólo se puede tener si uno conoce directamente lo que se está preguntando. Por lo tanto, nos muestra claramente la huella que dejan las informaciones de los medios de comunicación en la población española. Observamos que una mayoría de la población, un 60%, en el año 2008 y un 58% en el 2011 perciben a la Justicia como una administración anticuada. Los contrastes en las otras dos filas (*moderna* o *en parte moderna, en parte anticuada*) no son significativos ya que la diferencia entre ellas es una línea poco nítida.

**CUADRO 11**

**“¿DIRÍA USTED QUE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ESPAÑOLA DA EN LA ACTUALIDAD UNA IMAGEN MODERNA O ANTICUADA?”**  
(En porcentajes)

	2011 CGAE	2008 CGPJ
• Moderna	16	26
• En parte moderna, en parte anticuada	22	9

	2011 CGAE	2008 CGPJ
• Anticuada	58	60
• No sabe / No contesta	4	5

Fuente: Encuesta CGAE 2011 y CGPJ años anteriores. Elaboración propia.

El **Cuadro 12** nos ofrece los datos de una batería de diez preguntas distintas, cuyos resultados vamos a ir viendo sucesivamente en el orden que aparecen en el cuadro:

1. Es una pregunta clásica de los barómetros. Los datos del año 2011 corroboran la imagen de Justicia lenta. ¿De nuevo estamos ante un conocimiento indirecto, mediado por las informaciones que llegan a las audiencias? Y una generalización absurda sobre millones de procedimientos diferentes con tiempos de resolución que van desde unas pocas semanas a varios años.
2. La segunda pregunta, aborda un tema clásico de acceso a la Justicia. El resultado es rotundo, el 84% de los entrevistados creen que estamos ante un ámbito con un lenguaje y procedimientos complicados. Este es un tema que trasciende a los medios de comunicación actuales, es una sensación o realidad que se arrastra desde hace siglos. ¿Pero de verdad que no ha mejorado nada la Justicia española en los últimos treinta años? ¿Ha comparado alguien, el lenguaje judicial de los años setenta con lo que se le envían ahora a un ciudadano?
3. Con el tipo de informaciones que se han generado en los últimos años es sorprendente que un 55% de los ciudadanos opinen que los Tribunales son imparciales, un 9% más que en el año 2008. La cara negativa son ese 34% que piensan que no son imparciales.
4. Esta pregunta también es clásica de los barómetros sobre la Justicia, y nos muestra un porcentaje muy elevado 76% y similar en el año 2011 y el 2008.
5. En la quinta pregunta de esta batería se ha recurrido a una expresión coloquial que permite conocer, no cómo son los miembros de la carrera judicial, sino la imagen que tienen de ellos la

población general. Los datos nos muestran que un 60% de la ciudadanía los percibe como personas algo separadas o aisladas de su sociedad.

6. Otra pregunta totalmente especulativa, volvemos a conocer una sensación, una imagen no un dato. En todo caso, la sensación de un 60% de los ciudadanos es que no dedican tiempo suficiente a los casos que juzgan. ¿Cómo lo saben? ¿En se basan?
7. Otra pregunta clásica, que muestra el núcleo de la relación entre la Administración de Justicia y los ciudadanos españoles. Un 68% considera, valora a la Adm. de Justicia como el principal garante de la democracia y las libertades. En este caso, no es un dato, es una sensación personal y, por lo tanto, la validez del resultado es total. Los entrevistados son el mejor y único portavoz de su propia sensación y valoración.
8. Es una pregunta muy cercana a la tres, imparcialidad, pero aporta el nada desdeñable matiz de la influencia. Los datos nos indican que un porcentaje claramente superior de españoles creen que son imparciales, pero al mismo tiempo son influenciables, 57%.
9. La novena pregunta nos ofrece un resultado muy similar, junto a la pregunta siete nos muestran una mayoritaria confianza en la función de los tribunales de justicia. Pero, de nuevo, es una valoración especulativa.
10. La última pregunta de esta batería, nos muestra un apoyo casi unánime, 89%, no para un proyecto obvio de modernización de la Administración de Justicia. Hay apoyo a un proyecto de reforma profunda y urgente de la Justicia. ¿De verdad alguien puede creer que la Administración de Justicia puede requerir una reforma profunda y urgente? Una Administración que está siendo reformada continuamente, tanto en sus leyes procesales, en los códigos normativos de referencia, como en dotaciones, en formación, en personal, etc... ¿Cómo se ha forjado esa idea en casi un 90% de la población española? Desde el Observatorio de la Actividad de la Justicia creemos que la mayor parte de la responsabilidad de estas imágenes tan malas del funcionamiento de la Administración de Justicia son provocadas por los medios de comunicación.

**CUADRO 12**

**“¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON CADA UNA DE LAS SIGUIENTES FRASES REFERIDAS A LA SITUACIÓN ACTUAL DE NUESTRA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?”  
(En porcentajes)**

	2011 - CGAE		2008 - CGPJ	
	De acuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
1. La administración de Justicia es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella	84	13	73	27
2. El lenguaje y los procedimientos de los tribunales son excesivamente complicados y difíciles de entender para el ciudadano medio	84	12		
3. En general, los jueces suelen ser imparciales, es decir, de entrada no están predispuestos a favor o en contra de ninguna de las partes implicadas	55	34	46	51
4. En muchas ocasiones no sirve de nada ganar un pleito pues en la práctica la sentencia es papel mojado ya que o no se cumple, o se cumple tarde y mal	76	17	75	24
5. Los jueces tienden a estar «fuera de onda» respecto de lo que ocurre en la sociedad	50	40		
6. Con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual	62	24		



## CAPÍTULO 6. Costes sociales de la mala imagen de la Administración de Justicia año 2011

	2011 - CGAE		2008 - CGPJ	
	De acuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
7. Con todos sus defectos e imperfecciones, la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades	68	22	69	29
8. A la hora de enjuiciar un caso y de dictar sentencia, por lo general los jueces españoles actúan con total independencia, sin dejarse influir por nada ni nadie	33	57	50	46
9. Nuestros jueces son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea	59	22	63*	22*
10. Tal y como ahora están las cosas, la Justicia española necesita una reforma profunda y urgente	89	7		

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y CGPJ años anteriores. Elaboración propia.

El **Cuadro 13** ofrece los resultados de una batería de cuatro preguntas sobre el CGPJ. Tal como comentamos, hay que asumir que la inmensa mayoría de los que opinan y valoran no saben cuáles son las funciones de esta institución ni siguen su actividad. No obstante, cuando se les pregunta tienen una sensación y la expresan.

1. La primera pregunta es clara y la respuesta rotunda, un 84% de la ciudadanía declara que es un organismo que requiere una profunda reforma.
2. La segunda pregunta nos muestra de manera clara y categórica que la población española ha asumido los relatos mediáticos que plantean esta visión del CGPJ, en una proporción claramente mayoritaria siete de cada diez creen que prevalecen los criterios políticos en sus decisiones.

3. Es una pregunta que ya se incluyó en el año 2008 por parte del CGPJ, y como entonces muestra la percepción de que es una institución imantada por los criterios partidistas.
4. Por último, una pregunta que también se realizó en el barómetro del año 2008 del CGPJ y que nos indica que esta institución es percibida como un órgano corporativo que se dedica esencialmente a defender a los miembros de la carrera judicial.

### CUADRO 13

**“¿ESTÁ USTED DE ACUERDO O EN DESACUERDO CON CADA UNA DE LAS FRASES SIGUIENTES?”**  
(En porcentajes)

	2011 - CGAE		2008 - CGPJ	
	De acuerdo	En desacuerdo	De acuerdo	En desacuerdo
1. Tal y como ahora está organizado y funciona, el Consejo General del Poder Judicial necesita una reforma urgente y profunda	84	6		
2. El Consejo General del Poder Judicial suele decidir sobre cargos y nombramientos de jueces más por criterios políticos que en función de factores exclusivamente técnicos y profesionales	68	20		
3. El Consejo General del Poder Judicial es independiente en sus decisiones del Gobierno y de los distintos partidos	25	63	29	67
4. El Consejo General del Poder Judicial cumple adecuadamente su función de defender la independencia de jueces y tribunales	37	44	40	55

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y Barómetro del CGPJ año 2008. Elaboración propia.

El Cuadro 8 abordaba el tema de la confianza en veinticuatro entidades sociales de diversa naturaleza, ahora en el Cuadro 14 vemos la valoración del funcionamiento de seis instituciones. De las seis que se valoran, tres bajan su puntuación media, dos obtienen la misma valoración que en el año 2008 y una sexta la incrementa. La Administración de Justicia es de las que la mantiene. Aunque, es una puntuación baja, 3,5, sólo empeorada por El Gobierno, 3,3. No se nos puede escapar que en este año 2011 la imagen del Gobierno de España está pasando por sus peores momentos de las dos últimas legislaturas. Por lo tanto, parece extraño que cualquier otra institución, servicio público, tenga una valoración tan baja que esté a dos décimas del Gobierno. Sin duda, lo que evalúan los ciudadanos no es la Administración de Justicia real.

El **Cuadro 14** lo hemos completado con los datos de los barómetros del CGPJ entre el año 1984 al 2008. Se observa que la Administración de Justicia a lo largo de la serie alcanza puntuaciones máximas de 5 en el año 1985 y de 3.3 en el año 1997. Por lo tanto, el 3.5 del año 2011, es una puntuación muy mala, pero no es la más baja, sin ir más lejos, es la misma que se obtuvo en los últimos meses mayo del 2008 del anterior mandato.

**CUADRO 14**

**“PARA EMPEZAR, ¿CÓMO PUNTUARÍA USTED ENTRE 0 (MUY MAL) Y 10 (MUY BIEN) LA FORMA EN QUE FUNCIONAN HOY EN NUESTRO PAÍS...?”**  
(En porcentajes)

	2011 CGAE	2008 CGPJ	2005 CGPJ	2003 CGPJ	2000 CGPJ	1997 CGPJ	1990 CGPJ	1988 CGPJ	1986 CGPJ	1985 CGPJ	1984 CGPJ
• Las Cortes (el Parlamento)	4.1	4.5	4.7	4.7	6.5	4.5	5.0	4.7	4.9	5.2	5.1
• La Administración (los funcionarios)	4.5	4.3	4.7	4.5	5.0	4.3	4.5	4.2	4.0	4.4	4.5
• El Gobierno (del Estado)	3.3	4.0	4.5	4.1	5.3	4.3	4.6	4.4	4.5	5.0	4.9
• La Administración de Justicia (Los Tribunales de Justicia)	3.5	3.5	4.1	3.8	4.3	3.3	4.2	4.1	4.0	5.0	4.9
• Los Ayuntamientos	4.3	4.3	4.8	4.8	5.3	5.0	5.2	4.8	5.0	5.4	5.0
• Los Gobiernos de las Autonomías	4.0	4.3	4.5	4.9	5.5	4.8	5.2	4.7	4.6	—	—

Fuente: Encuesta CGAE, octubre 2011 y CGPJ para años anteriores. Elaboración propia.

## 6.5. MALA IMAGEN DE LA JUSTICIA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN (2): LA HUELLA QUE SE OBSERVA EN LA ENCUESTA DEL CIS

El estudio del CIS que vamos a estudiar en este epígrafe fue publicado en el mes de marzo del año 2011 y realizado del día 1 al 11 del mes de febrero de ese año, en contraste con el del CGAE que fue realizado justo antes del verano. Esta diferencia en el tiempo nos puede ofrecer algunos hallazgos y diferencias que tendremos que analizar.

Hemos complementado los datos del estudio del CIS, febrero 2011, con los resultados de las dos encuestas anteriores del CIS, cuando las preguntas son coincidentes. Y también hemos incluido, cuando era la misma pregunta, los resultados del Barómetro del CGPJ del año 2008.

El **Cuadro 15** nos muestra que la valoración del funcionamiento de la Justicia por parte de los españoles es, claramente negativo: solo un 18,4% opina que la Justicia funciona bien, frente a un 48% que piensa que funciona *mal o muy mal*. Si comparamos con los porcentajes del año 2008, se observa que se han incrementado los dos polos, en un 9% los que opinan que es mejor y un 8% los que opinan que peor. Si contrastamos con el año 2005, vemos que el porcentaje de los que valoran que ha mejorado es parecido en el año 2011 y 2005, pero ahora son más, un 11% los que enuncian que está mal.

El cuadro también nos permite contrastar los datos obtenidos en el mismo año por el CIS *versus* CGPJ. Así, en los años 2005 y 2008, las diferencias porcentuales son significativas y nos indican que estamos midiendo un fenómeno que es capaz de variar más de 17 puntos porcentuales en unos pocos meses, y creemos que es debido a los asuntos que protagonizan los medios de comunicación en las diferentes fechas que se realizaron las encuestas. Aunque no tenemos estudios de seguimiento de la prensa para esos años y es una hipótesis no contrastada.

Curiosamente los datos de Cuadro 15 difieren en varios puntos de los obtenidos por esa misma pregunta unos pocos meses más tarde, encuesta del CGAE, Cuadro 9, donde un 27% opinaban que funciona bien, frente al 18.4% obtenido por el CIS unos pocos meses antes. Más de 6 puntos porcentuales implica, con gran probabilidad, que estamos ante criterios que cambian en pocos meses, de febrero a julio. Y lo mismo pasa con las cifras de los que consideran que funciona mal o muy mal, un 57%, Cuadro 9, en julio y un 48% en febrero.

Conclusión: la valoración de la opinión pública sobre el funcionamiento de la Justicia varía de manera independiente a las mejoras en gestión y renovación procesal: es siempre mala, en todas las fechas y años, y en estos momentos, año 2011, no estamos en el peor momento de los últimos seis años, ni en el mejor. Parece que la Justicia está siempre mal valorada.

**CUADRO 15**

**¿CÓMO CONSIDERA Ud. QUE FUNCIONA ACTUALMENTE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA: MUY BIEN, BIEN, MAL O MUY MAL?**

	2011 - CIS		2008 - CIS		2005 - CIS		2008 - CGPJ		2005 - CGPJ
• Muy bien	18.4	0.4	8.8	0.3	19.0	0.4	21	1	24
• Bien		18.0		8.5		18.6		20	
• Regular		28.7		47.5		35.6		20	28
• Mal	48.0	36.7	40.2	28.0	37.8	31.7	57	36	44
• Muy mal		11.3		12.2		6.1		21	
• NS	5.0	4.7	3.4	3.2	7.7	7.4	2	4	
• NC		0.3		0.2		0.3			

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011 y anteriores. Y Barómetros del CGPJ. Elaboración propia.

En el **Cuadro 16**, observamos que la inmensa mayoría de la población no se muestra receptiva a los cambios y planes de mejora de la Administración de Justicia. Los porcentajes de ciudadanos que opinan que está *igual o peor* son del 75%. Los que opinan que *mejor* representan un porcentaje muy pequeño para el esfuerzo realizado en los últimos años.

Por otro lado, el contraste entre los datos del Cuadro 16, encuesta del CIS, y el 10, encuesta del CGAE, muestra diferencias que están dentro del margen de error de las encuestas.

### CUADRO 16

<b>¿CREE Ud. QUE EN LOS ÚLTIMOS TIEMPOS (TRES O CUATRO AÑOS) EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ES MEJOR, IGUAL O PEOR QUE EN TIEMPOS ANTERIORES?</b>				
	2011 - CIS	2005 - CIS	2008 - CGPJ	2005 - CGPJ
• Mejor	13.3	13.0	14	21
• Igual	51.8	57.7	53	50
• Peor	24.0	15.3	27	15
• NS	10.5	13.4	6	4
• NC	0.4	0.6		

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011 y anteriores. Y Barómetros del CGPJ. Elaboración propia.

El **Cuadro 17** nos brinda un ejemplo de una pregunta cuya respuesta es totalmente especulativa. Como hemos visto la inmensa mayoría de los ciudadanos no ha tenido contacto directo con los tribunales de justicia, pero aunque lo hubieran tenido, como es el caso de ese 25% o 30%, no hay forma que pudieran haber apreciado si la Administración de Justicia cuenta o no con los medios adecuados para realizar su tarea. En el mejor de los casos los usuarios pueden valorar las infraestructuras con las que han tenido contacto.

Dicho esto, veamos que imagen de la Administración de Justicia han sembrado los medios de comunicación en la ciudadanía en este tema. Seis de cada diez españoles creen que *no cuentan con medios suficientes*, a un 25% les parece *suficientes* y el resto responde, sensatamente, que *no saben*.

¿Conclusión? Los medios de comunicación han generado una imagen de una Administración de Justicia sin medios suficientes. Y desde el Observatorio de la Actividad de la Justicia creemos que es una idea que ha calado en toda la sociedad, incluido todo el personal que trabaja en el ámbito judicial. Y si esto es así, al menos, en cierta magnitud, provoca un enorme desánimo en el personal que trabaja en la Administración de Justicia y motiva que la mayoría de los esfuerzos de los gestores busquen de manera obsesiva dotar de más medios a la Administración de Justicia.

Tal como explicamos en otros apartados de este Informe 2011 del Observatorio, la actividad judicial puede y, creemos que debe mejorar apoyándose en otros factores de renovación que no pasan, al menos, no siempre por más medios. Pero esto requiere una asunción de lo que sí está funcionando y lo que no sirve, de reflexión no derrotista sobre lo que funciona, lo que puede mejorar y lo que hay que cambiar totalmente.

### CUADRO 17

<b>¿CONSIDERA Ud. QUE LOS MEDIOS CON LOS QUE CUENTAN LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA, PARA LA REALIZACIÓN DE SUS TAREAS, SON MÁS BIEN SUFICIENTES O MÁS BIEN INSUFICIENTES?</b>		
	2011 - CIS	2005 - CIS
• Más bien suficientes	25.0	24.6
• Más bien insuficientes	61.6	55.8
• NS	13.1	19.2
• NC	0.4	0.4

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011, y anteriores. Elaboración propia.

Obviamente la pregunta del **Cuadro 18**, es una cuestión sobre la que no hay un dictamen claro ni entre los especialistas. Depende de la jurisdicción,

de la comunidad autónoma y de las leyes procesales, de la cultura jurídica de la sociedad y de los propios operadores judiciales externos. En cualquier caso, estamos preguntando por una impresión que tiene la sociedad. El resultado, aunque claro, no nos sirve para nada: un 61,6% consideran que son insuficientes y creen que hacen falta más jueces, medios informáticos y personal auxiliar. Y esto en más porcentaje que hace seis años.

Las respuestas del **Cuadro 18**, confirman lo que argumentábamos para el Cuadro 17, la ciudadanía reclama más brazos, más herramientas de trabajo y eso es, precisamente, lo que llevan haciendo durante varias décadas todos los responsables de la gestión pública. Parece que las voces que reclaman que exploremos otras vías para mejorar la capacidad resolutoria de la Administración de Justicia no han conseguido calar, ni entre los ciudadanos, ni en los gestores. ¿Por qué? Desde el Observatorio de la Actividad Judicial creemos que ha sido la impermeabilidad de los medios de comunicación a este tipo de reflexiones y su insistencia en mostrar a la Administración de Justicia con falta de medios en general. Una situación real, pero no generalizable, y sobre todo que no está en la causa de los retrasos o colapsos de ciertos procedimientos en determinados tipo de órganos judiciales.

### CUADRO 18

**DE LOS SIGUIENTES ASPECTOS QUE APARECEN EN ESTA TARJETA, ¿QUÉ ES LO QUE CREE UD. QUE FALTA EN PRIMER LUGAR? ¿Y EN SEGUNDO LUGAR? ¿Y EN TERCER LUGAR?**

	Primero	Segundo	Tercero
• Más jueces/zas	39.8	18.8	17.5
• Más y mejores instalaciones	9.6	21.1	20.0
• Más personal auxiliar	21.4	32.0	22.0
• Más y mejores medios informáticos	24.8	19.6	26.0
• NS	3.3	5.7	9.7
• NC	1.1	2.8	4.9

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.

Una primera lectura de los datos del **Cuadro 19**, nos indica que la población demanda procedimientos más ágiles y rápidos, aunque sea a cambio de que se incrementen los errores. Si interpretamos estas respuestas literalmente podemos comprender porqué en los últimos años los responsables de la gestión han buscado como principal máxima la rapidez de los procedimientos. Una búsqueda de la celeridad que se ha intentado plasmar en todas las jurisdicciones, procedimientos y fases procesales. El resultado ha sido por supuesto irregular y, desde el Observatorio creemos, que en algunos casos contraproducente y en otros escaso.

Sencillamente, la pregunta y las respuestas del Cuadro 19 son un espejismo. Desde hace años, en España, en EE. UU., o en Australia, esto es, en todos los sistemas democráticos con una justicia considerada independiente o imparcial, el objetivo esencial del ciudadano que acude o es llamado ante los Tribunales, es que se le escuche y que aquél que tiene que tomar la decisión sobre su tema, conozca el asunto en profundidad.

Por supuesto, hay excepciones a esta regla en asuntos que las partes no consideran importantes o que se recurren de manera prácticamente administrativa o burocrática (denuncia para estar cubierto por el seguro, multas, permisos administrativos no concedidos, etc.). Pero en lo que es el núcleo, la esencia de la actividad judicial en los conflictos con intereses importantes para las partes, todo el mundo demanda como lo más sustancial un procedimiento con garantías en el que sean escuchados. De hecho, en algunas investigaciones en EE. UU. se ha llegado a establecer que la satisfacción de las partes es enorme simplemente con percibir que un Juez les escuche con atención durante unos minutos, más allá incluso del resultado del fallo judicial. Para esto, para obtener una inmediatez satisfactoria con el operador judicial no se puede poner el énfasis en la rapidez.

El Barómetro del Observatorio de la Actividad Judicial dejó claro que la mayoría de la población española prefiere resolver sus conflictos por vías alternativas a la judicial. El escenario judicial no es un espacio cercano, ágil y cómodo. Recordemos que la función constitucional del Poder Judicial es un recurso que debe estar, sobre todo, presidido por un procedimiento garantista. Por ello, las vías de resolución alternativas,

como la mediación o el arbitraje tienen que ocupar su función en España y descargar, en la medida de lo posible, a la Administración de Justicia de ciudadanos que llevan sus asuntos a ella al no haber alternativa.

### CUADRO 19

<b>SOBRE EL TEMA DE LA RAPIDEZ Y MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA EXISTEN MUCHAS OPINIONES, ¿CON CUÁL DE ESTAS DOS QUE VOY A LEERLE ESTÁ Ud. MÁS DE ACUERDO?</b>	
• La justicia necesita de unos procedimientos más ágiles y rápidos. Una justicia lenta no es aceptable	77.4
• Agilizar y recortar los plazos y procedimientos puede generar errores o indefensiones. La justicia necesita su tiempo	15.3
• NS	5.3
• NC	2.0

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.

En el **Cuadro 20** se hacen siete preguntas distintas. Por su objetivo, podemos diferenciar dos bloques. Uno primero que agrupa a las preguntas 1, 3, 4 y 7, que solicitan respuestas sobre cuestiones que no pertenecen al ámbito de la opinión. Cualquiera de ellas requeriría un estudio científico y objetivo de enorme envergadura y, por lo tanto, el cuestionario obtiene como respuesta una batería de estereotipos sobre la Justicia. Unas imágenes que como veremos lastran y son un claro coste para la actividad cotidiana de los Tribunales de Justicia. El segundo bloque, las preguntas 2, 5 y 6, se acercan mucho más al terreno de la opinión y nos muestran la actitud *a priori*, de la ciudadanía sobre la Justicia,

Los datos que se observan en las preguntas del primer bloque (1,3, 4 y 7) nos muestran la vigencia de estereotipos decimonónicos sobre la Justicia: "dos Justicias", etc.. Es un hecho que se opina mayoritariamente así, pero también que estamos ante un estereotipo muy superficial, esto es, que en España a la hora de la verdad, los ciudadanos, las empresas, los letrados confían en nuestra Justicia tanto como lo hacen en nuestra sanidad pública. Millones de asuntos ingresados cada año lo atestiguan.

Pero, esta realidad práctica no se ha trasladado, al día de hoy, en una interiorización de sus valores y en la defensa de la Justicia. Y esto, volvemos a repetir, a ojos del profesor García de la Cruz tiene su causa en que la actividad judicial no se está trasladando de manera adecuada por los medios de comunicación.

El segundo bloque, en el que se proponen asuntos más opinables. Nos demanda cambios que en su mayoría ya ha ocurrido, los procedimientos se han agilizado, los tiempos de resolución de los pleitos en los últimos 15 años han disminuido ostensiblemente, y además la Justicia Gratuita ha sido, ágil y holgada en su cobertura hasta que nos ha golpeado la crisis económica. Y efectivamente, en unos pocos años, miles de ciudadanos más han acudido a los tribunales de justicia año tras año, véase el **Cuadro 21**, donde se observa como en apenas tres años, desde el año 2006 al 2009, los asuntos ingresados en la Administración de Justicia se han incrementado en 1.578.290.

### CUADRO 20

**Ahora le voy a leer una serie de afirmaciones sobre el sistema judicial en España. Para cada una de ellas quisiera que me dijera si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo.**

1. **Muy de acuerdo**
2. **Bastante de acuerdo**
3. **Ni de acuerdo ni en desacuerdo**
4. **Poco de acuerdo**
5. **Nada de acuerdo**

	1	2	3	4	5	NS	NC
1. La Justicia trata igual a ricos y a pobres	1.9	13.2	5.8	46.1	31.3	1.7	0.1
2. Los procesos judiciales son tan complicados que no merece la pena meterse en ellos	17.2	45.1	9.8	19.7	3.4	4.2	0.6
3. Los tribunales protegen a los ciudadanos de los poderosos	4.9	19.7	10.4	41.6	18.1	4.5	0.8

## CAPÍTULO 6. Costes sociales de la mala imagen de la Administración de Justicia año 2011

	1	2	3	4	5	NS	NC
4. La Justicia trata igual a un político que a un ciudadano corriente	0.9	8.4	5.2	43.5	39.1	2.8	0.2
5. Si los tribunales fueran más rápidos, recurriremos a ellos con más frecuencia	22.3	55.2	6.7	7.9	1.7	6.0	0.3
6. Los pleitos legales son tan caros que no compensa acudir a los tribunales	22.6	49.7	9.2	10.5	1.2	6.3	0.5
7. Los medios de comunicación determinan las decisiones de la Justicia	8.9	36.0	12.0	23.3	4.4	15.1	0.4

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.

### CUADRO 21

Asuntos ingresados en cada jurisdicción					
	2006	2007	2008	2009	2010
• Órdenes					
• Civil	1.362.900	1.450.497	1.707.047	2.025.568	1.984.098
• Penal	6.059.527	6.301.376	6.609.657	6.739.748	6.639.356
• Contencioso	228.433	265.968	307.146	317.120	287.444
• Social	337.802	337.364	420.699	484.516	444.316
• Total	7.988.662	8.355.205	9.044.549	9.566.952	9.355.214

En el **Cuadro 22** se realiza una pregunta de imagen en la que observamos que la opinión de la ciudadanía está vinculada a las noticias que han aparecido en la prensa sobre los tribunales de justicia y el propio Tribunal Constitucional. Con ello no queremos decir, ni mucho menos, que los medios de comunicación se hayan inventado las noticias. No. Los medios han reflejado un debate real, pero tal vez su narración tiende a destacar,

además de manera hipotética nunca demostrada, la vinculación de algunos miembros de esos tribunales con los poderes políticos.

Dicho esto, los datos son mejores de lo que cabría esperar. Casi una cuarta parte de los entrevistados son capaces de confesar que no tienen criterio sobre el tema (*No sabe, no contesta*). El resto se divide en dos partes casi iguales que consideran que el grado de independencia es alto o bajo. Teniendo en cuenta que, como nos explicaba el año pasado en nuestros talleres de trabajo: “no encontramos prácticamente ninguna información en los medios elogiando y mostrando la total y cotidiana independencia de los jueces en su labor, pero sí, miles de informaciones, columnas, editoriales que son auténticos “guiones cinematográficos” sobre supuestas, hasta hora nunca probadas, connivencias entre, no sólo Jueces o Magistrados, sino Salas o Tribunales completos “al servicio” de diferentes poderes o intereses”<sup>1</sup>.

La conclusión sobre los datos del Cuadro 22, es que los Jueces y Magistrados tienen una generalizada y elevada valoración social de su independencia, aunque ésta esté siendo boicoteada sistemáticamente por los relatos “novelados” de la actividad de la Justicia en los medios de comunicación.

### CUADRO 22

- **¿CÓMO VALORARÍA UD. EL GRADO DE INDEPENDENCIA QUE EN LA ACTUALIDAD TIENEN LOS/AS JUECES/ZAS ESPAÑOLES/AS, MUY ALTO, BASTANTE ALTO, BASTANTE BAJO O MUY BAJO?**
- **¿Y EL GRADO DE INDEPENDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO?**
- **¿Y EL DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL?**

	Jueces CIS - 2011	Jueces CIS - 2005	Tribunal Supremo	Tribunal Constitucional
• Muy alto	7.2	3.7	8.6	9.3
• Bastante alto	33.1	32.8	29.5	27.6
• Bastante bajo	29.0	33.3	25.6	23.7

<sup>1</sup> García de la Cruz Herrero, J.J. en sesiones cerradas del Observatorio sobre el impacto de la prensa en la imagen de la Administración de Justicia, meses de abril y mayo del año 2010.

	Jueces CIS - 2011	Jueces CIS - 2005	Tribunal Supremo	Tribunal Constitucional
• Muy bajo	10.8	6.3	10.2	12.2
• NS	18.9	22.2	25.2	26.2
• NC	0.9	1.7	0.9	1.0

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011, y anteriores. Elaboración propia.

En el **Cuadro 23** volvemos a preguntas sobre aspectos en los que los entrevistados no tienen ninguna experiencia directa, pero sí mucha información a través de los medios de comunicación. ¿El resultado? Desigual, pero en general claramente negativo para la percepción social de la Administración de Justicia y, en este caso, sobre la figura que la encarna los jueces y magistrados.

Desde luego los costes sociales que se derivan de los datos del Cuadro 23 son enormes. Observamos que *a priori* la ciudadanía piensa que hay criterios sesgados en los jueces y que esto influye, claramente, en el sentido de sus resoluciones. Muchos piensan, 59,5%, que no dedican a cada caso el tiempo y la atención que necesitan. Sólo un 37% piensan que actúan honradamente. Y, casi un 60% piensan que la corrupción no es algo excepcional. Al mismo tiempo, la mayoría creen, 65,4%, que los miembros de la carrera judicial están bien preparados, aunque corruptos, sesgados y sin atender lo que deben a los asuntos.

De nuevo queremos preguntarnos en voz alta: ¿Qué razones objetivas hay para que la sociedad española se cuestione la honradez de los casi cinco mil Jueces o Magistrados? ¿Y por la corrupción? Cuando no hay ningún dato o información real que cuestione estos asuntos, no ya colectivamente, ni siquiera de manera singular. ¿De dónde ha sacado la mayoría de la población esta impresión y qué consecuencias prácticas tiene para la Administración de Justicia y para España como sistema político? Sobre la construcción de esta imagen ya hemos sido explícitos a lo largo de este trabajo. Sobre las consecuencias, no hemos entrado en detalle y será un asunto a estudiar por parte del Observatorio de la Actividad de la Justicia en próximos años.

## CUADRO 23

Ahora voy a leerle una serie de opiniones sobre los/as jueces/zas. Para cada una de ellas quisiera que me dijera si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo.

1. Muy de acuerdo
2. Bastante de acuerdo
3. Ni de acuerdo ni en desacuerdo
4. Poco de acuerdo
5. Nada de acuerdo

	1	2	3	4	5	NS	NC
1. En los pleitos, los/as jueces/zas suelen actuar con honradez, sin dejarse influir por ningún tipo de presión	4.0	33.8	15.0	29.7	7.8	9.3	0.4
2. Hoy día, el resultado de un pleito legal depende, en buena medida, del juez/a que a uno le toque	23.6	52.2	6.1	9.3	0.7	7.7	0.4
3. Los/as jueces/zas dedican a cada caso el tiempo y la atención que necesita	2.1	25.1	11.7	34.8	9.6	16.1	0.5
4. Los casos de corrupción en el mundo de la justicia son tan excepcionales que, en realidad, puede decirse que no existe corrupción	1.8	17.0	9.0	37.6	21.9	12.1	0.6
5. Por lo general, los/as jueces/zas están bien preparados/as y son competentes	8.9	56.5	13.9	9.6	2.4	8.0	0.7

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.



La pregunta del **Cuadro 24**, intenta reflejar el perfil ideológico de la carrera judicial, en la que se mezclan personas nacidas en los años cuarenta con otros que han nacido en los años ochenta. No obstante, si nos sirven los datos, una vez más, para ver qué tipo de perfil, en este caso, ideológico tienen en la cabeza los ciudadanos.

En principio, hasta el propio juicio, depende mucho de la idea de cada entrevistado sobre lo que es ser conservador o progresista. Merece la pena mirar las tablas de la pregunta 22 del cuestionario en el *Estudio según escala ideológica de los entrevistados*<sup>2</sup>. Y observamos que los que se autoevalúan como de izquierdas consideran en más proporción que los jueces son conservadores, y por contrario, los que se consideran a sí mismos como más conservadores, los consideran en menor proporción conservadores, no los identifican mayoritariamente como de los suyos, curiosa y afortunadamente, ninguno de los *bandos*. Así, cuando hablamos de si son progresistas, los de izquierdas los ven en menos proporción de izquierdas que los de derecha.

Conclusión: puro juego de imágenes y estereotipos, ahora bien, en términos globales la imagen mayoritaria es que son conservadores, un 45%, frente a un 12% que los considera progresistas.

**CUADRO 24**

<b>HABLANDO EN GENERAL, ¿LOS/AS JUECES/ZAS SON MÁS BIEN CONSERVADORES/AS O MÁS BIEN PROGRESISTAS?</b>	
• Más bien conservadores/as	45.2
• Más bien progresistas	12.0
• Ni lo uno ni lo otro. No son más conservadores o progresistas que el conjunto de la sociedad	18.6
• NS	22.9
• NC	1.3

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.

<sup>2</sup> Puede consultarse los resultados del Barómetro del CIS según ideología de los entrevistados o recuerdo de voto en la página del CIS.

En el **Cuadro 25**, se realiza una pregunta que podríamos ubicar más como indicador de percepción sobre la vigencia del propio Estado de Derecho, aunque afecte directamente a la actividad judicial. Las respuestas son realmente malas, más de un 60% de la población explicita que creen que las leyes no protegen sus derechos frente a actores poderosos.

Por supuesto, estamos ante una mera percepción, que creemos generada por una asimetría de los recursos entre ciudadanos “de la calle” y los que son percibidos como los poderosos. Tanto públicos como privados. Nos muestra un grado de indefensión muy extendido. En la práctica, ¿Cuántos de los entrevistados habrán tenido una experiencia de indefensión como por la que se les pregunta? Sin duda, un bajo porcentaje ha llegado hasta los tribunales de justicia por un asunto propio. En cualquier caso, en esta ocasión y tema, no creemos que esta imagen venga provocada por los medios de comunicación. Creemos que es una percepción previa y generalizada de impotencia respecto a los poderosos que permean también a la actividad judicial, precisamente donde, en muchas ocasiones se demuestra lo contrario, que David triunfo sobre Goliath.

**CUADRO 25**

<b>¿HASTA QUÉ PUNTO, MUCHO, BASTANTE, POCO O NADA, CONFÍA Ud. EN QUE LAS LEYES PROTEGERÁN SUS DERECHOS EN CASO DE TENER UN CONFLICTO CON... ?</b>						
	Mucho	Bastante	Poco	Nada	NS	NC
Una gran empresa o un banco	1.9	19.3	50.2	22.1	6.2	.2
La Administración Pública	1.9	23.0	46.0	21.2	7.5	.4
La Hacienda Pública	2.0	22.3	42.5	25.5	7.5	.2
Un ciudadano rico o influyente	1.9	16.4	46.0	28.7	6.6	.5

Fuente: Encuesta CIS, Barómetro de febrero 2011.



## 6.6. CONCLUSIÓN

---

Desde el Observatorio de la Actividad Judicial nos gustaría dejar constancia de nuestra preocupación por esa ecuación social que nos mostró el profesor García de la Cruz Herrero: la principal fuente de conocimiento y valoración de la Administración de Justicia son los medios de comunicación y estos, los medios, tienen sus propios objetivos profesionales y empresariales que les conduce a seleccionar determinado tipo de información, la noticiable, y a contarla de manera inteligible y atractiva para sus lectores, oyentes o televidentes. Por lo tanto, de manera, creemos que no buscada, los medios sesgan

la información y generan en la opinión pública una imagen de la actividad judicial muy alejada de su realidad y de sus mejoras y logros cotidianos.

Por supuesto, desde el Observatorio de la Actividad Judicial nos proponemos, una vez detectado el problema, investigar y ofrecer posibles soluciones o, al menos, iniciativas que permitan paliar este sesgo de conocimiento por parte la población sin contacto habitual con la Administración de Justicia.



# 7. Apéndices

---



# 7. Apéndices

## 1. Pacto de Estado para la reforma de la Justicia





# PACTO DE ESTADO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA

(SUSCRITO EL 28 DE MAYO DE 2001 POR PPY PSOE)

---

Los españoles, comenzando por quienes dedican la vida al servicio de la Justicia, demandan inequívocamente un esfuerzo profundo de mejora y modernización de nuestro sistema judicial.

Carencias tradicionales, sumadas a las nuevas exigencias de una sociedad cada vez más dinámica y compleja y al incremento de la litigiosidad, hacen obligado acometer las reformas necesarias para ello.

Se persigue que la Justicia actúe con rapidez, eficacia y, calidad, con métodos más modernos y procedimientos menos complicados. Que cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar en tiempo razonable los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica, al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles. Que actúe como poder independiente, unitario e integrado, con una estructura vertebrada, regida por una coherencia institucional que le permita desarrollar más eficazmente sus funciones constitucionales.

Ello conforma un reto de interés general que debe ser afrontado con un proyecto global, que acometa decidida y sistemáticamente el fondo de los problemas y dote de coherencia, estabilidad y permanencia a las múltiples reformas que resultan precisas. Un nuevo modelo de conjunto que trascienda intereses coyunturales y excluyentes, y se asiente sobre soluciones integrales y perdurables, con el norte puesto en las necesidades de los ciudadanos y en los desafíos de la sociedad avanzada y democrática española del Siglo XXI.

Todo ello afecta no sólo al buen funcionamiento y la mayor eficacia de un servicio público capital, sino también a la calidad democrática y el bienestar social y a elementos sustanciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho como la garantía de derechos de los ciudadanos o el sometimiento de todos los poderes a reglas objetivas recogidas en la Leyes.

Poner en marcha este ambicioso y profundo proyecto de reforma constituye una auténtica cuestión de Estado. Por esto debe ser afrontada mediante un acuerdo de los responsables políticos que asegure la unidad y la continuidad de los esfuerzos y garantice el consenso sobre las bases fundamentales de funcionamiento de uno de los poderes del Estado.

En su virtud, el Gobierno de la nación y los Partidos Popular y Socialista suscriben el Presente PACTO DE ESTADO sobre los principios, objetivos y procedimientos que han de conformar un nuevo modelo de Justicia, y sobre las acciones y los medios que es preciso impulsar para hacerlo realidad.

1. **Tribunal Supremo.** Se afrontarán las reformas necesarias para lograr un funcionamiento más ágil y eficaz del Tribunal Supremo y que potencien su función como órgano jurisdiccional superior y garante de la unidad de doctrina en todos los órdenes jurisdiccionales. A tal fin, también se reformará el recurso de casación, aproximando su regulación en las diferentes leyes reguladoras del proceso y atendiendo a la noción del «interés casacional». Se modificará el recurso de revisión, de manera que el Tribunal Supremo conozca exclusivamente de los recursos de revisión contra sentencias firmes de la Audiencia Nacional y del propio Tribunal Supremo.

2. **Tribunal Constitucional.** Se introducirán en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional mejoras, que permitan potenciar su función con más eficacia y agilidad su función como interprete supremo de la Constitución, así como de garante de los derechos y libertades fundamentales consagrados en la misma. Ligada con esta reforma del recurso de amparo, se afrontarán mejoras sobre el desarrollo del artículo 53.2 de la Constitución y, más en general, sobre la protección de los derechos fundamentales por los Tribunales ordinarios.

**3. Tribunales Superiores de Justicia.** La redefinición de sus competencias atenderá a criterios de adaptación de la Justicia al Estado de las Autonomías. Se aumentarán, precisándolas con detalle, las competencias de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, y se establecerán mecanismos de delegación de funciones, singularmente en materia inspectora y disciplinaria. Los Tribunales Superiores de Justicia desarrollarán una función casacional en todas las ramas del Derecho Autonómico. Se les atribuirá la segunda instancia penal, en los términos que resulten de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, y se aumentará la cuantía para el recurso de suplicación en el orden social. Asimismo se trasladará a los Tribunales Superiores de Justicia la competencia para conocer de la petición de ejecución de sentencias extranjeras.

**4. Mapa Judicial.** 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. Se potenciará la Justicia de Proximidad, de manera que haya Juzgados más cercanos al ciudadano. Se contemplará la creación de un nuevo órgano unipersonal: el Juzgado de lo Civil, que permitirá aligerar de su actual carga de trabajo a los Juzgados de Primera Instancia, será pieza esencial para acercar la Justicia al ciudadano. Se avanzará en el diseño de juzgados especializados en materia mercantil. Se contemplará el desarrollo de los Juzgados de Familia. En el orden penal, se procederá también a redefinir el ámbito de los Partidos Judiciales más grandes, creando órganos cercanos.

**5. Carrera Judicial.** La cobertura de todas las plazas que resulten necesarias, y a tenor de un calendario realista para la ampliación progresiva de la planta, deberá hacerse con Jueces profesionales, que ejerzan sus funciones bajo los principios de independencia, imparcialidad, profesionalidad y responsabilidad, procediendo a la reducción de las figuras excepcionales de sustitutos y suplentes.

Se elaborará un nuevo Estatuto de Jueces y Magistrados que atenderá a los siguientes criterios:

- a) Selección objetiva y rigurosa mediante oposición, con pruebas que completen los temarios con disciplinas que se estiman complemento necesario para el ejercicio de la función judicial. Las

pruebas deberán permitir valorar la cultura, madurez y capacidad argumental y de análisis del aspirante.

- b) El acceso por el turno de juristas expertos requerirá acreditar unos méritos relevantes (capacidad y experiencia) y un procedimiento de comprobación objetivo, imparcial y riguroso de los mismos. De igual modo, para este sistema de ingreso se potenciará la labor formadora selectiva de la Escuela Judicial.
- c) Se consolidará la idea de carrera, superando el exclusivo criterio de antigüedad. Se incorporarán criterios de mérito, formación, especialización, rendimiento y calidad de trabajo, como criterios de promoción, adjudicación de destinos y de mejora de los niveles retributivos. La entrada en la judicatura tendrá lugar en órganos unipersonales con menor carga de trabajo y sin especialización, estableciendo un tiempo mínimo en éstos. Los criterios diferentes del de antigüedad, como la formación, el rendimiento o la asunción de responsabilidades, serán evaluados por el Consejo General del Poder Judicial.
- d) Se establecerá un diseño de las exigencias correspondientes a cada destino, condiciones para el acceso a determinados cargos y órganos especializados y limitación del tiempo de permanencia en los mismos.

**6. Formación.** Se potenciará la formación de los Cuerpos y personal al servicio de la Administración de Justicia. En lo relativo a la Carrera Judicial y Fiscal se fomentará la formación inicial integral en materias jurídicas y no jurídicas. Asimismo, se desarrollarán programas de formación continuada que permitan profundizar en materias concretas y ampliar conocimientos, de tal manera que se favorezca la especialización. En determinadas materias especialmente relevantes, en particular como consecuencia de reformas legislativas de amplio alcance, se articularán procesos de formación y adaptación generales e intensos. La formación y la capacidad demostrada serán criterio a tener en cuenta en la cobertura de plazas, superando el exclusivo carácter de la antigüedad. Se potenciará la conexión de la Universidad con las profesiones jurídicas.

**7. Retribuciones.** Se presentará a las Cortes el Proyecto de Ley de Retribuciones derivado del compromiso de la Ley Orgánica del Poder Ju-

dicial. En él se replanteará el diseño del sistema retributivo, articulando un modelo incentivador, que garantice la independencia económica, y fomente la formación, el rendimiento y la asunción de mayores responsabilidades. Para el personal al servicio de la Administración de Justicia, y en el marco del nuevo Estatuto, se estudiarán fórmulas retributivas más flexibles que incorporen los criterios expuestos desde el diálogo con los sindicatos y con los colectivos afectados.

**8. Principios estatutarios.** Se establecerá un sistema razonable de responsabilidades, prohibiciones e incompatibilidades con garantías plenas de objetivación y respeto a la independencia de jueces y magistrados. Se perfeccionará el régimen de responsabilidades derivadas de la actuación judicial o del funcionamiento anormal del servicio. Se estudiarán fórmulas de reparación del daño causado por el funcionamiento anormal, el error o la negligencia de todos los que intervienen en la Administración de Justicia. Se mejorará, asimismo, el régimen disciplinario revisando el cuadro de infracciones y sanciones, el sistema de recursos y la competencia para resolver el expediente. Se potenciará la inspección y se introducirán métodos de análisis y auditoría operativa.

**9. Ministerio Fiscal.** Para asegurar que el Ministerio Fiscal ejerce en las mejores condiciones sus funciones, por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica recogidos en el artículo 124 de la Constitución, se actualizarán, en lo que resulte necesario, su Estatuto Orgánico y su Reglamento. En lo estructural, ello se traducirá en la adaptación de su organización interna, revisándose las funciones de la Secretaría Técnica y de la Inspección Fiscal, y estableciéndose la temporalidad en los cargos jerárquicos del Ministerio Fiscal con criterios objetivos, y en el aumento de sus recursos humanos y medios materiales. En lo funcional, habrá de estarse principalmente a lo que disponga una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal. Y en lo que se refiere al estatuto personal de sus miembros, un nuevo régimen estatutario propio de la Carrera Fiscal incorporará cambios en el sistema de acceso, la formación, la especialización, el modelo de carrera o el régimen retributivo, para que los criterios de mérito, especialización, rendimiento y calidad del trabajo resulten determinantes, junto a la antigüedad, para la promoción, la adjudicación de destinos y el nivel retributivo.

**10. Secretarios Judiciales.** Se redefinirán las funciones de los Secretarios Judiciales. Constituirán un único Cuerpo Nacional de funcionarios técnicos superiores dependientes del Ministerio de Justicia. Se potenciará su papel aprovechando su capacidad y formación procediendo en consecuencia a la reforma de su Estatuto. Se atribuirán nuevas competencias a los Secretarios Judiciales, procediendo a la redefinición de la fe pública judicial que la haga compatible con la incorporación de las nuevas tecnologías. Se les atribuirá facultades plenas de impulso procesal para desarrollar los trámites en que no sea preceptiva la intervención del Juez. Se potenciarán las funciones de ejecución, realización de bienes y jurisdicción voluntaria. Se le atribuirán funciones de dirección en la Oficina Judicial y en los servicios comunes creándose a tal efecto los puestos de Secretario de Gobierno y Secretario Coordinador.

**11. Personal al servicio de la Administración de Justicia.** El personal al servicio de la Administración de Justicia estará formado, fundamentalmente, por personal funcionario de Carrera integrado en Cuerpos Nacionales de nueva definición, en el que se potenciará su profesionalización y formación. Se simplificará, sin perjuicio de las fórmulas de transitoriedad que resulten precisas, la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo. Se aprobará un nuevo Estatuto de todo el personal. Se atribuirá mayor competencia a las Comunidades Autónomas en gestión de personal. Se introducirá la relación de puestos de trabajo.

**12. Oficina Judicial.** Se reformará en profundidad la Oficina Judicial, modernizándola de manera que ofrezca una atención de calidad a los ciudadanos.

El nuevo diseño de la Oficina judicial se inspirará en los siguientes principios:

- a) Atención de calidad al ciudadano. Se garantizará el funcionamiento ordinario de la Administración de Justicia durante todo el día mañana y tarde.
- b) En la nueva estructura, que modifica el modelo tradicional de Oficina Judicial, se diferenciarán los servicios de apoyo directo y atención especializada a cada órgano judicial de los servicios

comunes o compartidos por distintos Jueces y Tribunales de un mismo territorio.

- c) Se delimitarán claramente las funciones de cada uno de sus integrantes para asegurar el correcto cumplimiento de las mismas. Es necesaria una reforma en profundidad que abarque todos los Cuerpos que desarrollan su actividad en este espacio. Se potenciará la figura del Secretario Judicial en los términos previstos en el apartado 10. El Secretario responsable de los servicios comunes, tendrá conocimientos técnicos cualificados en capacidad de gestión. Se introducirán las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico adecuado para la identificación de tareas y niveles de responsabilidad. Se introducirá la figura del monitor de informática como personal cualificado y especializado. En cuanto al personal al servicio de la Administración de Justicia se estudiará la posibilidad de simplificar la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo.
- d) Se modernizarán los métodos de trabajo. La modernización, informatización y ofimatización de la Oficina Judicial responderá a criterios de flexibilidad y realismo. Los servicios comunes aprovecharán mejor los recursos, uniformarán tareas y optimizarán las bases de datos. Se introducirán técnicas de gestión de personal y de tareas. Se implantará de manera generalizada el uso de las nuevas tecnologías y se mejorarán los medios materiales dispuestos a tal fin. Se modificará el art. 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial pasando de la «posibilidad» de uso de los medios informáticos y telemáticos a la «obligatoriedad» de la implantación y uso de estos sistemas en todos los órganos jurisdiccionales y entre quienes profesionalmente se relacionan con la Administración de Justicia.

13. **Una «Carta de Derechos de los Ciudadanos»** ante la Justicia, que atienda a los principios de transparencia, información y atención adecuada, establecerá los derechos de los usuarios de la Justicia.

14. **Nuevas Tecnologías.** Se elaborará un Plan Estratégico de las Nuevas Tecnologías que se implantará de manera integral. Este Plan contribuirá a modernizar las técnicas de funcionamiento de las Oficinas Judiciales,

agilizar los procedimientos y abaratar los costes en las comunicaciones y notificaciones. La informatización de la Administración de Justicia se llevará a cabo en estrecha colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas.

15. **Infraestructuras.** Se impulsará el Plan de Infraestructuras para adecuar los edificios judiciales. Se cubrirán las actuales carencias y se modernizarán las sedes judiciales atendiendo a mejorar las condiciones en que se desarrolla la actividad de los profesionales, a criterios de mayor rendimiento, así como a la adecuada atención de los ciudadanos. Se procurará evitar la dispersión de los órganos judiciales de ámbito urbano.

16. **Financiación.** Se elaborará un Plan Financiero riguroso, que permita acometer cada una de las acciones y medidas y poner en ejecución, con medios apropiados, las reformas legislativas que deban ser aprobadas. Dicho Plan tendrá la correspondiente traducción en las previsiones presupuestarias, de forma sostenida en los próximos ejercicios, hasta completar la cantidad que resulte necesaria para la reforma, inicialmente estimada en 250.000 millones de pesetas adicionales.

17. **Ley de Enjuiciamiento Criminal.** Se elaborará una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, que recoja la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, y que culmine el proceso de modernización de nuestras grandes leyes procesales. La nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal abordará:

- a) La agilización de los procedimientos, la mejora de los procedimientos abreviados, el enjuiciamiento inmediato de los delitos menos graves y flagrantes, y la simplificación de trámites en las grandes causas.
- b) La modificación de la regulación del ejercicio de la acción popular y la acusación particular.
- c) Fortalecer la protección y defensa de las víctimas de delitos violentos en todos los procesos penales, incluido en el ámbito de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor.
- d) La reforma de la prisión provisional, de acuerdo con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional.
- e) La extensión de la doble instancia, de manera que en todos los procesos penales se asegure la revisibilidad de las condenas por un Tribunal Superior.

- f) La delimitación precisa de los sujetos durante el proceso: imputado, acusado y condenado.
- g) El establecimiento de los métodos de investigación y procedimentales apropiados para el enjuiciamiento de los delitos de nuevo cuño.
- h) La adaptación de la regulación de los medios de prueba, en especial a los últimos avances tecnológicos.
- i) La readaptación del sistema de jurado a la luz de la experiencia observada en su funcionamiento.
- j) La delimitación precisa de los derechos del detenido, en línea con la Resolución 43/173, de 1 de diciembre de 1988, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas.

La tramitación de esta reforma de conjunto afrontará y resolverá para el futuro el debate sobre la investigación previa al proceso penal de los procedimientos por el Fiscal o por el Juez, que asegurará que la misma se realice en un plazo proporcionado y razonable, y todas las consecuencias y responsabilidades derivadas de la observancia del mismo, como el esfuerzo de medios personales y materiales necesarios para modificar, en su caso, con garantías el sistema actual, o el nuevo papel diferenciado del Juez como Juez de garantías, que ha de adoptar las medidas limitativas de derechos fundamentales.

18. **Se promulgara una nueva Ley Concursal** que modernice los procedimientos de quiebra y suspensión de pagos, así como una nueva Ley de Arbitraje que facilite y abarate el recurso al arbitraje y dote de eficacia al laudo arbitral.

19. **Especial atención a la agilización y rapidez de la Justicia.** Junto al necesario aumento de la dotación de medios personales y materiales, la evitación de las dilaciones indebidas de nuestro sistema judicial exige procedimientos que, con pleno respeto de las garantías constitucionales, procuren la resolución del conflicto en el menor tiempo posible. En este sentido junto a los mecanismos previstos en otros apartados de este Acuerdo se establecerá la limitación temporal proporcionada y razonable de los sumarios en función de criterios objetivos, así como los supuestos excepcionales que pudieran dar lugar a la prórroga de los mismos. Se estudiarán las medidas que permitan mejorar el sistema de responsabilidad por dilaciones indebidas como consecuencia del funcionamiento anormal

de la Administración de Justicia. Asimismo, se potenciará la evitación de conflictos desarrollando e impulsando fórmulas eficaces de arbitraje, mediación y conciliación.

20. **Abogados y Procuradores.** Se aprobará un nuevo Estatuto de la Abogacía y un nuevo Estatuto de Procuradores. Se establecerán fórmulas homologables con los países miembros de la Unión Europea para garantizar la preparación en el ejercicio de la profesión. En el Estatuto de la Abogacía se contemplarán las nuevas formas de ejercicio de la profesión en despachos colectivos y multiprofesionales. Se buscarán fórmulas para dar el impulso adecuado al Turno de Oficio y se propiciará su especialización progresiva. Se ampliará y desarrollará el Servicio de Orientación Jurídica. Se potenciarán las funciones de los Colegios de Procuradores en el campo de los actos de notificación, fomentando la utilización de las nuevas tecnologías.

21. **Consejo General del Poder Judicial.** Se acuerda un nuevo sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial, conformado por las siguientes reglas básicas:

Los doce miembros que conforme a lo dispuesto en el artículo 122 de la Constitución han de integrar el Consejo entre Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales serán propuestos para su nombramiento por el Rey de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. La propuesta será formulada al Rey por el Congreso de los Diputados y el Senado, correspondiendo a cada Cámara proponer seis Vocales, por mayoría de tres quintos de sus respectivos miembros, entre los presentados a las Cámaras por los Jueces y Magistrados, conforme a lo previsto en el número siguiente.

2. Los candidatos serán presentados, hasta un máximo del triple de los doce puestos a proponer, por las Asociaciones Profesionales de Jueces y Magistrados o por un número de Jueces y Magistrados que represente, al menos, el dos por ciento de los que se encuentren en servicio activo. La determinación del número máximo de candidatos que corresponde presentar a cada Asociación y del número máximo de candidatos que pueden presentarse con las firmas de Jueces y Magistrados,

se ajustará a criterios estrictos de proporcionalidad, de acuerdo con las siguientes reglas:

- a) Los 36 candidatos se distribuirán en proporción al número de afiliados de cada asociación y al número de no afiliados a asociación alguna, determinando este último el número máximo de candidatos que pueden ser presentados mediante firmas de otros Jueces y Magistrados; todo ello, de acuerdo con los datos obrantes en el Registro constituido en el Consejo General del Poder Judicial conforme a lo previsto en el artículo 401 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y sin que ningún Juez o Magistrado pueda avalar con su firma más de un candidato.
- b) En el caso de que el número de Jueces y Magistrados presentados con el aval de firmas suficientes supere el máximo al que se refiere la letra a) solo tendrán la consideración de candidatos los que, hasta dicho número máximo, vengan avalados por el mayor número de firmas. En el supuesto contrario de que el número de candidatos avalados mediante firmas no baste para cubrir el número total de treinta y seis, los restantes se proveerán por las Asociaciones, en proporción al número de afiliados; a tal efecto y para evitar dilaciones, las Asociaciones incluirán en su propuesta inicial, de forma diferenciada, una lista complementaria de candidatos.
- c) Cada Asociación determinará, de acuerdo con lo que dispongan sus Estatutos, el sistema de elección de los candidatos, Jueces y Magistrados de todas las categorías judiciales que le corresponda presentar.

3. Una vez constituido el Consejo y elegido su Presidente, éste comparecerá ante el Congreso de los Diputados para informar sobre las líneas básicas de actuación que se pretenden acometer por el nuevo Consejo.

**22. Comunidades Autónomas.** En este nuevo modelo de Justicia, más ágil y eficaz que se diseña, debe jugar un papel esencial la oportuna adaptación del marco competencial de las Comunidades Autónomas, teniendo como objetivo próximo atender a los intereses de los ciudadanos y a quienes desde las distintas responsabilidades trabajan al servicio de la Justicia. A tal fin las partes firmantes del presente Acuerdo hacen suyo

los términos del Acuerdo adoptado en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia, celebrado el día 22 de mayo de 2001.

Asimismo las partes firmantes consideran que la Conferencia Sectorial es el marco idóneo de cooperación para la definición de las políticas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Justicia.

Por otro lado, se facilitará el traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas que no tienen transferidas las competencias en materia de provisión de los medios personales, materiales y económicos necesarios para el funcionamiento de la Administración de Justicia.

**23. Desarrollo y Seguimiento del Pacto.** Los acuerdos suscritos en el presente Pacto de Estado nacen con vocación de permanencia. El ambicioso y profundo proceso de la reforma de la Justicia en España que se abre desde este momento requerirá impulsar un amplio conjunto de iniciativas. El desarrollo de los compromisos legislativos que de él se deducen tenderá a realizarse en el curso de dos legislaturas, y se impulsará con el mismo espíritu de consenso entre los firmantes, en garantía de estabilidad del nuevo modelo de Justicia que aquí se acuerda.

A tal fin se establecerá una comisión de seguimiento integrada por las partes que suscriban este Pacto, en cuyo marco se dialogarán las medidas legislativas que resulten del mismo.

El espíritu de diálogo que preside este Pacto de Estado, hace que sus principios y líneas fundamentales estén asentadas en aportaciones recibidas, tras un largo y amplio proceso de diálogo mantenido por las partes firmantes, con todos los responsables políticos, órganos constitucionales, Comunidades Autónomas, asociaciones, sindicatos y organizaciones de quienes, desde un ámbito u otro, ejercen responsabilidades en el marco de la Justicia.

En consecuencia, este Acuerdo se ampliará con los Grupos Parlamentarios cuyas aportaciones y propuestas para la reforma de la Justicia se encuentran reflejadas en los principios que lo conforman.

Del mismo modo, es principio esencial del presente Acuerdo alcanzar un amplio respaldo entre los restantes protagonistas de la Justicia.

# 7. Apéndices

## 2. Informe de la Comisión sobre Demarcación y Planta





# INFORME DE LA COMISIÓN SOBRE DEMARCACIÓN Y PLANTA

MINISTERIO DE JUSTICIA

---

El Consejo de Ministros constituyó, en su reunión de fecha 24 de abril de 2009, una Comisión Institucional con el cometido de determinar, estudiar y proponer los elementos esenciales para la elaboración de una nueva Ley de Planta y Demarcación Judicial en el plazo de seis meses desde su constitución (de fecha 24 de septiembre de 2009).

La Comisión, presidida por el Secretario de Estado de Justicia, quedó formada por ocho vocales elegidos en razón a su dilatada experiencia, su máxima cualificación jurídica y su extracción de los diversos sectores profesionales e institucionales del ámbito de la Justicia:

Silvia Barona Vilar  
José Luís Bueren Roncero  
Landelino Lavilla Alsina  
Fernando Ledesma Bartret  
Augusto Méndez de Lugo y López de Ayala  
Victoria Ortega Benito  
Herminia Palencia Guerra  
Juan Antonio Xiol Ríos

Los miembros de esta Comisión tenían el encargo de presentar al Ministro de Justicia un Informe de recomendaciones para su elevación al Consejo de Ministros que fue finalizado el 29 de marzo y cuyo resultado se expone a continuación.

## PRESENTACIÓN

En palabras de la exposición de motivos de la ley vigente, la planta y demarcación judicial es “el pilar normativo sobre el que se apoya el cumplimiento de los fines constitucionalmente atribuidos al poder judicial

en el Estado social y democrático de derecho”. Se trata, por tanto, de una obra técnicamente compleja que alcanza los cimientos del sistema de justicia. El presente informe ha sido elaborado por una Comisión Institucional nacida con la encomienda de proponer las líneas maestras de un nuevo modelo adaptado a las necesidades y demandas de los ciudadanos del siglo XXI. Los integrantes de esta Comisión hemos decidido afrontar este reto con la convicción de que hay sobradas razones para ello. La estructura fijada en la Ley de 1988 ya no responde a nuestra realidad social ni a la actual configuración de nuestra administración de justicia. La reforma de la planta y demarcación resulta, pues, inaplazable.

La población en España ha crecido, se ha redistribuido y ha modificado las magnitudes de actividad sociodemográfica. El país no alcanzaba los 39 millones de habitantes en 1988; hoy supera los 46 millones, un 15% más. Los flujos migratorios internos y externos han concentrado la población en la capital y en las zonas de la costa mediterránea al tiempo que las áreas del centro peninsular se han ido despoblando. Paralelamente, la cultura jurídica de nuestra sociedad ha cambiado y, como resultado, la litigiosidad se ha incrementado de forma exponencial.

El sistema de justicia ha reflejado intensamente esos cambios. Los asuntos ingresados se han incrementado muy por encima del 100% en las dos últimas décadas. Ya en 1995 se contaban 5.450.824 y según los últimos datos disponibles la cifra alcanza ahora los 10 millones. Este significativo aumento de la litigiosidad no es igual en todo el territorio sino que se adapta a los cambios socioeconómicos y demográficos experimentados por nuestro país.

La vigencia durante más de veinte años de la actual Ley de Planta avala su calidad. No obstante, ha sido precisa la modificación de su texto en catorce ocasiones, se han aprobado más de sesenta y dos reales de-

cretos de desarrollo y se han creado 2.557 nuevas unidades judiciales. En suma, la planta judicial se ha duplicado durante la vida de la norma y, en este largo periodo, se han creado órganos judiciales de nuevo cuño que no estaban contemplados en el diseño original. Es el caso, por ejemplo, de los juzgados de lo contencioso-administrativo, de lo mercantil, de menores o de violencia sobre la mujer.

A pesar de las bondades de la Ley de 1988, la opinión generalizada es que el sistema vigente ha agotado todas sus virtualidades. El descontento de los profesionales del ámbito de la justicia con la configuración actual de la planta y demarcación es generalizado. Los datos estadísticos acreditan el diagnóstico desfavorable. La constante creación en los últimos años de nuevas unidades judiciales no ha servido para disminuir el volumen de asuntos pendientes ante los tribunales. La creación de más de 700 unidades judiciales entre 2001 y 2009 no ha impedido el incremento porcentual anual de la pendencia de asuntos, que en 2008 alcanzó el 15,80% interanual. En términos generales, la tasa de crecimiento anual promedio (2002-2008) de la pendencia (4.95) ha sido el doble de la de creación de nuevos órganos (2.70). El problema no se circunscribe sólo, por tanto, a la dotación de medios sino también a la inadecuación de la organización judicial a los nuevos tiempos y realidades.

Ha llegado el momento de reorientar el proceso y abordar un cambio de modelo. La administración de justicia se encuentra inmersa en la actualidad en un proceso de transformación que sólo puede alcanzar su objetivo modernizador si se aborda de manera global y coherente. Las nuevas tecnologías permiten un funcionamiento más ágil de todos los servicios administrativos e imponen modelos más eficientes de organización. El paradigma de unidades aisladas y autosuficientes está siendo sustituido por el trabajo en red y la interoperabilidad. La reciente reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial supone un cambio estructural que pretende ajustarse a este nuevo modelo organizativo. No puede ser un paso aislado.

De acuerdo con las razones expuestas, en cumplimiento del encargo realizado por el Gobierno de España, presentamos este Informe de Bases para la Reforma de la Planta y la Demarcación Judicial. Con la unanimidad de los miembros de la Comisión, el informe opta por el modelo que con-

sidera mejor entre las múltiples alternativas exploradas. Las propuestas que contiene no desarrollan un sistema *ex novo* sino que reestructuran el actual. Hacer realidad dichas propuestas exigirá esfuerzos y sacrificios. Por ello, instamos a que la aceptación de las recomendaciones vaya acompañada de un plan que permita guiar, en consulta con las instituciones públicas implicadas, un proceso de implantación gradual.

Reorganizar la planta y demarcación de nuestra Justicia es una cuestión de Estado y, como tal, requiere del debate público y del acuerdo. La presentación de este informe al Gobierno de España debe abrir, necesariamente, un proceso de formación de consensos que requerirá responsabilidad y generosidad por parte de todos.

## RECOMENDACIONES PRINCIPALES

Las ideas de la Comisión se han sintetizado en cinco recomendaciones. Las cuatro primeras se refieren a aspectos estructurales del nuevo sistema de planta y demarcación; la quinta, siendo también estructural, tiene asimismo un carácter funcional. Las recomendaciones estrictamente ligadas a la planta y demarcación son las siguientes: la superación del partido judicial como base del nuevo modelo, la extensión de la organización colegiada a todos los niveles de la pirámide judicial, superando el actual sistema de órganos unipersonales que caracteriza sus primeros escalones, la creación de una justicia profesional de primer grado para asuntos de menor complejidad y, por último, la concentración de la instancia en tribunales especializados residenciados en núcleos urbanos importantes. La recomendación estructural de alcance funcional es la encomienda de la investigación penal al Ministerio Fiscal.

1. Superación del partido judicial como base del modelo: 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.

2. Extensión de la organización colegiada: La nueva ordenación de la planta permite trasladar las ventajas del sistema de organización colegiada a los tradicionales "juzgados", que podrán estructurarse como un único tribunal con el número de jueces que sea preciso, con un presidente y con una oficina que preste servicio a todos ellos.
3. Creación de tribunales de base o primer grado: Es necesaria la creación de un primer escalón en la organización del poder judicial encargado de conocer de aquellos asuntos que no revisten una especial complejidad y pueden recibir un tratamiento más ágil. Estos tribunales se distribuirían de acuerdo con variables objetivas como la población, la carga de trabajo o la accesibilidad geográfica. Las plazas de estos órganos se han de cubrir con los primeros escalones de la carrera judicial, favoreciendo el acopio de experiencia por parte de los jueces de nuevo ingreso como paso previo a su promoción profesional.
4. Creación de tribunales de instancia: Los órganos judiciales de instancia, en cuanto tribunales especializados situados en núcleos urbanos importantes, responden a la necesidad de establecer un sistema moderno de organización judicial, más ajustado a la realidad de los países de nuestro entorno, en los que este tipo de unidades judiciales especializadas y concentradas ha permitido alcanzar mayores cotas de eficacia. Estos tribunales permitirían implantar un nuevo modelo que atienda principalmente a la naturaleza del asunto a enjuiciar.
5. Atribución de la investigación penal al Ministerio Fiscal: La superación del partido judicial y la concentración de la instancia están íntimamente ligadas a la necesidad de cambiar el sistema actual de investigación penal. Aprovechando la especial fisonomía del Ministerio Fiscal, como órgano dotado de una mayor movilidad territorial y capacidad de especialización dentro del orden penal, cabe esta-

blecer un nuevo modelo de investigación penal más ágil, flexible y adaptado a los distintos tipos de delincuencia.

### **Primera Recomendación. Superación del partido judicial como base del modelo**

En materia de justicia, el Estado se organiza territorialmente en municipios, partidos judiciales, provincias y comunidades autónomas. Esta distribución de los órganos del Poder Judicial ha obedecido a la necesidad de garantizar una jurisdicción accesible al ciudadano en todo el territorio del Estado.

Las circunscripciones judiciales correspondientes al municipio, a la provincia y a la comunidad autónoma se ajustan a la demarcación administrativa del mismo nombre. El partido judicial es una circunscripción propia del ámbito judicial, integrada por uno o varios municipios limítrofes, pertenecientes a una misma provincia. Surge como una partición geográfica que responde a la finalidad de garantizar al ciudadano la presencia de un juez próximo.

La realidad sobre la que se configuró la actual demarcación judicial ha quedado superada. El acceso a la justicia sigue precisando la proximidad, pero 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.

En este sentido, 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. La revisión afecta fundamentalmente al partido judicial pero puede alcanzar también aquellas demarcaciones diseñadas de forma puramente mimética a las divisiones administrativas, singularmente la provincia en cuanto ámbito aglutinador de las dos instancias. En particular, la actual finalización del conocimiento pleno de los asuntos civiles y penales en el nivel provincial resulta difícilmente compatible con el tenor del artí-

culo 152 de la Constitución y obliga a plantear la reubicación geográfica de los órganos de apelación.

### **Segunda Recomendación. Extensión de la organización colegiada**

En el actual sistema de planta judicial, el modelo de primera instancia descansa en el “juzgado”, entendido como órgano jurisdiccional unipersonal con una estructura organizativa completa y cerrada en torno a cada juez. En otras palabras, el ejercicio unipersonal de la función jurisdiccional se traduce en la creación de un órgano independiente al servicio de cada titular de la función. Este modelo ha provocado una proliferación de órganos con idéntica competencia objetiva y territorial en cada partido judicial y, por derivación, una innecesaria dispersión de medios y esfuerzos.

Este sistema organizativo ha generado una serie de disfunciones que no están presentes en los escalones superiores de la pirámide judicial, caracterizados por la forma colegiada de decisión y de organización. No es extraño que los distintos juzgados de un mismo partido actúen como compartimentos estancos, con múltiples fricciones y conflictos ante cualquier decisión que exige una mínima coordinación. Como ejemplos, cabe destacar la sustitución de las vacantes y ausencias o la propia distribución del trabajo así como, muy en particular, las reiteradas remisiones de asuntos entre juzgados por diferencias de interpretación sobre las llamadas “normas de reparto”.

Estas disfunciones organizativas, como es obvio, generan significativos perjuicios para el sistema de administración de justicia y sus usuarios. Una consecuencia evidente es la dilación indebida en la tramitación de las causas. Pero éste es solo uno de los efectos adversos derivados del actual sistema de organización. Cabe aludir a otros elementos perturbadores conexos. Así, la adulteración estadística derivada de la cadena de remisiones arriba referida, que dificulta cualquier evaluación objetiva de las cargas de trabajo al no existir correspondencia entre el número de procedimientos y los asuntos tramitados en la práctica. Otra disfunción relevante es la utilización de los concursos de traslado para ocupar órganos de la misma población y con idéntica competencia.

El diseño de un nuevo sistema de planta es una oportunidad para arbitrar un marco orgánico óptimo para la instancia, más acorde a una

asignación racional de los recursos. La vía a recorrer queda expedita con la simple disociación del modelo de decisión jurisdiccional unipersonal de la estructura orgánica en que se encuadra. No hay necesidad real de que el juez competente y predeterminado por la Ley para resolver un asunto tenga adscrito un órgano específico y separado. La posibilidad actual de que los recursos de apelación interpuestos ante sentencias dictadas en los juicios de faltas sean resueltos por un solo magistrado de la Audiencia Provincial da cuenta de la viabilidad de esa separación de la dimensión jurisdiccional y la dimensión orgánica: la primera indisolublemente ligada a la figura del juez, como titular del poder del Estado que ejerce, y la segunda adaptada a parámetros racionales propios de un servicio público eficaz.

Una Ley de Planta acorde al nuevo contexto de administración de justicia exige trasladar el actual sistema de organización colegiada de los órganos superiores a los órganos de base y primera instancia. De este modo, el conjunto de jueces de base o de jueces de instancia de una misma demarcación pueden constituir un único tribunal con un presidente y con una oficina que presta servicio a todos ellos.

Este nuevo sistema de adscripción de varios jueces a un único tribunal permite resolver los problemas de reparto de asuntos o de sustituciones que, hoy en día, obstaculizan el funcionamiento de los órganos unipersonales. Asimismo, la colegiación de la organización facilita la introducción de un primer nivel de especialización en la distribución de asuntos y “ponencias”, compatible con la especialización de los propios tribunales.

Hay que advertir que esta colegiación tiene una dimensión fundamentalmente organizativa. Por tanto, la decisión unipersonal seguiría siendo la regla general a efectos del ejercicio de la potestad jurisdiccional en la instancia, sin perjuicio, como es obvio, de que se habiliten mecanismos para que determinados asuntos de especial trascendencia puedan ser conocidos de forma colegiada.

En definitiva, este nuevo modelo de organización colegiada de todos los niveles de la pirámide jurisdiccional tendría las siguientes consecuencias sobre el sistema de administración de justicia:

- La concentración de los recursos de acuerdo con el nuevo modelo de Oficina Judicial, que proporciona unos medios más eficaces y menos dispersos, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías.
- La racionalización de las sustituciones y la distribución del trabajo garantizando, por un lado, la actuación de jueces titulares y, por otro, un sistema flexible basado en la adscripción de los jueces a un solo tribunal.
- La colegiación de la decisión de los asuntos de especial trascendencia, dando así mayor garantía de acierto y facilitando, al tiempo, que el juez del primer nivel de la pirámide jurisdiccional se familiarice con el sistema de decisión colegiada de los órganos de segunda instancia y casación.
- La introducción de un segundo nivel de especialización en la distribución de ponencias/asuntos, como complemento del primer nivel de especialización –el de los propios órganos.

### **Tercera Recomendación. Creación de tribunales de base o de primer grado**

Tradicionalmente la base de la pirámide judicial ha estado constituida por los juzgados de paz con competencias muy limitadas en materia civil y penal que se suman a las funciones de Registro Civil y por los juzgados de primera instancia e instrucción, bien como órganos mixtos o bien con separación de jurisdicción. El juzgado de paz como órgano estrictamente jurisdiccional tiene una escasa incidencia en la prestación de tutela judicial. Su función registral se encuentra en la actualidad en un proceso de revisión orientado hacia la desjudicialización. Las competencias de estos órganos, por tanto, son prácticamente simbólicas. El carácter no profesional de sus titulares veda todo planteamiento extensivo de las mismas.

La supresión del juzgado de paz no implica necesariamente la renuncia a un primer peldaño de la pirámide judicial que conozca de los asuntos de menor complejidad. Ahora bien, los elementos de este primer nivel de la instancia han de ser muy distintos de los que conforman la actual justicia de paz. Los nuevos órganos judiciales de base, a diferencia de los anteriores, han de estar caracterizados por la asignación de una superior

carga de trabajo, por el carácter profesional de los jueces que los integran y por una implantación territorial más racional.

Las competencias asumidas por estos órganos de primer nivel no han de ser meramente nominales. El peso de los asuntos que han de soportar debe ser cuantitativamente significativo y susceptible de descargar de litigios menores a los órganos de instancia encargados de asuntos más complejos. Las estimaciones actuales muestran que la principal carga de trabajo que soporta la primera instancia corresponde a asuntos de reducida complejidad, que bien pueden ser afrontados sin una experiencia dilatada o un conocimiento técnico especializado.

En segundo lugar, este primer nivel ha de ser profesional y titular. Los jueces que conozcan de este tipo de asuntos de menor complejidad han de ser capaces de dar una respuesta de calidad, lo que queda suficientemente garantizado con la formación generalista que deriva de las pruebas de ingreso en la judicatura. Los órganos de base son idóneos para constituir la primera experiencia profesional de los jueces de nuevo ingreso. Los ciudadanos se beneficiarán de la indiscutible solvencia jurídica que éstos han acreditado en el proceso selectivo. Las actuales estadísticas avalan este planteamiento, pues sitúan la confirmación de las resoluciones dictadas por los órganos en primera instancia en torno al ochenta por ciento.

En consecuencia, es preciso crear órganos judiciales de base o de primer grado que, servidos por jueces de los primeros escalones de la carrera judicial, se encarguen del despacho de asuntos civiles, penales y contencioso-administrativos de una menor entidad y complejidad.

### **Cuarta Recomendación. Creación de tribunales de instancia**

El segundo escalón del nuevo modelo de planta lo constituyen los órganos judiciales de instancia. En cuanto tribunales especializados situados en núcleos urbanos importantes –con el filtro previo que realizan órganos de base– responden a la necesidad de establecer un sistema moderno de respuesta jurisdiccional, más cercano al resto de países de nuestro entorno jurídico, en que este tipo de unidades judiciales especializadas y concentradas alcanza mayores cotas de eficacia en términos comparados. Estos tribunales hacen posible la implantación de un nuevo

modelo que atienda principalmente a la naturaleza del asunto a enjuiciar sin menospreciar la importancia de un adecuado despliegue territorial.

El funcionamiento de los órdenes jurisdiccionales civil y penal demanda la dotación de órganos de esta naturaleza, que se encuentren descargados gracias a los tribunales de base de los pequeños asuntos que hoy en día absorben un porcentaje desproporcionado de recursos personales y materiales.

La introducción de esta nueva figura en nuestra organización judicial en modo alguno puede entenderse como una merma de la proximidad al ciudadano. En la práctica, estamos ante una reordenación de dicho parámetro en función de la complejidad del asunto tramitado y, por tanto, de la exigencia específica de una mayor calidad en la respuesta.

Los tribunales de instancia persiguen, en definitiva, la imprescindible especialización de los órganos judiciales que conocen asuntos de mayor trascendencia. Al tiempo, facilitan la promoción de los jueces de primer ingreso. Tras las primeras experiencias en los órganos de base, puede acometerse la promoción, con el consiguiente beneficio tanto para el usuario de la Justicia como para el propio titular de la potestad jurisdiccional. El acceso a las plazas de estos tribunales ha de obedecer a verdaderos criterios de especialización.

Este sistema posibilita una mejor distribución de la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales de instancia. Esto implica una mayor compensación y equilibrio del trabajo desarrollado por los jueces en función de la categoría y experiencia. Se evita con ello, por ejemplo, que jueces recién ingresados en la carrera y destinados en órganos sin recursos materiales y personales apropiados deban asumir asuntos de especial trascendencia.

Finalmente, este modelo organizativo resulta más ajustado a los principios de la nueva oficina judicial. En especial, la potenciación de los servicios comunes tiene un difícil acomodo en partidos judiciales con un reducido número de órganos jurisdiccionales. Por ello, es precisamente en los tribunales de instancia donde el nuevo diseño de oficina judicial adquiere todo su sentido.

### **Quinta Recomendación. Atribución de la investigación al Ministerio Fiscal**

El nuevo modelo de planta y demarcación debe ir asociado a un proceso generalizado de reforma de la administración la justicia. En este sentido, destaca una recomendación estructural de alcance funcional: el cambio de paradigma en la investigación penal, de modo que la dirección de esta fase preliminar del procedimiento sea realizada por el Ministerio Fiscal.

La concentración de todas las actuaciones de la fase instructora en la sede judicial no es práctica ni lógica. Hace falta elaborar un código criminal acorde con los tiempos que supere el sistema de “juez instructor” y se equipare a las sociedades de nuestro entorno jurídico. Esta necesidad fue contemplada por la propia Ley de 1882, cuya exposición de motivos auguraba la necesidad futura de instaurar un verdadero modelo acusatorio, al que tiende ya la jurisprudencia de nuestros tribunales. La instrucción, que aparecía en la Ley de Enjuiciamiento Criminal diseñada como una actividad de mera preparación del juicio oral, y por tanto subordinada a ese momento culminante del procedimiento, ha experimentado una transformación inflacionaria que ha sobredimensionado su papel. Se ha convertido en una fase excesivamente dilatada en el tiempo que lleva aparejada una cierta devaluación del juicio oral como verdadero momento de la prueba. En definitiva, el problema no es tanto quién ha de instruir. Es el propio concepto de instrucción el que debe ser sometido a un proceso de actualización. La reforma a que nos referimos no supone, por tanto, la sustitución mecánica del juez por el fiscal. No consiste en sustituir a la persona que ocupa un determinado despacho. Se trata de aprovechar la especial fisonomía del Ministerio público, dotado de mayor movilidad territorial y capacidad de especialización penal, para establecer un modelo nuevo, más flexible y adaptado a las exigencias variables de los múltiples tipos de fenómeno delictivo. Es un paso necesario para alcanzar una investigación penal realmente ágil e instrumental del juicio oral. A su vez, el juez, que al no dirigir la investigación ya no ha de estar condicionado o mediatizado por el curso de la misma, por su éxito o fracaso, estará en una posición más propicia para decidir acerca de la autorización de ciertas medidas de intervención que pueden resultar imprescindibles. Es en este

sentido en el que se sostiene que el juez al que se refiere la Constitución ha de ser juez de garantías.

Por tanto, a efectos de acompañar el nuevo modelo de demarcación y planta a las formas modernas de administrar justicia presentes en las sociedades avanzadas de nuestro entorno, es necesario encomendar la función investigadora penal al Ministerio Fiscal. Sin abordar esta reforma estructural, todo intento de racionalizar las bases de la planta y demarcación puede resultar estéril. No hay que olvidar que la litigiosidad continúa aumentando, sin que la creación de nuevas unidades judiciales reduzca el volumen de asuntos pendientes. De toda la carga de trabajo que soportaron nuestros tribunales en el período 1999-2008, los asuntos penales ingresados anualmente en los órganos jurisdiccionales representaron más de un 75%. A su vez, el porcentaje de la carga penal en los pequeños partidos judiciales en los que se ubican los juzgados mixtos penales y civiles, se situaba en el año 2007 en un 60%, con un límite máximo del 80%. Sin embargo, tomando como referencia ese año, de todos los asuntos incoados como Diligencias Previas, un 95% finalizó en esta fase previa instructora, y sólo un 5% alcanzó la fase intermedia –fase preparatoria del verdadero juicio oral– que es el momento procesal que exige la completa judicialización de las actuaciones.

Las modificaciones recientemente realizadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal proporcionan a esta institución una nueva y ambiciosa estructura territorial, basada en Fiscalías de Área y Secciones Territoriales. Al tiempo, la capacidad de especialización se ha potenciado de modo significativo. En un modelo de Ministerio Fiscal investigador, las unidades especializadas provistas de medios adecuados pueden asumir los asuntos más complejos, sin la disfunción que actualmente supone que, por ejemplo, un juzgado mixto de un pequeño partido asuma, por puro efecto de un estricto fuero territorial, una investigación de enorme complejidad y dificultad. Han de ponerse también en valor las nuevas garantías de imparcialidad introducidas en la citada reforma, como la inamovilidad y la limitación temporal en el ejercicio del cargo de Fiscal General del Estado. Nos encontramos, por tanto, en la situación óptima para dar el paso definitivo hacia el cambio de modelo. En cualquier caso, no debe abandonarse el principio de equiparación de estatuto jurídico de la Carrera Fiscal y la Judicial, que parte de la propia Constitución (artículo 127) y que tiene

variadas manifestaciones: desde el régimen conjunto de ingreso por oposición en ambas carreras hasta el sistema único de acceso restringido a plazas de magistrado especialista en los órdenes social y contencioso-administrativo. La asunción de la dirección de la investigación procesal penal por parte del Ministerio Fiscal puede ser un momento idóneo para profundizar en este principio capital.

Es evidente que, de producirse el trasvase de la responsabilidad de la investigación al Ministerio Fiscal, los pequeños partidos judiciales perderían una parte importante de su actual carga de trabajo. Con ello se facilitaría de manera decisiva la concentración de la instancia en demarcaciones más amplias, tal y como propone este informe.

En definitiva, un modelo procesal penal que encomiende la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal, en consonancia con la tendencia general de las sociedades de nuestro entorno, supone una significativa reducción y una mayor concentración de órganos jurisdiccionales penales. A la necesaria redefinición del rol del juez en esta fase del proceso (reserva de actuaciones instructoras con especial función de garantía) le acompañaría, por tanto, la mejor distribución de recursos judiciales.

## DESARROLLO DEL MODELO

### Oficinas delegadas de registro, mediación y auxilio judicial

La imprescindible superación de los partidos como demarcación judicial no tiene por qué implicar la completa desaparición del servicio público de la Justicia en las poblaciones afectadas.

Es obvio que el desplazamiento del juez no ha de implicar forzosa-mente el del ciudadano, al que puede ofrecerse una estructura básica de relación con la Justicia que le permita, por ejemplo, la rápida presentación y registro de documentos. Dicha estructura puede ser también el soporte adecuado de los mecanismos de auxilio judicial, siempre favorecidos por un mayor despliegue territorial, con el debido aprovechamiento de los medios tecnológicos disponibles (incluido el uso de la videoconferencia en los casos en que sea preciso).

Además, la creación de estas oficinas delegadas puede ser una oportunidad para ofrecer una sede institucional idónea para los instrumentos de mediación y solución extrajudicial de conflictos. De hecho, los colectivos afectados por el redimensionamiento de la jurisdicción –como el de jueces de paz pueden ser utilizados para cumplir por este cauce la genuina misión que siempre han desempeñado, más centrada en la composición pacífica de intereses que en la resolución jurisdiccional de un litigio con contradicción.

Hasta cierto punto, por tanto, el desplazamiento del juez no tiene por qué suponer para el ciudadano la desaparición del “juzgado”, si éste es entendido como una sede de la administración de Justicia en su ámbito territorial, materializada ahora en una oficina de registro, mediación y auxilio judicial.

### **Tribunales de base**

Como primer escalón de la pirámide estrictamente judicial se sitúan los tribunales de base. Estos órganos están llamados a asumir competencias en materia civil, penal y contencioso-administrativa relativas a asuntos de trascendencia limitada y tramitación simplificada.

Su demarcación ha de ser amplia y ajustada a parámetros objetivos de población, litigiosidad, superficie o accesibilidad geográfica. Estos tribunales deben estar servidos por jueces profesionales integrantes de los primeros escalones de la carrera judicial. El número de jueces ha de depender de la carga de trabajo existente. Deben estar adscritos a un solo órgano para toda la demarcación (tribunal de base) con un presidente y una oficina judicial.

Evidentemente, el proceso de formación de las demarcaciones y la paralela atribución de competencias es algo que excede de la construcción de un modelo teórico funcional, que es la misión inicial que corresponde a este informe. No obstante, es fácilmente imaginable el tipo de asunto que se corresponde con la caracterización de estos órganos de base.

En una aproximación inicial, el procedimiento que, dentro del orden penal, casa con la naturaleza de estos tribunales es el enjuiciamiento de

las faltas. En el orden civil parece viable la atribución de pleitos de tramitación simplificada y de ágil resolución, fundamentalmente coincidentes con los procesos que hoy se tramitan como “juicios verbales”. Asimismo, debe valorarse la atribución de procedimientos sin contradicción, bien de los que tienden a la rápida formación de un título ejecutivo (como los juicios monitorios y cambiarios), bien de los que parten de una decisión consensuada necesitada de homologación judicial (como los procesos de familia de mutuo acuerdo sin afectación de menores).

La sencillez y asequibilidad de las materias desde un conocimiento jurídico más generalista ha de guiar también la selección de asuntos de índole contencioso-administrativa; puede valorarse, en este sentido, la asignación de procesos relativos a sanciones administrativas impuestas por entes locales de la demarcación hasta una determinada cuantía.

Dejando de lado el orden penal, la asunción de las concretas materias no implica necesariamente la asignación mecánica a los órganos de base de la competencia para su ejecución. Puede resultar más racional en ciertos supuestos atribuir esta labor a las oficinas especializadas presentes en los tribunales de instancia.

Al margen nuevamente de la específica dimensión que en el orden penal tiene la segunda instancia, muchos de los procedimientos atribuidos a estos órganos de base –por ejemplo, por su escasa cuantía, por su naturaleza consensuada, o por el carácter sumario de la tutela otorgada, que permite un pleito paralelo más complejo sobre el verdadero fondo del asunto estarían llamados a finalizar en esa misma instancia, sin posibilidad de recurso ordinario.

### **Tribunales de instancia**

En un segundo nivel están los tribunales de instancia. Son los órganos encargados de concentrar el conocimiento de los litigios de una etiología más compleja o específica, conforme a criterios de especialización. Están, por tanto, llamados a sustituir a los actuales Juzgados de Primera Instancia, Instrucción, Violencia sobre la Mujer, Menores, Vigilancia Penitenciaria, Social y Contencioso-Administrativo, si bien descargados de un volumen significativo de asuntos más livianos en cuanto a fondo pero mucho más numerosos por el filtro previo que han de realizar los tribuna-



les de base. También deben asumir una parte significativa del trabajo de las actuales Audiencias Provinciales, como el enjuiciamiento colegiado de los delitos graves. La concentración de recursos permitirá que la especialización de estos órganos llegue a la propia Oficina Judicial, provista de servicios comunes y unidades especializadas que la harán más eficiente y ágil.

La sede de estos órganos ha de radicarse en núcleos de población importantes, abarcando una demarcación que en algunos casos coincidirá con la provincia. En definitiva, los tribunales de instancia se han de ubicar en ciudades caracterizadas por un volumen cualificado de población y de carga de trabajo.

La organización colegiada servirá nuevamente de encaje a una pluralidad de jueces adscritos en función de órdenes jurisdiccionales y especialidades. La regla general de actuación de estos jueces ha de ser la decisión unipersonal. No obstante, los asuntos de mayor envergadura, como el enjuiciamiento de delitos graves en el orden penal o, eventualmente, la impugnación de disposiciones generales de entes locales en el orden contencioso-administrativo, han de resolverse de forma colegiada. Esta articulación flexible de la forma unipersonal y colegiada permite una más racional distribución de asuntos, además de una deseable concentración de la primera instancia, que hoy, por ejemplo, está disgregada en el orden penal por razones históricas más bien coyunturales.

La flexibilidad de la organización colegiada se presta igualmente a la atribución a los tribunales de instancia de los recursos que eventualmente se fijen para los asuntos resueltos por los tribunales de base.

### **Tribunal Central de lo Contencioso-Administrativo y Tribunal Central de lo Penal**

Sin desplazarnos del ámbito de la primera instancia, es evidente que la coherencia del sistema conduce a la transformación del actual modelo de Audiencia Nacional.

Los miembros de la Comisión somos conscientes de la necesidad de que exista un órgano jurisdiccional especializado con demarcación nacional que pueda conocer de un elenco preciso de asuntos de índole

le contencioso-administrativa y penal. Ni el control de ciertos actos de los órganos superiores de la Administración General del Estado ni los procesos penales relacionados con las grandes redes de delincuencia organizada son susceptibles de tratamiento jurisdiccional eficaz desde demarcaciones territorialmente dispersas. Sin embargo, no ignoramos los problemas que suscita la actual configuración de la Audiencia Nacional, que cabe achacar justamente a aquellos rasgos que la alejan de los ejes del sistema general de organización judicial, como la imprecisa y expansiva delimitación competencial y el sistema de acceso a ciertas funciones judiciales, basado en la simple antigüedad. Consideramos que ningún tribunal de la planta judicial debe obedecer a criterios de organización distintos a los generalmente establecidos, como es el caso actual de la Audiencia Nacional.

El horizonte último debe ser la transformación de la Audiencia Nacional en un verdadero tribunal especializado perfectamente inserto en el modelo que proponemos. Se ha de tratar de un tribunal central de lo contencioso y lo penal, regido por los mismos criterios de especialidad que fundamentan los tribunales de instancia conforme a lo expuesto en la recomendación tercera. Ha de conocer de las materias más tasadas y mejor definidas que en la actualidad de las ramas contencioso-administrativa y penal que realmente exigen una demarcación nacional y una formación jurídica cualificada. Es evidente que el acceso a las plazas de este tribunal de instancia ha de obedecer a criterios de especialización y no a la pura antigüedad. También es obvio que la efectiva asunción de las funciones de investigación penal por parte del Ministerio Fiscal supondrá que este tribunal central reduzca sus competencias penales a las de enjuiciamiento y garantía, lo que posibilitará un más racional funcionamiento del tribunal central.

### **Audiencias Provinciales**

La Comisión Institucional ha evaluado el papel que en el nuevo modelo de planta judicial puede corresponder a las actuales Audiencias Provinciales.

La razón originaria de este tribunal se encuentra en un loable propósito garantista del legislador decimonónico, inclinado a que todos los delitos

fueran enjuiciados por un órgano colegiado de amplia demarcación. La imposible plasmación en la práctica de este ideal llevó progresivamente a la partición de la instancia penal en dos ámbitos; por un lado, el de los órganos unipersonales (los actuales Juzgados de lo Penal) y, por otro, el de la propia Audiencia (con competencia limitada a los delitos graves). Este sistema disgregado provoca, a su vez, que el urgente diseño legislativo de una auténtica segunda instancia penal parezca llamado a reproducir una estructura igualmente dispersa, donde unos recursos sean conocidos por las Audiencias y otros por los Tribunales Superiores de Justicia –órganos a los que, por cierto, ya compete resolver las apelaciones de la Ley del Jurado.

La nueva caracterización de los tribunales de instancia como órganos de demarcación extensa, con capacidad de actuación jurisdiccional unipersonal y colegiada, permite afrontar este problema con una nueva perspectiva, más fiel en su articulación práctica al propósito legislativo que condujo en su momento a la creación de las Audiencias Provinciales. Y es que los tribunales de instancia podrán conocer colegiadamente de los delitos graves, con el consiguiente efecto de atribuir el enjuiciamiento a un mismo nivel de la planta.

El problema se reduce, por tanto, a la ubicación idónea de la segunda instancia, ahora susceptible de concentrarse en un mismo escalón de la pirámide jurisdiccional.

En este punto, la Comisión Institucional considera admisible la conservación, en un primer momento de este proceso gradual de transformación, de las Audiencias Provinciales como órganos de apelación civil y penal. Sin embargo, la coherencia del modelo hace preciso a la larga el redimensionamiento de la planta. Es evidente que una primera instancia de base extensa demanda un nivel de apelación territorialmente más amplio y concentrado, con el consiguiente beneficio para la unidad de criterios y la igualdad en la aplicación de la Ley. Con ello, por tanto, la apelación civil y penal pasaría con el tiempo a los Tribunales Superiores de Justicia.

De esta suerte se propiciaría un mayor beneficio de los derechos de los ciudadanos ante la Justicia, que se verían favorecidos con la agrupación en un mismo órgano de la apelación penal. Hoy día, la disgregación de ésta en cincuenta tribunales provinciales conlleva un mayor riesgo de

desigualdad en la aplicación del Derecho, máxime en cuanto la concreta legislación procesal no arbitra un verdadero sistema de unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo, que sólo conoce por vía de recurso de casación de los asuntos enjuiciados ante las Audiencias. Entendemos que esta doble realidad –dispersión de la segunda instancia e inexistencia de instrumentos de unificación de doctrina es uno de los más graves problemas que presenta el orden jurisdiccional penal.

La decisión definitiva al respecto puede depender de la evaluación de las cargas de trabajo que se realice tras la efectiva implantación de los tribunales de instancia. A este respecto, no hay que olvidar que la hipotética competencia civil y penal de los Tribunales Superiores no abarcaría los medios de impugnación que eventualmente se arbitren para los procesos atribuidos a los tribunales de base. Tampoco puede ignorarse, como dato relevante, el fenómeno de actual infrautilización de la Sala Civil y Penal de los Tribunales Superiores de Justicia. Contrasta, sin duda, con la importante labor que asumen las Salas de lo Social y lo Contencioso-Administrativo de estos tribunales a través de los recursos de suplicación y apelación. Con el traspaso a estos órganos de la segunda instancia civil y penal, los magistrados que hoy integran el escalón provincial estarían llamados a ocupar las nuevas plazas de las salas civiles y penales de los Tribunales Superiores de Justicia, o a asumir, en su caso, los puestos de máxima responsabilidad (presidencias de tribunales y secciones) de los Tribunales de Instancia. Dichos puestos de responsabilidad, que favorecen la progresión en la carrera, se verían, por cierto, notablemente ampliados con la generalización del modelo de organización colegiada.

En cualquier caso, este informe propugna la efectiva implantación de la segunda instancia en el orden penal.

### **Tribunales Superiores de Justicia**

El artículo 152 de la Constitución señala que las sucesivas instancias judiciales han de agotarse ante órganos radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma. Los miembros de la Comisión entendemos que, actualmente, este precepto encuentra su más fiel plasmación en el modelo de planta propio de los órdenes jurisdiccionales contencioso-administrativo y social. En ellos, el conocimiento pleno de los asuntos

recibe un tratamiento más unitario mediante la concentración de la segunda instancia en las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia.

Este sistema concentrado no sólo se ajusta mejor a las exigencias que en materia de Justicia impone el Estado autonómico sino que posibilita una distribución más eficaz de los recursos judiciales disponibles. En este sentido, permite prescindir, al menos de partida, del escalón provincial sin renunciar por ello a la imprescindible flexibilidad mediante el desplazamiento de secciones en aquellos territorios que, por sus dimensiones, realmente precisan de cierta desconcentración.

Evidentemente, el sistema de apelación de los órdenes jurisdiccionales social y contencioso administrativo se corresponde con una demarcación para la instancia que, siendo inicialmente de ámbito provincial, coexiste con sedes en los grandes núcleos de población. Este es justo el sistema que, según lo expuesto, pretende generalizar el modelo de “tribunales de instancia” que proponemos. En consecuencia, la duplicación en el ámbito provincial de la primera y segunda instancia civil y penal –que estará normalmente situada en la misma sede resulta difícilmente sostenible.

De este modo, debe potenciarse el papel del Tribunal Superior de Justicia como órgano de apelación civil y penal, lo que supondrá seguramente la formación de cuerpos de doctrina más armónicos a nivel autonómico, con el consiguiente beneficio para la seguridad jurídica y el derecho de los ciudadanos a la igualdad en la aplicación de la Ley.

Consideramos, en cualquier caso, que la plena armonía del sistema obliga a realizar ajustes en el seno de los Tribunales Superiores de Justicia. Por una parte, la hipotética asunción de las apelaciones penales y civiles ha de llevar a la partición de la actual Sala de lo Civil y Penal, cuya unidad ha obedecido precisamente a la escasa carga de trabajo asumida hasta ahora. Dentro de cada una de las dos salas resultantes –la civil y la penal, será necesaria la división en secciones en función de la carga de trabajo, sin perjuicio de considerar criterios complementarios de especialidad, tal y como ocurre en las salas sociales y contencioso-administrativas de estos tribunales.

A su vez, en las Salas correspondientes a los órdenes jurisdiccionales civil y contencioso-administrativo, los miembros de la Comisión conside-

ramos preferible una adecuada distinción entre las secciones ordinarias encargadas de resolver las apelaciones y la sección única, más reducida y cualificada, llamada a decidir los recursos de casación relativos al Derecho propio de la Comunidad Autónoma. Esta sección de casación puede ser igualmente la sede idónea para unificar la doctrina emanada de las otras secciones que, desplazadas o no, tengan encomendada la apelación.

Lo expuesto se entiende sin perjuicio del mantenimiento de las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia en los supuestos de aforamiento que les vienen atribuidas. También deben conservarse las competencias contencioso-administrativas en única instancia, que son susceptibles de abarcar un elenco más amplio de actos emanados de la Administración General del Estado.

### **Tribunal Supremo**

La concentración y agotamiento de la segunda instancia en los Tribunales Superiores de Justicia o, en cualquier caso, en el territorio de la Comunidad Autónoma, va unida a la imperiosa reforma del ámbito de la función jurisdiccional del Tribunal Supremo. Entendemos que para que este órgano pueda cumplir satisfactoriamente con la función superior prevista en el artículo 123 de la Constitución ha de estar integrado por un número reducido de magistrados, capaces de abordar unitariamente la trascendente tarea de unificar la doctrina jurisprudencial. Para ello, ha de garantizarse que el Tribunal Supremo cumpla misiones de estricta unificación de doctrina o en interés de la Ley, con mecanismos más o menos flexibles según los casos –que pueden llegar a la avocación de determinados asuntos–, reduciendo la carga de trabajo al tiempo que aumentando la específica utilidad del alto tribunal en el sistema procesal.

Esta reordenación debería ir acompañada de una más decidida –al tiempo que cuidadosamente medida– proclamación legislativa del carácter vinculante de la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La redefinición de las funciones procesales del alto tribunal ha de conducir por sí sola a la reducción del número de sus componentes. Esto, a su vez, permitirá una más lograda definición del estatuto jurídico de sus magistrados.

## RECOMENDACIONES ASOCIADAS

Los integrantes de la Comisión Institucional consideramos que la revisión profunda de la planta y demarcación que requiere nuestra administración de justicia no puede aislarse de un amplio abanico de reformas que, a medio o largo plazo, deben ser llevadas a la práctica. En concreto, entendemos que el despliegue del nuevo modelo de planta ha de verse acompañado de la gradual adopción de las siguientes medidas:

1. Efectiva implantación de procedimientos de solución extrajudicial de conflictos, incluyendo la mediación, el arbitraje y la actuación de órganos colegiados administrativos con carácter previo a la de los órganos jurisdiccionales.
2. Desjudicialización de la función de constancia y publicidad de los estados civiles, como actividad administrativa que no puede condicionar el asentamiento territorial del poder judicial.
3. Mayor agilización y simplificación de los procesos, potenciando el principio de oralidad, los procedimientos abreviados y la imposición de cargas proporcionadas ante demandas manifiestamente infundadas.
4. Concentración de recursos, especialización de unidades y creación de una ambiciosa red institucional de colaboración con agentes públicos (p. ej. Agencia Tributaria) para la efectiva ejecución de lo juzgado.
5. Actualización del proceso selectivo de jueces y fiscales, con un tiempo global de preparación más reducido y con nuevas formas de evaluación de técnicas y habilidades jurídicas no estrictamente memorísticas. En todo caso, el proceso de selección ha de asegurar la existencia de excedentes suficientes para cubrir las vacantes que vayan produciéndose y garantizar una justicia eminentemente titular.
6. Mayor celeridad en la provisión de los cargos judiciales, evitando el daño que produce el retraso creciente de los nombramientos de los puestos de responsabilidad más relevantes.
7. Creación de un sistema de control de la eficacia del gasto y de evaluación en términos económicos de la eficiencia de la administración de justicia, a efectos de garantizar la adecuada asignación y utilización de los recursos.
8. Perfeccionamiento y depuración de la estadística judicial, a efectos de lograr una mayor certeza de los datos y una adecuada integración en el sistema general de estadística.
9. Maximización de las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, incluyendo la implantación de una red de comunicaciones unificada en todo el territorio nacional y la interoperabilidad de todos los sistemas y aplicaciones de gestión.
10. Establecimiento de un nuevo régimen de formación del personal auxiliar del ámbito de la justicia que asegure la solvencia en el uso de los medios tecnológicos.







