

ANUARIO POLÍTICO DE ANDALUCÍA _ 2009

2.4. LA JUSTICIA EN ANDALUCÍA

Nieves Saniger Martínez
Universidad de Granada

José Antonio Peña Ramos
Universidad de Granada

2.4.1. El Poder Judicial del estado autonómico español

En España, el Poder Judicial —y el servicio público de Justicia— constituye uno de los que plantea mayor complejidad competencial, pues en él se suscita, con toda su intensidad, la teoría de la división de poderes, en su doble dimensión —vertical y horizontal—, vinculada a la polémica consideración de la Justicia como «Poder independiente», resistente a su consideración como servicio público. El Poder Judicial se presenta constitucionalmente como un poder del Estado «policéntrico y descentralizado» (Díez-Picazo, 1991: 34), manifestado en una pluralidad de órganos judiciales «independientes» (art. 117.1 CE) cuyo gobierno corresponde al Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) (art. 122 CE); un poder estatal peculiar por su carácter disperso y fragmentado en una pluralidad de órganos colegiados y unipersonales (García Morillo, 1996: 137).

No obstante, «el principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales» (artículo 117.5 CE). La Constitución Española (CE) atribuye al Estado, con carácter exclusivo, el ejercicio de la función jurisdiccional —no cabe hablar por tanto de poderes judiciales autonómicos—, así como la competencia exclusiva en materia de Administración de Justicia (art. 149.1.5^o), de forma que la gestión del servicio público de Justicia es una responsabilidad del Gobierno central ejercida a través del Ministerio de Justicia. Éste posee la iniciativa para impulsar reformas y la competencia para la gestión de sus medios humanos, materiales y técnicos.

Sin embargo, aunque se podría pensar que las comunidades autónomas (CCAA) no pueden desempeñar un papel relevante en materia de Administración de Justicia, los diferentes estatutos de autonomía —singularmente el andaluz— han atribuido a dichas CCAA (mediante las denominadas «cláusulas subrogatorias») todas las facultades que la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) reconozca al Gobierno central, permitiéndoles asumir la titularidad o la gestión de la mayoría de las competencias «administrativas» relativas al servicio público de Justicia. El Tribunal Constitucional (TC) (Sentencias 108/1986, 56/1990 y 105/2000) ha considerado que la reserva de la Administración de Justicia a la competencia exclusiva del Estado no es óbice para la intervención autonómica en aquélla, acudiendo a la diferenciación entre Administración de Justicia en sentido estricto y «administración de la Administración de Justicia». Así, se produce una distinción entre: la «Administración de Justicia», vinculada a la «función jurisdiccional» que corresponde exclusivamente a jueces y magistrados, y en la que también participan el Ministerio Fiscal y otros cuerpos; el «gobierno del poder judicial» que corresponde al CGPJ; y la «administración de la Administración de Justicia», referida a la gestión de los medios humanos y materiales, que, sin formar parte del núcleo esencial de la misma, puede corresponder a las CCAA y/o al Ministerio de Justicia (Álvarez Conde, 1996: 66).

Aunque el Poder Judicial es el garante de la seguridad jurídica y de la efectiva igualdad de los ciudadanos ante la Ley, a través de este complejo

reparto competencial las administraciones autonómicas se convierten también —aunque de forma diferente— en corresponsables y garantes de estos derechos fundamentales, poniendo a disposición de los órganos judiciales los recursos idóneos para hacerlos reales y efectivos. Así, por ejemplo, el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, que constituyó el primer impulso político necesario para iniciar una auténtica y revolucionaria reforma —aún hoy en fase embrionaria— de la Justicia (al enfrentarse a grandes retos, como la reforma de los métodos, los sistemas de trabajo y la estructura organizativa), fue suscrito el 28 de mayo de 2001 por todos los grupos políticos con representación parlamentaria, y a él se incorporaron las siete CCAA con competencias en materia de Justicia transferidas (Saniger Martínez, 2003: 458 y 474).

2.4.2. Las transferencias de 1997

Dado el carácter novedoso de este anuario político, del que no existen antecedentes recientes, comenzaremos señalando que la Junta de Andalucía decidió asumir las competencias en Administración de Justicia principalmente sobre la base de dos consideraciones: el pleno desarrollo del contenido del Estatuto de Autonomía de 1981 (art. 52)¹ y la mejora del servicio público de Justicia como instrumento para garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva y sin dilaciones indebidas (art. 24 CE), y el acceso a la justicia gratuita de quienes carezcan de los recursos necesarios (art. 119 CE) (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2002: 16). Tras algunos intentos fallidos en los 90,

1. Ley orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, Estatuto de Autonomía para Andalucía.

la negociación de las transferencias se encauzó finalmente en paralelo a los acuerdos del gobierno central con el gobierno autonómico canario.

La extraordinaria complejidad de la materia ha provocado que la transferencia de las competencias a las CCAA haya sido difícil y desigual, supeditada a la interpretación de la jurisprudencia constitucional, de las modificaciones en la regulación del Poder Judicial y de la propia dinámica política partidista. En Andalucía, el proceso de transferencias, aparte de por su extraordinaria singularidad, se vio enrarecido por las difíciles relaciones políticas entre el gobierno central y el gobierno andaluz tras el acceso del Partido Popular (PP) al gobierno del Estado en 1996, que se tradujeron en agrias polémicas centradas, no tanto en el proceso de transferencias, como en la financiación autonómica, ya que la Junta se opuso frontalmente al sistema de financiación autonómica para el periodo 1997-2001 (Saniger Martínez, 2003: 460-461). Con todo, el gobierno central y la Junta alcanzaron en enero de 1997 un acuerdo en el seno de la Comisión Mixta de Transferencias, sancionado por acuerdo del Consejo de Ministros de 31 de enero².

En 1997 Andalucía se convirtió en la sexta comunidad en recibir las competencias relativas a la Administración de Justicia. Su asunción tuvo una singular relevancia, por tratarse de las más importantes desde que en 1983 se asumieron las de educación y en 1985 las de sanidad —al considerarse éstas un eje básico en el proceso de desarrollo

2. RR. DD. 141 y 142/1997, de 31 de enero, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de provisión de medios personales, materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (BOE 13 de marzo de 1997, nº 62).

autonómico—, y por su extraordinario volumen (Saniger Martínez, 2003: 462). La transferencia de los medios humanos al servicio de la Administración de Justicia (excluidos jueces, magistrados, fiscales y secretarios judiciales) afectó en torno a 5.500 empleados (oficiales, auxiliares, agentes, médicos forenses y personal laboral) e incluyó la gestión de las plantillas íntegras de los cuerpos de oficiales, auxiliares y agentes, así como de médicos forenses, los equipos técnicos de los Juzgados de Menores y Familia, parte del personal de las Gerencias Provinciales de Justicia, así como el personal laboral de mantenimiento y del parque móvil.

Las competencias en materia de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Administración de Justicia (R. D. 142/1997, de 31 de enero) incluyen cuestiones diversas como mobiliario y enseres, edificios judiciales, institutos de medicina legal y dependencias de fiscalías, así como los recursos vinculados a asistencia jurídica gratuita y pago de testigos y peritos. Se incluye el mantenimiento de 425 juzgados (sin contar los 685 juzgados de paz), las 8 Audiencias Provinciales y el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (TSJA), la propiedad de 65 inmuebles, la subrogación en los contratos de arrendamiento de las sedes judiciales, así como el parque de vehículos, mobiliario y otros.

La transferencia de 1997, aunque importante, resultó muy problemática, dada la precariedad de los recursos transferidos y la fórmula utilizada para el traspaso. No en vano, la adecuada dotación y funcionamiento de la Justicia nunca constituyó motivo de especial preocupación o desvelo para ningún Gobierno español a lo largo del siglo xx (Alcántara y Martínez, 2001: 243). La Junta asumió el reto de la informatización de los juzgados y la renovación de las obsoletas sedes judiciales sin que el Estado transfiriese los recursos económicos necesarios ni los depósitos judiciales, tampoco

transferidos a Cataluña o Galicia. El estado de los medios humanos, materiales y organizativos de la Administración de Justicia en Andalucía, en marzo de 1997, era «más que preocupante» (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2002: 18), y la Junta tuvo que hacer frente al colapso de algunos órganos jurisdiccionales.

La fórmula utilizada para la transferencia, basada en una relación valorada de los servicios y efectivos, según el coste efectivo, con una cláusula de revisión a resultados de la ejecución total del presupuesto de 1997, se mostró insuficiente, por dos razones (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2002: 18): a) el coste de la transferencia se calculó sobre una «foto fija» efectuada según la liquidación del presupuesto de 1995 sin actualizar, de forma que el coste real sobrepasó ampliamente los créditos recibidos; y b) la negativa del Ministerio de Justicia a colaborar en los gastos de «primer establecimiento» de los nuevos órganos judiciales. Así, una vez que la Junta liquidó el ejercicio de 1997, se detectaron importantes diferencias entre el coste efectivo y los créditos transferidos: en materia de personal, una diferencia importante en el número de funcionarios, que prestaban servicios en la Administración de Justicia y que no aparecían entre los traspasados, con una diferencia del 6'6% del crédito transferido en el capítulo I; en gastos postales y telegráficos, una insuficiencia de 378.448.779 pesetas, que se arrastró en ejercicios sucesivos; y en materia de justicia gratuita, el coste del servicio presentó un déficit inicial de 345.635.429, que también se arrastró en ejercicios sucesivos (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2002: 21). El Estado se mostró reacio a cualquier dotación económica adicional, impidiendo la liquidación de lo traspasado.

El aspecto más polémico fue la cuestión de la administración de las cuentas de depósitos y

consignaciones judiciales, esencial para la financiación de las inversiones. La Junta había aceptado esta transferencia suponiendo que los, importantes, recursos económicos derivados de los depósitos y fianzas judiciales serían gestionados por ella, con la posible inversión finalista de los mismos en el sistema judicial, como establecía la disposición adicional octava de la ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1998. Sin embargo, la transferencia de los depósitos y fianzas no se realizó y el Estado presentó un recurso de inconstitucionalidad contra esta disposición adicional, cercenando esta vía de financiación.

No obstante, las transferencias en materia de Justicia presentaron, en términos generales, más luces que sombras. El juicio provisional del propio TSJA en su *Memoria anual* correspondiente a 1998 resultó sumamente explícito en este sentido, al hablar de «predisposición inmejorable, disposición acertada en unos casos, los más, y desacertada en otros, los menos. El resultado final en la balanza es positivo, pero eso no quiere decir que sea totalmente satisfactorio» (TSJA, 1999: 11).

2.4.3. La Justicia en el Estatuto de Autonomía de 2007

Tras 25 años de vigencia del Estatuto de Autonomía de 1981, el Estatuto de 2007³ pretende consolidar las competencias en materia de Justicia asumidas en 1997 —entonces con un anclaje estatutario mucho más débil— y abrir nuevas posibilidades de intervención. El Estatuto de 1981, mediante la denominada «cláusula subrogatoria», atribuyó a la comunidad todas las facultades que

3. Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

la LOPJ reconociera al Gobierno central, permitiendo la asunción de la titularidad o la gestión de la mayoría de las competencias «administrativas» relativas al servicio público de Justicia. El Estatuto de 2007, apoyándose claramente en la jurisprudencia del TC (Sentencias 108/1986, 56/1990 y 105/2000), señala abiertamente que:

La Comunidad Autónoma Andaluza tiene competencias compartidas en materia de Administración de Justicia, de acuerdo con lo establecido en la LOPJ, que incluyen la gestión de los recursos materiales, la organización de los medios humanos al servicio de la Administración de Justicia, las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, los concursos y oposiciones del personal no judicial y cuantas competencias ejecutivas le atribuya el Título V del presente Estatuto y la legislación estatal (art. 80).

El nuevo Estatuto se ocupa del Poder Judicial en Andalucía, título V⁴, de manera mucho más pormenorizada, sistemática y ambiciosa que su antecesor. Sólo la distinta denominación del título, anteriormente *De la Administración de la Justicia*, título III, resulta ya significativa y posee un claro componente político, ya que, frente a la dimensión técnica y aparentemente aséptica de la expresión Administración de Justicia, Poder Judicial posee una significación fuerte. No obstante, la preposición (en/de) es muy importante porque refleja un rasgo fundamental, ya apuntado, de la concepción constitucional del Poder Judicial español: su unidad (Lucas Murillo de la Cueva, 2008: 157-158).

4. Artículos 140-155, divididos en tres capítulos, que regulan, respectivamente, el TSJA (capítulo I), el Consejo de Justicia de Andalucía (capítulo II) y las competencias de la Junta en materia de Administración de Justicia (capítulo III).

El Estatuto de 2007 establece que el TSJA es el órgano jurisdiccional en que culmina la organización judicial en Andalucía y el competente, en los términos establecidos por la ley orgánica correspondiente, para conocer los recursos y los procedimientos en los distintos órdenes jurisdiccionales y para tutelar los derechos reconocidos por el propio Estatuto. En todo caso, es competente en los órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso administrativo, social y en los que pudieran crearse en el futuro. Asimismo, según el artículo 140.2, es la última instancia jurisdiccional en todos los procesos judiciales iniciados en Andalucía, así como en todos los recursos que se tramiten en su ámbito territorial, sea cual fuere el derecho invocado como aplicable, de acuerdo con la LOPJ y sin perjuicio de la competencia reservada al Tribunal Supremo. Finalmente, el Estatuto atribuye al TSJA la resolución de los recursos extraordinarios de revisión que autorice la ley contra las resoluciones firmes dictadas por los órganos judiciales de Andalucía, y afirma su competencia exclusiva para la unificación de la interpretación del Derecho de Andalucía. Por su parte, el anterior Estatuto se limitaba a señalar que «ante él se agotarían las distintas instancias procesales» (art. 48.1) (Lucas Murillo de la Cueva, 2008: 162).

En lo que respecta a los medios personales, el artículo 147 del nuevo Estatuto atribuye a la Junta la competencia normativa sobre el personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, dentro del respeto al estatuto jurídico de ese personal establecido por la LOPJ. En dichos términos, esta competencia incluye la regulación de las siguientes materias: a) organización de dicho personal en cuerpos y escalas; b) proceso de selección; c) promoción interna, formación inicial y formación continuada; d) provisión de destinos y ascensos; e) situaciones administrativas; f) régimen

de retribuciones; g) jornada laboral y horario de trabajo; h) ordenación de la actividad profesional y las funciones; i) licencias, permisos, vacaciones e incompatibilidades; j) registro de personal; y k) régimen disciplinario.

En los mismos términos, corresponde a la Junta la competencia ejecutiva y de gestión en materia de personal no judicial al servicio de la Administración de Justicia, lo que incluye: a) aprobar la oferta de ocupación pública; b) convocar y resolver todos los procesos de selección, y realizar la adscripción a los puestos de trabajo; c) nombrar a los funcionarios que superen los procesos selectivos; d) impartir la formación, previa y continuada; e) elaborar las relaciones de puestos de trabajo; f) convocar y resolver todos los procesos de provisión de puestos de trabajo y de promoción interna; g) gestionar el Registro de Personal, coordinado con el estatal; h) realizar toda la gestión de este personal en aplicación de su régimen estatutario y retributivo; i) ejercer la potestad disciplinaria y la imposición de las sanciones que proceda, incluida la separación del servicio; y j) ejercer todas las demás funciones necesarias para garantizar una gestión eficaz y eficiente de los recursos humanos al servicio de la Administración de Justicia. Además, el Estatuto abre la posibilidad de crear, en su caso y en el marco de lo dispuesto por la LOPJ y por ley del Parlamento, cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia dependientes de la función pública de la Junta, la cual posee la competencia exclusiva sobre el personal laboral al servicio de la Administración de Justicia (art. 147) (Balaguer Callejón, 2007: 110).

En lo que respecta a los medios materiales (art. 148), corresponden a la Junta los medios materiales de la Administración de Justicia en Andalucía, lo que incluye, en todo caso: a) construcción y reforma de los edificios judiciales y de la fiscalía; b) provisión de bienes muebles y materiales para

las dependencias judiciales y fiscales; c) configuración, implantación y mantenimiento de sistemas informáticos y de comunicación, sin perjuicio de las competencias de coordinación y homologación que corresponden al Estado para garantizar la compatibilidad del sistema; d) gestión y custodia de los archivos, de las piezas de convicción y de los efectos intervenidos, en todo aquello que no tenga naturaleza jurisdiccional; e) participación en la gestión de las cuentas de depósitos y consignaciones judiciales y de sus rendimientos, teniendo en cuenta el volumen de la actividad judicial desarrollada en la comunidad y el coste efectivo de los servicios y en el marco de lo establecido en la legislación estatal; y f) gestión, liquidación y recaudación de las tasas judiciales que establezca la Junta en el ámbito de sus competencias sobre Administración de Justicia.

Pero la novedad de mayor calado político del nuevo Estatuto es la institucionalización del Consejo de Justicia de Andalucía (art. 144) como el órgano de gobierno de la Administración de Justicia en Andalucía, si bien no se puede olvidar que no es un órgano de la comunidad, sino un órgano territorial de gobierno del Poder Judicial, es decir, del CGPJ.

Se trata, en definitiva, de un órgano colegiado que ejercerá, de manera desconcentrada y subordinada al CGPJ, las funciones de gobierno previstas en la LOPJ, asumiendo, entre otras, las que ahora viene desempeñando la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Balaguer Callejón, 2007: 112).

Según la LOPJ, este consejo está integrado por el presidente del TSJA, que lo preside, y por los miembros elegidos entre jueces, magistrados, fiscales y juristas de reconocido prestigio nombrados según lo previsto por la propia LOPJ,

correspondiendo al Parlamento andaluz la designación de los miembros que determine dicha ley. Las atribuciones del consejo respecto a los órganos jurisdiccionales de Andalucía serán, conforme a lo previsto en la LOPJ:

a) participar en la designación del presidente del TSJA, de los presidentes de Sala de dicho Tribunal y de los presidentes de las Audiencias Provinciales; **b)** proponer al CGPJ y expedir los nombramientos y ceses de los jueces y magistrados incorporados a la carrera judicial temporalmente con funciones de asistencia, apoyo o sustitución, y determinar su adscripción a los órganos judiciales correspondientes; **c)** instruir expedientes y, en general, ejercer las funciones disciplinarias sobre jueces y magistrados en los términos previstos por las leyes; **d)** participar en la planificación de la inspección de juzgados y tribunales, ordenar, en su caso, su inspección y vigilancia y realizar propuestas en este ámbito, atender a las órdenes de inspección de los juzgados y tribunales que inste el Gobierno y dar cuenta de la resolución y de las medidas adoptadas; **e)** informar sobre los recursos de alzada interpuestos contra los acuerdos de los órganos de gobierno de los tribunales y juzgados andaluces; **f)** precisar y aplicar, cuando proceda, en el ámbito andaluz, los reglamentos del CGPJ; **g)** informar sobre las propuestas de revisión, delimitación y modificación de las demarcaciones territoriales de los órganos jurisdiccionales, y sobre las de creación de secciones y juzgados; **h)** presentar una memoria anual al Parlamento sobre el estado y funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía; e **i)** todas las funciones que le atribuyan la LOPJ y las leyes del Parlamento, y las delegadas por el CGPJ.

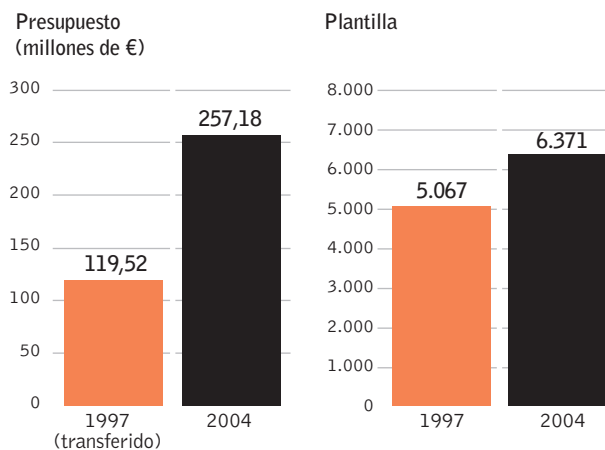
No obstante, todavía se encuentra pendiente la reforma de la LOPJ, elemento clave para proceder al desarrollo de este órgano.

2.4.4. La Justicia en 2009

Antes de abordar el estado y el funcionamiento de la Justicia en Andalucía durante 2009, y para comprender mejor la imagen que de la misma poseen los andaluces —que trataremos en el epígrafe 5—, realizaremos una breve aproximación a la gestión realizada por la Junta en materia de Justicia durante los últimos años; en concreto, desde 1997, cuando se produjo la mencionada transferencia. Así pues, el presente capítulo permitirá también realizar un análisis de la Justicia en Andalucía transcurrida una década desde que se produjo dicha transferencia.

Es de reseñar, en contraste con la tradicional incuria gubernamental hacia la Administración de Justicia, que el presupuesto destinado a los recursos humanos, materiales y tecnológicos de la Administración de Justicia se duplicó a los pocos años de la transferencia, lo que se ha traducido en unas oficinas judiciales más modernas y eficaces, alejadas de los tópicos decimonónicos que hasta hace muy poco las caracterizaban.

G.1. Presupuesto y plantilla de la Admon. de Justicia



FUENTE: López González (2007:8).

Las tres grandes actuaciones de la Junta para modernizar la Justicia en la comunidad, desde 1997, posiblemente hayan sido: el Plan de Informatización Integral de las Oficinas Judiciales de la Comunidad Autónoma de Andalucía (o Plan Adriano); el Plan Andaluz de Infraestructuras Judiciales; y el Plan Andaluz de Justicia 2007-2010. Adentrémonos en cada uno de ellos:

a) El ambicioso Plan Adriano (1998-2002), con una inversión inicial, de aproximadamente 3.000 millones de pesetas, en un plazo de tres años, constituyó una clara manifestación de la voluntad de la Junta de dar respuesta, en el ámbito de su competencia, a los problemas de la Administración de Justicia, y supuso —según el propio TSJA— un paso decisivo en la completa y moderna informatización de los órganos judiciales en la comunidad. Sólo en 1998 se proporcionaron 2.000 ordenadores personales, 830 impresoras y 57 servidores; se cablearon 135 kilómetros; se procuraron 12.000 horas de formación; y se informatizaron completamente las audiencias provinciales (TSJA, 1999: 14-15).

El Plan Adriano pretendía la implantación de un sistema automatizado de información que incrementase la funcionalidad de las oficinas judiciales, mejorase el control procesal y agilizase el acceso a la jurisprudencia en el que la seguridad esté garantizada. Se trataba, ante todo, de un proyecto integrado diseñado para permitir la intercomunicación entre los órganos judiciales. El Plan persiguió cinco objetivos principales: a) informatización de las oficinas judiciales; b) formación y cultura de trabajo; c) creación de una red judicial de comunicaciones; d) aseguramiento de la información judicial; e) implantación de un sistema de información documental.

El soporte para la consecución de estos objetivos es la «Red Judicial de Andalucía (REDIURIS): comunicaciones internas y externas seguras»,

concebida como un medio seguro para la itineración de asuntos entre las distintas sedes judiciales (recursos, exhortos, etc.) dentro de la Comunidad, así como para la comunicación, de carácter judicial o no, entre los jueces, magistrados, secretarios judiciales y fiscales de la Comunidad. La Red se concibe igualmente como el medio para la interacción (recursos, exhortos, etc.) con los órganos judiciales de otras CCAA y para la comunicación segura con terceros organismos o personas del ámbito judicial (procuradores, abogados, etc.). Constituye el medio de acceso seguro al servidor web corporativo para la Intranet de Justicia en Andalucía.

En las citadas comunicaciones, la Junta ha observado una profunda preocupación por la seguridad, por lo que ha adquirido, instalado y configurado mecanismos que dotan a la Red de lo necesario para garantizar con creces los niveles de seguridad que exige la información sensible que se maneja. Ello la convierte en una red de alta seguridad implantada sobre la red pública sin renunciar a las comunicaciones externas. La Red Judicial de Andalucía se implanta sobre la Red Corporativa de la Junta, que presta servicio a todas sus consejerías y organismos. Dicha Red ya dispone de mecanismos de seguridad (cortafuegos, proxys) que garantizan accesos seguros a Internet y el no acceso del personal no autorizado, incluso si se trata de otro organismo de la Junta, incluido en ella, distinto al del ámbito judicial.

Aunque el coste inicial de implantación del Plan Adriano (1998-2002) fue muy considerable (25.476.731 euros) (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2002: 90), se puede afirmar que el resultado fue razonablemente satisfactorio. Pese a las importantes quejas, críticas y denuncias iniciales hacia el Plan, provenientes de diferentes estamentos judiciales (incluidas juntas de jueces y sindicatos) y motivadas

por los lógicos problemas de implantación de una herramienta nueva, el plan fue ejecutado con éxito. Así, hoy (2009), el sistema implantado por el Plan Adriano constituye una herramienta imprescindible en la actividad cotidiana de los órganos judiciales, y las críticas iniciales carecen de toda significación.

b) Plan Andaluz de Infraestructuras Judiciales (2002-2009). Como se ha visto, el patrimonio judicial recibido por la Junta se caracterizó por su precariedad. En concreto, la insuficiente dotación de espacio y la inadecuada organización; las patologías arquitectónicas de diverso alcance; la falta de adecuación a las nuevas normativas (especialmente al decreto 72/92 sobre las normas técnicas para la accesibilidad y la eliminación de barreras arquitectónicas); y la incapacidad para absorber el imparable crecimiento de órganos judiciales (Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía, 2003: 40). Ya se ha aludido al bajo nivel de inversiones con el que se inició el desarrollo de la transferencia de 1997, fiel reflejo del escasísimo esfuerzo inversor que la Justicia ha recibido históricamente en España. El Plan Andaluz de Infraestructuras Judiciales, integrado en el Plan Económico de Andalucía Siglo XXI, se puso en marcha en 2002 y contempló la construcción de nuevas sedes y la ampliación y mejora de edificios e instalaciones judiciales. Supuso la realización de actuaciones en 74 municipios andaluces hasta 2009, con una inversión total de unos 500 millones de euros (López González, 2007: 5)⁵ en la construcción, ampliación y mejora de edificios e instalaciones judiciales, con el triple objetivo de: favorecer la titularidad pública de los edificios

5. María José López González fue la titular de la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía durante la legislatura 2004-2008.

(en detrimento del régimen de arrendamiento), favorecer la concentración de sedes judiciales en un mismo edificio (y evitar la dispersión), e impulsar un diseño moderno de la Oficina Judicial.

El Plan preveía la actuación sobre 86 edificios judiciales, con tres clases de obras diferentes: nueva planta, rehabilitación y reforma; adaptados a diferentes necesidades, que fueron desde el emblemático edificio de la Real Chancillería de Granada —sede del TSJA y bien de interés cultural de primer orden—, hasta la Ciudad de la Justicia de Málaga.

En efecto, una de las iniciativas más importantes del Plan fue la creación de las ciudades de la justicia en las ocho capitales andaluzas, que supondrá la construcción de 305.000 metros cuadrados. Entre ellas destacó, precisamente, la puesta en marcha, en la zona de Teatinos, de la Ciudad de la Justicia de Málaga, provista de un diseño y una tecnología punteras y dotada con un presupuesto inicial de 66,7 millones de euros (el coste final fue de 85) para concentrar las diez dependencias judiciales de la capital. Constituye el mayor edificio administrativo de Andalucía, diseñado como una auténtica urbe, y ocupa aproximadamente 71.000 metros cuadrados (distribuidos en cuatro plantas más baja, semisótano y sótano) donde se concentrarán en torno a 1.500 funcionarios, con el fin de racionalizar espacios, tiempos y métodos de trabajo.

El Plan contempló también otras inversiones cuantiosas en las diferentes provincias: Almería (46,62 millones de euros); Cádiz (73,65); Córdoba (21,99); Granada (40,20); Huelva (11,81); Jaén (31,28); Málaga (93,34); Sevilla (65,30).

c) En cuanto al Plan Andaluz de Justicia 2007-2010, que en 2009 completó su tercer año, su objetivo es plantear un modelo estratégico de calidad que conciba la Justicia como un servicio público orientado a la ciudadanía, en estrecha colaboración con los actores implicados, en particular jueces,

magistrados, fiscales, profesionales del Derecho y profesionales de la Administración. Los ejes estratégicos del Plan son 5:

1) La prestación de un servicio de Justicia próximo y personalizado a la ciudadanía, haciéndole a ésta la Justicia más comprensible simplificando el lenguaje jurídico y aplicando medidas para la divulgación de la realidad de la Justicia.

2) Los profesionales de la Justicia, cuyo desarrollo profesional y formación continua pretende fomentar.

3) Las infraestructuras y los medios, eje centrado en la mejora continua del Plan Andaluz de Infraestructuras Judiciales, el aseguramiento de la sostenibilidad energética y de recursos de las sedes judiciales, el fomento de la administración electrónica, y la mejora de la calidad de los medios audiovisuales y de la gestión de los archivos y efectos judiciales.

4) Los servicios de Justicia ante los retos y continuos cambios de la sociedad actual, que se materializan en la priorización de los colectivos más débiles y/o necesitados y en la simplificación, racionalización y mejora de los procesos en los que interviene directamente la ciudadanía para recibir una asistencia jurídica integral y personalizada —según los diferentes perfiles— cuyo estándar de calidad debe ser conocido previamente por la propia ciudadanía.

5) La cooperación efectiva con las instituciones, prestando especial atención al desarrollo de nuevas fórmulas de resolución de conflictos, como la intermediación extrajudicial en diferentes ámbitos, es decir, la implantación de procedimientos alternativos al proceso judicial, como la conciliación, el arbitraje y la mediación. La pretensión es dar a conocer a la ciudadanía las ventajas de estas figuras, principalmente el ahorro de tiempo y de dinero para las partes litigantes y la descarga de litigios de los tribunales, al tiempo que se potencian los cauces legales que promueven el uso de dichas figuras.

Precisamente en esta última línea de trabajo se encontraban dos de las principales iniciativas novedosas planteadas en 2009 en Andalucía, en materia de Justicia, que corroboraron las palabras de la que, desde abril de 2009, es Consejera de Justicia y Administración Pública, Begoña Álvarez Civantos (en sustitución de Evangelina Naranjo Márquez). La nueva consejera, en una entrevista publicada por el diario *ABC* de Sevilla el 18 de mayo de 2009, apuntó la necesidad de «trabajar para poner otros métodos de resolución de conflictos. [...] Si la organización no sirve, añadir más funcionarios no va a resolver el problema. Tenemos que resolver el problema desde la reforma de la organización» (*ABC*, 2009: 36).

Las dos novedades aludidas fueron la puesta en marcha de la Fundación Pública Andaluza Centro para la Mediación y el Arbitraje de Andalucía, dirigida a descargar de trabajo a los tribunales en materia juvenil y de familia⁶, y la adopción del acuerdo de creación del Tribunal Administrativo de Andalucía, con el fin de hacer lo propio con los juzgados de lo contencioso-administrativo, iniciativa que, a 31 de diciembre de 2009, se encontraba concretada en un borrador de proyecto de ley redactado por una comisión de expertos constituida en junio de 2009. Sendas iniciativas constituyen la concreción de la citada tendencia estratégica surgida recientemente en Andalucía y en el conjunto de España, que pretende establecer mecanismos alternativos para paliar la actual hiperjudicialización de la vida social, ante la aparente imposibilidad de superar los problemas tradicionales de la Justicia únicamente a través del continuado aumento en las dotaciones humanas y

6. En el plano administrativo, en 2009 cambió el modelo de gestión de la reforma juvenil, que pasó a ser de carácter contractual.

materiales, que inmediatamente son «fagocitadas» por el creciente volumen de expedientes.

Respecto a la Fundación Pública Andaluza Centro para la Mediación y el Arbitraje de Andalucía, constituida mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de fecha 3 de noviembre de 2009, sus fines de interés general —para cumplir los cuales fue dotada con 2.410.000 euros— son: a) promover la mediación y el arbitraje como formas de resolución de conflictos complementarias a la jurisdiccional, y realizar las actividades que posibiliten un marco institucional en el que se realice la mediación y el arbitraje privados en Andalucía; b) promover, como complemento de la mediación en la fase de ejecución penal, medidas de colaboración y cooperación para el eficaz cumplimiento y seguimiento de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad; y c) difundir la Justicia entre los andaluces realizando actuaciones que permitan a éstos conocer mejor la normativa, instituciones, órganos y entidades públicas o privadas que intervienen como operadores jurídicos, en particular la realización de actividades que permitan la mejor relación de los ciudadanos con la Justicia.

En cuanto al Tribunal Administrativo de Andalucía, cuando sea puesto en marcha funcionará como un órgano de resolución extrajudicial con el que se pretende reducir el tiempo de respuesta e incrementar la seguridad jurídica de la ciudadanía en los conflictos planteados ante la Administración. Estará especializado en materias cuyo volumen de impugnaciones conlleva actualmente una sobrecarga para los juzgados y para las salas de lo contencioso-administrativo del TSJA, y conocerá y resolverá sobre asuntos de carácter repetitivo que permiten respuestas homogéneas a la diversidad de recursos interpuestos (entre otros, determinados asuntos de función pública, procedimientos

sancionadores, concesiones y contratos administrativos, responsabilidad patrimonial y otorgamiento de subvenciones, además de la resolución del recurso especial en material de contratación). El Tribunal resolverá los recursos aplicando los mismos criterios de los órganos judiciales, pero acortando considerablemente, como se ha señalado, el tiempo de respuesta, gracias en parte a la implantación de un sistema completamente telematizado desde la interposición del recurso hasta la resolución del procedimiento.

La naturaleza del Tribunal será imparcial e independiente de las estructuras administrativas en las que se producen los actos y resoluciones recurridas; los ciudadanos podrán recurrir gratuitamente ante él en sustitución de la presentación de los recursos de alzada y potestativo de reposición contra los actos y resoluciones dictados por órganos de la Junta y sus agencias públicas, así como de todas las entidades locales que suscriban un convenio al efecto.

Otras novedades y hechos reseñables que en 2009 tuvieron lugar en Andalucía en materia de Justicia fueron los siguientes:

a) La puesta en marcha, dentro del Plan de Respuesta Razonable impulsado por la consejería para reducir el tiempo de resolución en la Administración de Justicia, del Plan de Tardes, un plan de choque de tres meses de duración (desde octubre de 2009 a enero de 2010) consistente en la apertura en horario de tarde (a partir de las 16:00 horas) de 121 juzgados con elevadas tasas de congestión (de lo Social, Mercantil y Penal) y de 38 servicios comunes de la Administración de Justicia (Servicios Comunes de Notificaciones y Embargos y Servicios Comunes de Partido Judicial). Andalucía se convirtió así en la primera comunidad en poner en marcha un plan de estas características, al que en noviembre se habían sumado más de 800 funcionarios y nueve unidades de apoyo.

b) En el marco de la política de reforma, impulsada por la Consejería de Justicia y Administración Pública, del actual modelo de Justicia, en colaboración con todos los operadores jurídicos, en 2009 continuó la creación de comisiones mixtas con dichos operadores y el trabajo realizado en ellas. Por ejemplo, en enero la consejería y la Fiscalía Superior de Andalucía celebraron su segunda reunión de coordinación en el seno de la Comisión Mixta creada en 2008 como órgano de coordinación entre ambas instituciones; y en septiembre se constituyó la Comisión Mixta Junta-Secretariado Judicial, con el fin de asegurar la efectividad de las competencias que la Consejería posee en materia de medios humanos y materiales al servicio de la Administración de Justicia.

c) El TSJA implantó una aplicación informática, integral y compatible con todos los tribunales superiores de España, que pretendía mejorar, facilitar y agilizar las comunicaciones de la Sala de Gobierno y la Secretaría de Gobierno del alto tribunal andaluz. La puesta en marcha de este Sistema de Gestión Gubernativa, que únicamente se ha probado en la Comunidad Autónoma Balear como experiencia piloto y que convierte a Andalucía en la Comunidad pionera, se materializó en octubre con la firma de un convenio entre el CGPJ y la Consejería de Justicia y Administración Pública. Esta herramienta pretende ofrecer un valor añadido a la gestión interna y también procesal, y posibilitar la agilización en las transmisiones de los órganos de gobierno y la coordinación informativa de las decisiones que adopten, así como permitir la puesta en conocimiento de las salas de gobierno de la situación de los procedimientos en un entorno web, elaborar los órdenes del día, redactar las actas y certificaciones de los acuerdos adoptados, y tramitar los expedientes de las secretarías de gobierno. Todo ello con el fin de ofrecer una mejor prestación

de la Administración de Justicia en todos sus niveles. La capacidad de esta herramienta para centralizar la información evitará duplicidades, pues está concebida para lograr un funcionamiento más sencillo y eficiente mediante la agilización de procesos y la supresión del papel a través de la utilización de firma electrónica.

d) Andalucía fue la comunidad con competencias trasferidas en materia de Justicia donde la planta judicial registró un mayor incremento en 2009. Se crearon un total de 29 unidades judiciales, dos más que en la Comunidad de Madrid y seis más que en la Comunidad Valenciana. Según el Ministerio de Justicia, la distribución de los órganos judiciales entre las CCAA se efectuó siguiendo los criterios de volumen de entrada de asuntos, población e índice de litigiosidad.

e) La Junta continuó su política de inversiones y de colaboración con los ayuntamientos andaluces para la mejora de la prestación de los servicios de los juzgados de paz en Andalucía, los cuales realizan una importante labor de apoyo a la Administración de Justicia en la resolución de conflictos en aquellos municipios que carecen de juzgados de primera instancia e instrucción.

f) La Consejería de Justicia y Administración Pública y la Consejería para la Igualdad y Bienestar Social firmaron un protocolo de colaboración con el TSJA con el objetivo de establecer un cauce para el intercambio de la información en materia de drogas y adicciones, que facilite el ejercicio de la labor jurisdiccional mediante la supresión de trámites y el acceso inmediato a la información.

g) También en 2009 se crearon Unidades Técnicas de Apoyo al TSJA integradas por profesores de Derecho Administrativo, a través de la firma de un convenio con la Universidad, y se continuó introduciendo mejoras respecto a los Servicios

Comunes de Partido Judicial y los Servicios Comunes de Ejecutorias de Apoyo.

Así pues, como se ha visto, desde 1997 hasta 2009 se ha realizado un notable esfuerzo político y presupuestario, singularmente por parte de la Junta, en materia juvenil, de juzgados de paz, de violencia de género y de justicia gratuita (además de los mencionados planes de Infraestructuras Judiciales y Adriano), con el fin de conseguir una Justicia más moderna y eficaz. Incluso para el ejercicio de 2009, y pese a la situación de grave crisis económica nacional e internacional, la partida presupuestaria destinada a Justicia (460.666.995 euros)⁷ fue superior, en 14 millones de euros, a la del ejercicio anterior (446.463.018 euros)⁸.

Sin embargo, ¿considera la ciudadanía andaluza que la Justicia en Andalucía presenta cada vez mejores indicadores de calidad?, ¿qué imagen tienen los andaluces de la Justicia en su comunidad? Veámoslo en el siguiente epígrafe.

2.4.5. La Justicia: una preocupación creciente entre los andaluces

Hasta no hace demasiados años, los diferentes estudios de opinión pública apuntaban que la Justicia no ocupaba un lugar central entre las preocupaciones de los andaluces ni del conjunto de los españoles, a diferencia de cuestiones como el paro, el terrorismo o el acceso a la vivienda. Al igual que la Justicia no absorbía recursos

7. Ley 3/2008, de 23 de diciembre, del *Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2009* (BOJA nº 259 de 31 de diciembre de 2008).

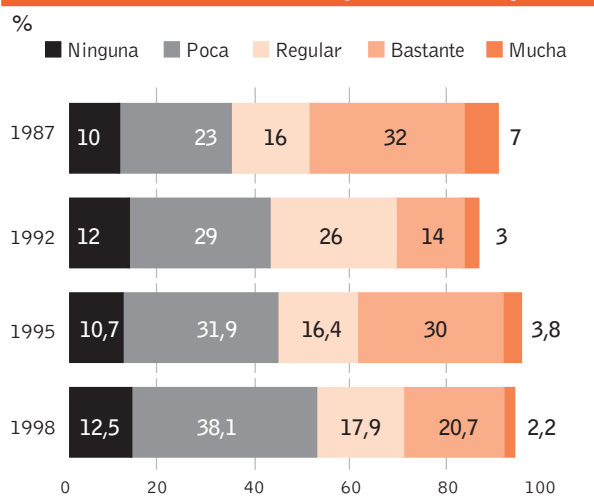
8. Ley 24/2007, de 26 de diciembre, del *Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2008* (BOJA nº 255 de 29 de diciembre de 2007).

económicos significativos de los Presupuestos Generales del Estado, tampoco parecía atraer la atención de los ciudadanos (Alcántara y Martínez, 2001: 261). Ello propiciaba también un cierto desinterés hacia la cuestión judicial entre los estudiosos de la política, que consideraban que la cuestión de la Justicia era más bien de naturaleza técnica, propia y exclusiva de los juristas.

En los últimos años, sin embargo, la Justicia ha adquirido un inusitado protagonismo social que responde a diversos factores y procesos, entre los que destacan: a) el aumento de las regulaciones hasta niveles quizá excesivos; b) el surgimiento de una nueva cultura «cívico-jurídica», la «cultura de los derechos», proclive a una mayor exigencia y reclamación de los derechos individuales; c) la denominada «judicialización de la política», que amplía sobremedida la acción de los tribunales en la esfera política; d) el reconocimiento de la importancia que posee para el desarrollo económico el buen funcionamiento de la Administración de Justicia, en términos de agilidad y garantías; y e) el crecimiento de la desconfianza de los ciudadanos hacia el funcionamiento de la Justicia (Toharia, 2000: 4-28; Alcántara y Martínez, 2001: 251; Uriarte, 2002: 195; Vallès, 2002: 224-225).

Precisamente en esa desconfianza nos vamos a centrar inmediatamente, para el caso de Andalucía. En efecto, el sistema judicial se enfrenta, como el resto de instituciones del Estado, a un problema de creciente desconfianza ciudadana. Aunque el debilitamiento en la confianza en los jueces pueda inscribirse en un problema más general de desconfianza hacia dichas instituciones, extensible a todos los Estados democráticos, ha de advertirse que la confianza de los andaluces y de los españoles en los jueces no sólo es particularmente baja, sino que incluso fue descendiendo en los 90, tal y como podemos observar en el gráfico 2. Como

Gráfico 2. Confianza de los españoles en los jueces



FUENTE: M. Alcántara y A. Martínez (2001: 263).

ha advertido Uriarte (2002: 201-202), estos datos muestran que la judicialización de la política, al tiempo que ha podido provocar un cierto desprestigio de esta última, no ha servido tampoco para generar mayor confianza en la judicatura.

Igualmente, de un tiempo a esta parte la Justicia se ha convertido en objeto de numerosas encuestas y sondeos de opinión, en los que rara vez sale bien parada. La mala imagen que poseen los andaluces sobre la Justicia no se reduce a la organización y funcionamiento de ésta, sino que se extiende a la labor realizada por jueces y magistrados. La pérdida de confianza en la Justicia y en los jueces es cada vez más generalizada, y para el ciudadano éstos se han convertido en una suerte de «mal necesario» al que inevitablemente ha de recurrir para intentar solventar sus conflictos (TSJA, 2001: 15).

Así, según los datos ofrecidos por el *Estudio general de opinión pública de Andalucía* (EGOPA), correspondientes al verano de 2009, las dos instituciones andaluzas en las que menor grado medio de

Tabla 1. Principales problemas que más afectan a nivel personal

1. El paro	42,8	18. La crisis de valores	2,6
2. Los problemas de índole económica	28,3	19. Las drogas	2,4
3. La educación	12,3	20. La corrupción y el fraude	1,9
4. Las preocupaciones y situaciones personales	10,6	21. Los problemas medioambientales	1,8
5. La vivienda	9,1	22. Los problemas de la agricultura, ganadería y pesca	1,8
6. La inseguridad ciudadana	8,6	23. La administración de justicia	1,5
7. Los problemas de salud	7,6	24. El terrorismo de ETA	1,0
8. Los problemas relacionados con la juventud	6,6	25. La violencia contra la mujer	1,0
9. La sanidad	6,5	26. Problemas relacionados con la mujer	0,8
10. Problemas relacionados con la calidad del empleo	4,4	27. El racismo	0,5
11. Las pensiones	4,2	28. El terrorismo internacional	0,4
12. Los problemas de índole social	3,8	29. Las guerras en general	0,3
13. La clase política, los partidos políticos	3,8	30. Los nacionalismos	0,3
14. El funcionamiento de los servicios públicos	3,4	Otros	4,1
15. Las infraestructuras	3,1	Ninguno	52,4
16. La inmigración	3,0	Ns	7,8
17. El gobierno, los políticos y los partidos	2,9	Nc	0,3

Fuente: CADPEA (2009:29).

confianza depositaban los andaluces eran la Fiscalía Superior de Justicia de Andalucía y el TSJA, con un 4,20 y un 4,14, respectivamente, sobre 10. Este grado de confianza, además, ha ido disminuyendo en los últimos años. Así, en verano de 2008, el grado de confianza depositado en la Fiscalía Superior de Justicia era de 4,53, y en verano de 2007, de 5,14.

En cuanto al TSJA, en verano de 2008 la confianza en él era de 4,36, y en verano de 2007 de 5,14.

No obstante, no se trata en ningún caso de valores demasiado alejados de los del resto de instituciones andaluzas por las que se interpeló en el estudio. Además, la Administración de Justicia se encuentra todavía muy alejada de los principales problemas

que afectan personalmente a los andaluces: según datos del EGOPA de verano de 2009, sólo el 1,5% de los andaluces consideraba que la Administración de Justicia era uno de los principales problemas que más le afectaba a nivel personal. De este modo, la Administración de Justicia se situaba como el vigésimo tercer problema para los andaluces.

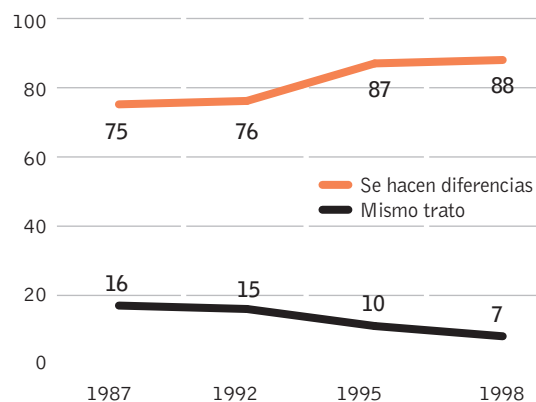
La última *Memoria anual* del TSJA publicada, correspondiente a 2008, hacía referencia al serio deterioro del actual modelo judicial, y remitía al hecho de que, si bien al inicio de 2008 había en los órganos judiciales andaluces 441.885 asuntos pendientes, al final del año había 492.239, un 20% más que los pendientes al final de 2007 (TSJA, 2009: 156).

Por ello, este tribunal invocaba la necesidad de modernizar la Justicia a través de un gran pacto político, concebido con amplitud de miras, para el largo plazo, y al margen de intereses electorales:

[...] ha llegado el momento de asumir compromisos en un gran Pacto de Estado en el que, tal y como sucediera con los Pactos de la Moncloa, se aúne la actuación de todos los agentes sociales y políticos; no sólo de los que ostentan el gobierno de la Nación, sino también de las fuerzas que potencialmente puedan asumir la dirección del Estado. La reforma de la Administración de Justicia no puede realizarse de una sola vez; es imposible económica y materialmente renovar los cimientos de la institución a corto plazo. La renovación estructural bien hecha se va alargar durante más de una legislatura con toda seguridad. Es por ello y porque la reforma de la Administración de Justicia debe concebirse en beneficio de la ciudadanía y no de un Gobierno en concreto, por lo que las medidas deben dotarse de continuidad y planificarse en conjunto, sin que los programas electorales las utilicen como un mero reclamo (TSJA, 2009: 2).

G.3. La igualdad de trato en la aplicación de las leyes

Evolución de la percepción de los españoles (%)



FUENTE: M. Alcántara y A. Martínez (2001: 262).

Los andaluces perciben que la Justicia no funciona correctamente. La complejidad y la lentitud de los procesos provocan que, demasiadas veces, los asuntos sean resueltos cuando ya es demasiado tarde, a lo que ha de sumarse la siempre difícil y a menudo exasperante ejecución de las sentencias. Ello genera una sensación de indefensión al ciudadano, que se considera desprotegido, percibe lejana a la Justicia, y, en un clima de desencanto, se cuestiona incluso la profesionalidad de los jueces y magistrados. Los juzgados sin titular (o cubiertos por jueces sustitutos), los cambios en la titularidad de los mismos y en la propia plantilla, y el elevado volumen de asuntos tramitados —que impiden un estudio detenido de los pleitos— son cuestiones que provocan, sin duda, un cierto rechazo por el ciudadano hacia la labor del juez (TSJA, 2001: 16).

La imagen de la judicatura en Andalucía y en España no es ciertamente satisfactoria, tampoco en lo que se refiere al grado de confianza de los españoles respecto a la igualdad de trato en la aplicación de las leyes.

La desconfianza hacia la judicatura también ha de vincularse con la ya tópica opinión sobre la

falta de jueces y el creciente cuestionamiento de la calidad de las resoluciones judiciales. Un denominador común de la Justicia en Andalucía y en España es, precisamente, lo que se ha denominado como «desertización judicial», una falta de jueces que, lejos de constituir un problema coyuntural, se ha convertido en una constante. Así, a 1 de enero de 2008, Andalucía ocupaba la décima posición en número de jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes, con 9,61, frente a los 9,80 a nivel nacional (CGPJ, 2009: 12).

Además, el volumen de trabajo que soportan los diferentes órganos judiciales, y la exigua planta judicial, provocan una sobrecarga de jueces y magistrados, que ven cada vez más reducido el tiempo de reflexión para emitir sus resoluciones, lo que provoca una deficiente motivación de las resoluciones judiciales, y, en última instancia, que frecuentemente la calidad de las resoluciones ceda en pro de la cantidad de las mismas (TSJA, 2001: 21-28).

El deterioro progresivo de la imagen de la Justicia en Andalucía y en el conjunto de España se ve corroborado obstinadamente encuesta tras encuesta. La propia *Memoria anual* del TSJA correspondiente a 2006 se hizo eco del Noveno Barómetro Externo de Opinión realizado en 2005 por el CGPJ, lo que constituyó una llamada de atención para los integrantes del Poder judicial y la Administración de Justicia:

[Aunque] el Poder Judicial no vive de su apariencia externa y menos aún de cómo esa imagen aparece reflejada en las encuestas [...] el estado democrático de derecho no estará plenamente consolidado sin una justicia que funcione (TSJA, 2007: 2).

Si bien, en principio, una cierta mala imagen estructural de la Justicia no tiene mayor transcendencia, estamos ante un grave problema cuando esa consustancial mala imagen crece más de lo razonable y deja paso al convencimiento generalizado de que [...]

se ha traspasado el umbral de la disfuncionalidad asumible (TSJA, 2007: 2).

Fiel reflejo de dicha disfuncionalidad lo constituye el elevado volumen de quejas planteadas anualmente por ciudadanos andaluces ante el Defensor del Pueblo Andaluz, referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, sobre todo a las denominadas «dilaciones indebidas». Así quedó recogido, por ejemplo, en su último informe anual al Parlamento de Andalucía (2008), concretamente en el «Área de Justicia, Prisiones y Extranjería» (Defensor del Pueblo Andaluz, 2009: 491-585), donde hacía referencia a casi 40 quejas particularmente graves sobre dilaciones indebidas y calificaba de «insostenibles» los retrasos en los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa (Defensor del Pueblo Andaluz, 2009: 493-511).

Magistrados y funcionarios coinciden en señalar que el colapso de la institución perjudica a la ciudadanía, hasta el punto de que algunos errores, desafortunadamente muy conocidos, puntuales pero con trágicas consecuencias, obedecen a las precarias condiciones en las que aquélla desarrolla su labor.

Con todo, tampoco la problemática de la Justicia se circunscribe a jueces y magistrados, integrantes del Poder Judicial, que ejercen la función estrictamente jurisdiccional: el sistema de la Justicia incluye un conglomerado heterogéneo y complejo de actores institucionales y operadores jurídicos cada vez más exigente y menos auto-complaciente con dicho sistema, que no satisface completamente a nadie, entre los que ha de citarse a fiscales, secretarios judiciales, funcionarios al servicio de la Administración de Justicia (ahora denominados gestores, tramitadores y auxiliares), abogados, procuradores, policías, y a los propios ciudadanos.

El creciente protagonismo de la Justicia plantea problemas de legitimación del sistema judicial en su conjunto: no sólo en términos institucionales —designación de jueces, regularidad procedimental, sometimiento a la Ley y al Derecho—, sino también en términos de rendimiento —eficacia, eficiencia y calidad del sistema—, de ahí la necesidad de su evaluación y escrutinio por parte de la ciudadanía. No ha de olvidarse el carácter privativo del que goza, al tratarse de un servicio cuya prestación es exclusiva de los poderes públicos, ya que no se puede recurrir a fórmulas de gestión privada o mixta (Saniger Martínez, 2003: 468). Dicho protagonismo creciente de la Justicia en la vida social de los andaluces, y de los españoles en general, ha comportado que la Administración de Justicia sea vista también, cada vez más, como una esfera de lo público susceptible de opinión, crítica y evaluación, «desacralizada» y sometida a una crítica cada vez más generalizada sobre su deficiente funcionamiento, en contraste con la tradicional marginalidad desde la óptica de la opinión pública a la que se había visto sometida la Justicia en España (Martínez y Alcántara, 2001: 244). Por todo ello, resulta cada vez más justificada la evaluación de la misma en términos de imparcialidad, independencia, responsabilidad, competencia, accesibilidad y eficacia (Toharia, 2000: 22-56), pese a la consabida dificultad de atribuir aciertos y responsabilidades en medio de la maraña competencial que la envuelve.

Conscientes de este protagonismo y de la necesidad de una evaluación periódica y rigurosa, parecía oportuno, transcurrido más de una década desde las transferencias de 1997, aprovechar el presente anuario político para acometer una reflexión sobre la imagen social de la Justicia en Andalucía. No obstante, aunque diez años proporcionan suficiente perspectiva para preguntarse sobre el

sentido de aquella transferencia en una materia en la que no resultaba nada fácil tener éxito, no ha de olvidarse que resulta difícil que una comunidad autónoma, con el modelo vigente, establezca una política autonómica propia en dicha materia. Ello responde a que, por una parte —como se ha señalado—, sobre la Administración de Justicia convergen tres instancias de gobierno diferentes: los órganos del Poder Judicial, especialmente el CGPJ; el Ministerio de Justicia; y la Consejería de Justicia y Administración Pública, que no tienen bien definidas sus funciones; y, por otra parte, la Comunidad no dispone, sobre todo en materia de recursos humanos, de los instrumentos normativos necesarios para ello (Saniger Martínez, 2003: 468). Así, la imagen que se proyecta al ciudadano sobre el funcionamiento de la Justicia depende de numerosos factores y agentes, entre los que la actuación del gobierno central y la Administración autonómica no resulta determinante.

Por tanto, pese al evidente esfuerzo presupuestario realizado en los últimos años y las mejoras introducidas en los medios materiales y tecnológicos —singularmente los informáticos— de que disponen los órganos judiciales, los ciudadanos continúan teniendo una mala imagen de la Administración de Justicia. Desde luego, tanto la Justicia, como, sobre todo, la Administración de Justicia, deben estar sujetas —como el resto de los servicios públicos— a evaluaciones periódicas sobre su funcionamiento, no sólo en términos de legalidad y de regularidad procedimental, sino también en términos de eficacia, eficiencia, calidad y transparencia. También en la Administración de Justicia ha de rendirse cuentas a la ciudadanía y evaluar lo realizado, orientando así las futuras líneas de actuación para la mejora del servicio. En definitiva, es necesario asumir la puesta en marcha de una política pública judicial (Saniger Martínez, 2003: 476).

2.4.6. Referencias bibliográficas

ALCÁNTARA, M. y A. MARTÍNEZ (2001), «El poder judicial», en M. ALCÁNTARA y A. MARTÍNEZ (eds.), *Política y gobierno en España*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ÁLVAREZ CONDE, E. (1996), *Curso de derecho constitucional. Vol. I, El Estado constitucional. El sistema de fuentes. Los derechos y libertades*, Madrid, Tecnos.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.) (2007), *Estatuto de Andalucía. Novedades respecto del Estatuto de 1981. La nueva configuración del Derecho Autonomo de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía (2009), *Estudio general de opinión pública de Andalucía. Verano 2009*, Granada, Centro de Análisis y Documentación Política y Electoral de Andalucía.

Consejo General del Poder Judicial (1998), *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

— (2009), *La Justicia Dato a Dato. Año 2008*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

Defensor del Pueblo Andaluz (2009), *Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 2008*, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz.

Diario ABC de Sevilla (18/05/2009): 36.

DÍEZ-PICAZO, L. M. (1991), *Régimen constitucional del Poder Judicial*, Madrid, Civitas.

GARCÍA MORILLO, J. (1996), *La democracia en España*, Madrid, Alianza.

GERPE LANDÍN, M., et al. (eds.) (1996), *La división de poderes: el poder judicial*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

LÓPEZ GONZÁLEZ, M. J. (2007), «María José López González: Consejera de Justicia y Administración Pública», en *Aproxima*, 9, pp. 4-9.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P. (2008), «El poder Judicial en Andalucía», en AGUDO ZAMORA, M. (coord.), *El Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007*, Sevilla, Consejería de la Presidencia, Centro de Estudios Andaluces.

PEÑA RAMOS, J. A., *La imagen social de la Administración de Justicia en Andalucía*, ponencia del IX Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Repensar la democracia: inclusión y diversidad, Málaga, del 23 al 25 de septiembre de 2009.

SANIGER MARTÍNEZ, N. (2003), «El desarrollo autonómico y la asunción de competencias. Un estudio de caso: la Administración de Justicia», en BALAGUER CALLEJÓN, F. (coord.), *El sistema de gobierno en la Comunidad Autónoma de Andalucía: jornadas de estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía, XX Aniversario del Estatuto*, Granada, Comares.

Servicio de Documentación y Publicaciones, Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, Junta de Andalucía (2002), *La Justicia en Andalucía. Cinco años de gestión autonómica 1997-2002*, Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía.

Servicio de Documentación y Publicaciones, Secretaría General Técnica, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía (2003), *Edificios Judiciales en Andalucía. Obras y proyectos 1997-2003*, Sevilla, Consejería de Justicia y Administración Pública, Junta de Andalucía.

TOHARIA, J. J. (1996), «La Administración de Justicia en España», en TUSELL, J., LAMO, E., y R. PARDO, (eds.), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, Alianza Editorial.

— (dir.) (2000), *La imagen de la Justicia en la sociedad española (Séptimo Barómetro de Opinión)*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (1999), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 1998*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2000), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 1999*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2001), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2000*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2002), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2001*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2003), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía,*

Ceuta y Melilla. Año 2002, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2004), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2003*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2005), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2004*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2006), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2005*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2007), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2006*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2008), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2007*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

— (2009), *Memoria anual de actividades y funcionamiento del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Ceuta y Melilla. Año 2008*, Granada, Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

URIARTE, E. (2002), *Introducción a la ciencia política: La política en las sociedades democráticas*, Madrid, Tecnos.

VALLÈS, J. M. (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona, Ariel.