

INFORME “El tiempo de los derechos”, núm. 33.

**MODERNIZACIÓN Y MEJORA DE LA
ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA Y DE LA OPERATIVIDAD DE LOS JUECES**

HURI-AGE
Consolider-Ingenio 2010

DIRECCIÓN Y COORDINACIÓN: M.^a Isabel Garrido Gómez.

EQUIPO: M.^a Isabel Garrido Gómez, J. Alberto del Real Alcalá y Ángeles Solanes Corella.

Noviembre 2014

ÍNDICE

-PRESENTACIÓN

-LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

Ángeles Solanes Corella

Universitat de València

1. CONSIDERACIONES INICIALES
2. MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO
3. LA UNIÓN EUROPEA COMO REFERENTE DE MODERNIZACIÓN
 - 3.1. Valoración y perspectiva

-LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SUREALIZACIÓN POR LOS JUECES

M.^a Isabel Garrido Gómez

Universidad de Alcalá

1. CONSIDERACIONES GENERALES
2. APLICACIÓN FORMAL DEL ARTÍCULO 24 DE LA CE EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS PROCESOS JUDICIALES
 - 2.1. La relevancia de la igualdad procesal
 - 2.2. Uno de los principales obstáculos
3. APLICACIÓN MATERIAL DEL ARTÍCULO 24 DE LA CE EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS PROCESOS JUDICIALES

-LA CALIDAD DE LAS DECISIONES JUDICIALES

J. Alberto del Real Alcalá

Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN
2. ACERCA DE LOS NIVELES DE CALIDAD QUE SON SUSCEPTIBLES DE ALCANZAR LAS RESOLUCIONES JUDICIALES.
 - 2.1. Nivel de calidad *primaria* o *básica* de las resoluciones judiciales.
 - 2.2. Nivel de calidad *media* de las resoluciones judiciales.
 - 2.3. Nivel de calidad *máxima* de las resoluciones judiciales.
3. ALGUNAS CONSIDERACIONES.

-PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

El presente informe se ocupa de dos cuestiones de gran relevancia y actualidad: el análisis de la Administración de Justicia en España y la actuación de los jueces como uno de sus protagonistas más destacados. Desde estos puntos de vista, se pretende evaluar la situación en la que se encuentra tal Administración poniéndose de manifiesto la necesidad de encontrar vías de modernización y ponerlas en práctica, ya que no se cumple satisfactoriamente con los mandatos previstos en el contenido esencial del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de nuestra Constitución según el modelo establecido en los distintos documentos internacionales y de la Unión Europea.

Dicho trabajo ha sido elaborado por Isabel Garrido (Universidad de Alcalá), J. Alberto del Real (Universidad de Jaén) y Ángeles Solanes (Universitat de València), dividiéndose su contenido en tres partes. En la primera de ellas, se aprecia que el logro de una Administración de Justicia a la altura del desempeño de su propia funcionalidad y de la adaptación a un contexto de creciente complejidad como el que nos movemos sigue siendo una asignatura pendiente difícil de superar por todo lo que nos queda por hacer, la crisis económica que atraviesa nuestro país y la pésima estimación de la ciudadanía.

Unido a lo anterior, en la segunda sección se incide en las piezas que se necesitan para armar una Administración de Justicia eficaz y eficiente en la que la actuación de los jueces, principalmente, satisfagan debidamente el derecho a la tutela judicial efectiva conforme a lo previsto en la Constitución de 1978. Finalmente, en la tercera de las partes la cuestión que se sigue es que no nos sirve una decisión judicial cualquiera, sino que hemos de pretender soluciones de calidad. En este sentido, tanto el capítulo segundo como el tercero guardan conexión con la necesidad de tener en cuenta qué función desempeñan realmente los jueces y qué grado de participación tienen en la creación del Derecho. A tal respecto, se observa que hay que reflexionar sobre si la inteligibilidad de un sistema se une al descubrimiento de su racionalidad y sobre si las razones jurídicas de las que se asiste son capaces de coexistir, confluyendo ambas respuestas en la dinámica de la producción normativa. Ahora bien, se aprecia que la ausencia de delimitación completa de la extensión de los conceptos y la indeterminación semántica parecen irreductibles, advirtiéndose que la claridad u oscuridad de un texto es relativa a su contexto de enunciación y al contexto de aplicación. Materialmente, nos movemos en el debate entre las tesis imperativistas, que contemplan al Derecho desde el

ángulo del poder, y las no imperativistas, que lo contemplan desde la libertad¹.

Como aportación final, se presentan diez recomendaciones y propuestas prácticas que pretenden erigirse en guía para los poderes públicos y la sociedad civil.

M.^a Isabel Garrido Gómez

Madrid, 15 de noviembre de 2014

¹GARRIDO GÓMEZ, M. I., *La función de los jueces: contexto, actividades e instrumentos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014, pp. 15 y ss.

LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

Ángeles Solanes Corella

Profesora Titular de Filosofía del Derecho

*Universitat de València**

1. CONSIDERACIONES INICIALES

La fundamentación y justificación de la modernización de la Justicia se encuentra en el pleno disfrute del derecho a la tutela judicial efectiva por parte de la ciudadanía. La Declaración Universal de los Derechos Humanos alude en sus artículos 8 a 11 a los derechos civiles relacionados con la Administración de Justicia, del mismo modo que el artículo 14 del Protocolo de Derechos Civiles y Políticos, al cual se refiere el Preámbulo de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, elevando la modernización de la Justicia a condición para poder consolidar el Estado de Derecho y profundizar en la calidad democrática del país. En el ámbito regional el marco legislativo básico se articula mediante los artículos 6 y 13 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y el Título VI de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La comprensión de los estándares internacionales del derecho a la tutela judicial efectiva, puede completarse con los indicadores² estructurales, de proceso y de resultado que Naciones Unidas ha desarrollado para apreciar la extensión y la intensidad de dicho derecho, y que han de ser tenidos en cuenta precisamente para implementar actuaciones que ayuden a hacer realidad aspectos concretos de la tutela judicial efectiva que quizás queden poco claros en la literalidad de los propios textos. Del mismo modo se habrá de atender a la Observación número 13 del Comité de Derechos Humanos³, relativa a la Administración de Justicia (art.14

*Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto "Derechos Humanos, Sociedades Multiculturales y Conflictos" (DER 2012-31771), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, como parte del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, (Plan Nacional de I+D+i); y por el proyecto PROMETEO/2014/078, "Justicia social, exigibilidad de los derechos humanos e integración", Convocatoria de ayudas para la realización de proyectos I+D para Grupos de Investigación de Excelencia, Generalitat Valenciana.

² Naciones Unidas: *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Se pretende evaluar el grado de compromiso, aceptación e intención de los Estados en la aplicación de los tratados ratificados (estructurales); medir los programas de acción, las medidas específicas y la continuidad de las políticas para el desarrollo de un derecho (de proceso); valorar el impacto individual y colectivo del disfrute del derecho en un contexto (de resultado).

³ HRI/GEN/1/Rev.9 (vol.I)

PIDCP) y que incide, entre otras cuestiones, sobre la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y el derecho a ser oído públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial; recibir una información adecuada y comprensible, bien por razones de idioma o de problemas de comprensión; juicios sin dilación indebida; sustanciación de medios de defensa ante los tribunales, incluida la disponibilidad de medios suficientes para hacer frente al proceso; indemnizaciones por error judicial.

En este marco cobra especial importancia la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia⁴, inspirada en los principios de transparencia, información y atención adecuada y cuyo objetivo es mayor agilidad, calidad y eficacia, mediante métodos de organización e instrumentos procesales modernos ya avanzados.

La modernización de la Justicia parece pues obligada si se quiere garantizar adecuadamente el derecho a la tutela judicial efectiva, sin olvidar las conclusiones de la XXIII Reunión Nacional de Jueces Decanos de España, celebrada en diciembre de 2013, que, precisamente, alude a aspectos que pueden poner en riesgo un cumplimiento de la tutela judicial efectiva conforme a estándares internacionales y a lo reflejado en la Carta de Derechos de los Ciudadanos: sistema de elección *política* de los vocales del Consejo General del Poder Judicial; no alcanzar la ratio europea de 19,8 jueces por cada 100.000 habitantes; falta de una adecuada y eficaz organización judicial, incluido el reparto de asuntos; falta de una adecuada dotación presupuestaria; el peligro de exclusión en el acceso a la Justicia, de mantenerse las cuantías excesivas de las tasas judiciales; riesgo de no poder luchar adecuadamente contra la corrupción si no se brindan los apoyos personales y materiales a los jueces, así como su protección y seguridad. Conclusiones que permiten observar la tutela judicial efectiva también como una debida prestación estatal, un servicio público con la mayor calidad y garantías⁵, en aras precisamente de su efectividad.

⁴<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Servicios/Atencion-Ciudadana/Guias-para-ciudadanos/Carta-de-Derechos-de-los-Ciudadanos>

⁵ GUERRA, L., “La modernización de la justicia como servicio público”, *Revista de Derecho Político*, n.º 47, 2000, pp. 11-26

2. MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA. PASADO, PRESENTE Y FUTURO

El proceso de modernización de la Justicia se percibe ya en la Ley Orgánica 16/1994, de 8 de noviembre, reformadora de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, referida al Poder Judicial, en la que se apunta a la importancia del uso de las tecnologías en el marco judicial. La modificación del artículo 230 de la LOPJ permitía que Tribunales y Juzgados empleasen recursos telemáticos, informáticos, técnicos y electrónicos, dentro de los límites previstos legalmente, a la hora de ejercer sus actividades y funciones⁶. Se atribuirá al Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) las competencias y facultades para dirigir la creación y gestión de ficheros automatizados y asegurar que las aplicaciones y programas informáticos fuesen compatibles en aras de una correcta comunicación, sobre todo si se atiende al posterior desarrollo autónomo de sistemas informáticos diversos. El CGPJ en el Libro Blanco de la Justicia de 1997 confiaba a la informatización de la Administración de Justicia el remedio de buena parte de los males y deficiencias que se consideraban el principal lastre de la misma, su lentitud e ineficacia. Cambios que inspiraron las modificaciones tanto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (capítulo cuarto, sección segunda, 2.3.2.a), como en el año 2000 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 162). El fracasado Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001, apuntaba también a la necesidad de la mejora en los medios materiales de la Justicia y a su informatización.

La asunción de competencias en materia de Justicia por parte de las Comunidades Autónomas, presentaba un escenario en 2001 de convivencia de diversos sistemas de gestión informática procesal⁷, junto al sistema “Minerva” que ese año crea el Ministerio de Justicia. Situación que intentó atajarse con la creación del “Punto Neutro Judicial”, red común e interna gestionada por el CGPJ para las comunicaciones y relaciones de los órganos judiciales.

La reforma de la LOPJ de 2003⁸, traerá consigo la regulación de la nueva oficina judicial con el fin de ordenar más adecuadamente los recursos humanos y la aplicación de nuevas tecnologías que posibilitaran la coordinación y comunicación entre los órganos judiciales

⁶ PERE, S., “La modernización tecnológica de la Administración de Justicia”, *Revista Vasca de Administración Pública (R.V.A.P.)*. n.º 92, enero-abril 2012, p. 298.

⁷ País Vasco (sistema Ej); Cataluña (sistema Temis); Andalucía,(sistema Adriano); resto de Comunidades sin competencias transferidas (sistema Libra).

⁸ Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre

El pasado inmediato en el proceso de modernización de la Justicia lo representa el Plan Estratégico de Modernización de la Justicia 2009-2012⁹, que introducía reformas normativas, cambios en la organización y nuevos instrumentos tecnológicos, y que tenía a la Nueva Oficina Judicial (NOJ) entre sus principales logros para su implantación y desarrollo; profundizar en la consolidación e implementación de Lexnet, vinculado a la Interoperabilidad de sistemas a través del Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad (EJIS), lo cual refrendan los Planes Operativos Anuales (POA) dado que muchas de sus actividades y actuaciones se orientan precisamente en esa dirección¹⁰.

En medio del desarrollo de dicho Plan, la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, fija un catálogo de derechos de los ciudadanos (capítulo I) y de los profesionales de la justicia (capítulo II) en sus relaciones con la Administración de Justicia por medios electrónicos, lo que lógicamente implica la creación de sedes judiciales electrónicas¹¹ y una serie de instrumentos como el Expediente judicial electrónico¹². La existencia de Administraciones con competencias en materia de justicia exige la correspondiente coordinación a través del Esquema Judicial de interoperabilidad y seguridad (EJIS)¹³

⁹ PLAN ESTRATÉGICO DE MODERNIZACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA 2009-2012 http://www.justizia.net/servlet/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobheadname1=Content-Disposition&blobheadvalue1=filename%3DPlan_Estrat%C3%A9gico_para_la_Modernizaci%C3%B3n_del_Sistema_de_Justicia.pdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1290507867296&ssbinary=true

Los objetivos generales planteados: -una Administración de Justicia que garantice una tutela judicial efectiva accesible y rápida. -Lograr que la Administración de Justicia sea un servicio público de calidad, dotado de una organización adecuada, de profesionales altamente cualificados y de los medios materiales y técnicos precisos para desempeñar su misión- Consagrar un modelo de cooperación y coordinación eficaz entre Administraciones de Justicia y con la comunidad internacional en su conjunto.

¹⁰ Es el caso del POA 2010 http://www.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/15717/894456-Plan_Operativo_Anual_2010_para_la_implantacion_NOJ.pdf

El cual preve numerosas medidas relacionados con la NOJ y con la implantación de tecnologías que favorecen el intercambio de documentos firmados electrónicamente entre la Administración de Justicia (Órganos Judiciales) y los Agentes Judiciales. Ver tb. RAYÓN, M. C., “La necesaria modernización de la justicia: especial referencia al plan estratégico 2009-2012”, *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIV, 2011, pp.173-186

¹¹ Art. 9. Sede judicial electrónica es aquella dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones cuya titularidad, gestión y administración corresponde a cada una de las Administraciones competentes en materia de justicia.

¹² Art. 26. Expediente judicial electrónico: conjunto de documentos electrónicos correspondientes a un procedimiento judicial, cualquiera que sea el tipo de información que contenga.

¹³ Art. 46. Interoperabilidad de los sistemas de información: La Administración de Justicia utilizará las tecnologías de la información aplicando medidas informáticas, tecnológicas, organizativas y de seguridad que

El presente y el futuro de la modernización vienen determinados por el Plan de Acción 2012-2015 de la Secretaría General de la Administración de Justicia¹⁴, que si bien alude a la pérdida de vigencia del Plan anterior, como uno de los motivos para su establecimiento, sin embargo incidirá en cuestiones ya presentes en aquel Plan como la implantación “determinante y eficaz de una nueva Oficina Judicial, la promoción de la informatización plena y la interoperabilidad de los sistemas actuales de gestión procesal”. Pero este Plan de Acción trae causa además de la nueva delimitación de competencias según establece el Real Decreto 453/2012 y a las medidas de restricción presupuestaria y contención del gasto público que afectan tanto a la Administración de Justicia como al resto de la Administración Pública.

El Plan de Acción 2012-2015 reúne una serie de Programas que se articulan en torno a las directrices de la Secretaría General de la Administración de Justicia:

1.Reorganización de la actividad judicial que permita, a través de la Oficina Judicial y la implantación de los tribunales de instancia, una mejor asignación de recursos y una pronta resolución de litigios.

2.Desarrollo de aplicaciones y servicios que faciliten la gestión procesal de los asuntos sometidos a los Tribunales de Justicia, así como la progresiva implantación de nuevas metodologías de trabajo.

3.Fomentar la cooperación entre las Administraciones competentes, en permanente colaboración con el Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado y Comunidades Autónomas, así como la Cooperación Internacional

4.Racionalizar la creación y funcionamiento de los Tribunales de Justicia, a través de una profunda remodelación de la demarcación y planta judicial y de la monitorización de la estadística judicial.

5.Potenciar la actuación del Cuerpo Superior Jurídico de Secretarios Judiciales, así como de los demás cuerpos al servicio de la Administración de Justicia, aplicando una gestión eficaz de los recursos humanos.

Las actuaciones y proyectos necesarios para la realización de este Plan de Acción, se organizan en torno a 4 Programas:

aseguren un adecuado nivel de interoperabilidad técnica, semántico-jurídica y organizativa entre todos los sistemas y aplicaciones que prestan servicios a la Administración de Justicia.

¹⁴<http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198344809/DetalleInformacion.html>

- Programa 1: Organización de la actividad judicial, buscando mejorar su eficacia mediante la implantación de nuevas estructuras organizativas, en especial nuevas oficinas judiciales y fiscales¹⁵.
- Programa 2: Infraestructura tecnológica y servicios de la actividad judicial, para lo cual se desarrollará un Plan de Infraestructuras y Comunicaciones y la estandarización de los sistemas¹⁶.
- Programa 3: Cooperación entre servicios de actividad judicial, mediante la convergencia de sus sistemas y aplicaciones, tanto dentro de la Administración de Justicia como con otras Administraciones¹⁷.
- Programa 4: Procedimientos de Gestión de la Administración de Justicia, procurando la mejora de la coordinación de la actividad judicial y administrativa¹⁸.

¹⁵ Implica actuaciones también en los aspectos siguientes: Desarrollo del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; mejora de la medicina forense, mejora del funcionamiento del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses; impulso a las Oficinas de Atención a las Víctimas; fortalecimiento del Registro de Medidas Cautelares en cumplimiento a lo previsto en el artículo 516 de la LECrim (requisitorias); fondos documentales para Secretarios Judiciales; Abogacía del Estado y Fiscalías.

¹⁶ Siendo necesario actuar en los aspectos siguientes: estabilización y evolución del Expediente Judicial Electrónico en la Audiencia Nacional; actuaciones sobre el actual Sistema de Gestión Procesal; desarrollo y puesta en producción gradual del Sistema Integrado de Justicia (SIJ); evolución de los sistemas de gestión e información de Fiscalías; desarrollo del Plan de Infraestructuras y Comunicaciones y de otras aplicaciones ligadas a la Seguridad; centralización de los procedimientos de alta, baja y modificación de usuarios en todos los sistemas y aplicaciones; desarrollo y evolución de aplicaciones informáticas como soporte al Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos y víctimas del terrorismo; desacople de la Cuenta Consignaciones

¹⁷ Los aspectos a abordar serían: desarrollo de las bases de interoperabilidad en línea con el Comité Técnico Estatal de la Administración Estatal Electrónica (CTEAJE), así como la evolución e implantación progresiva de LexNET; tramitación telemática de procedimientos (ej: solicitud de Justicia Gratuita); cooperación con otros organismos nacionales, mediante la conexión y remisión de datos entre el Sistema Integrado de Registros de Apoyo a la Actividad Judicial (SIRAJ) y los sistemas de otras Administraciones; cooperación con otros organismos internacionales: mejora del acceso transfronterizo de los ciudadanos y de las empresas a los medios legales en Europa y de la interoperabilidad entre autoridades legales dentro de la Unión Europea (e-CODEX, e-SENS, etc.) e interconexión de Registros europeos (proyecto europeo ECRIS); desarrollar el Registro de Sentencias firmes de impagos de alquiler.

¹⁸ Siendo relevantes los siguientes campos: mejora de aplicativos de gestión de la actividad judicial; mejoras en el tratamiento de los datos de la actividad judicial para la ayuda en la toma de decisiones (cuadros de mando estadísticas) y de los datos de las infraestructuras; desarrollo de la estrategia web de la Administración de Justicia mediante la integración de portales, servicios y aplicaciones y gestión de contenidos; creación de un portal de Subastas; mejoras del funcionamiento de las Gerencias Territoriales del Ministerio de Justicia; mejora del procedimiento de concesión de Asistencia Jurídica Gratuita; mejora de los procedimientos de control de absentismo, acceso, horario y bolsas de interinos en órganos judiciales; implantación del Libro Blanco de Procesos; mejora del coste de medidas de refuerzo.

El Portal de la Administración de Justicia¹⁹, refleja precisamente alguna de estas prioridades al ocuparse expresamente de la Modernización, aludiendo al Expediente Judicial Electrónico; la modernización tecnológica de la Justicia y del lenguaje jurídico²⁰, recoge también explicaciones y proceso de implantación de la Oficina Judicial.

3. LA UNIÓN EUROPEA COMO REFERENTE DE MODERNIZACIÓN

La modernización de la Justicia en España ha de tener en cuenta lo marcado principalmente por el Plan de Acción Europeo sobre Administración Electrónica (2011-2015)²¹, que se encuadra en la Agenda Digital 2020²², y por el Plan de Acción Plurianual 2014-2018²³ relativo a la Justicia en Red Europea (2014/C 182/02). Porque cumplir con las exigencias que la e-Justicia impone a los Estados miembros la exigencia de reunir unos requisitos mínimos necesarios en lo referente a las comunicaciones, información y empleo de TICs en la Administración de justicia. Los proyectos enmarcados en la e-Justicia europea han de posibilitar a los ciudadanos europeos acceder a los procedimientos europeos de forma completamente electrónica. Facilita además que los operadores jurídicos de los distintos Estados miembros accedan más fácilmente a un, en general, desconocido y complejo Derecho Europeo. Lo cual requiere y pone de manifiesto la necesidad de formación en las líneas esenciales de funcionamiento de los sistemas judiciales de los Estados miembros²⁴. El Plan de Acción plurianual incide en: Acceso a la información en el ámbito de la justicia; Acceso a los tribunales y a procedimientos extrajudiciales en situaciones transfronterizas; Comunicación entre autoridades judiciales; Cuestiones horizontales (e-CODEX).

¹⁹https://www.administraciondejusticia.gob.es/paj/publico/ciudadano/home!/ut/p/c5/jZDNDolwEISfyHQpS8FjUZRFBPwBkQvhYAyJgAfj89tGY0KiDbvHycw3GVYx9X3zbK_NoX365sZKVok6gYB7viUBHJgD-VYRCSkAXa70s6jhz0nQbgxXabaRlicyD4AixMjNyVb62_1N99LUVelxzBcJav-YfUy0e0_rHdkc8MMWFDi0PyDa-RKB7KIIsnALgDCluaHbBLZBN7NPemdzd62bdh0RfixnzOcsCYfuwu5drq6ElmbyBaFU4N4!/dl3/d3/L2dJQS_EvUUt3QS9ZQnZ3LzZfNEhGT1BLQTE4NIA4MDBJSjQ0SjdVSTMwMDA!

²⁰ Adviértase del Informe de la Comisión de modernización del lenguaje jurídico que da lugar precisamente a este apartado con el fin de acercar la Justicia a todos los ciudadanos <http://lenguajeadministrativo.com/wp-content/uploads/2013/05/cmlj-recomendaciones.pdf>

²¹http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0021_es.htm

²²http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/si0016_es.htm

²³http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.182.01.0002.01.SPA

²⁴ ARANGÜENA, C., “La Acción de la Unión Europea en materia de E-Justicia”, en *La e-Justicia en la Unión Europea (Desarrollos en el ámbito europeo y en los ordenamientos nacionales)*, Thomson Reuters/Aranzadi, Pamplona, 2012, pp.32 y ss.

3.1. Valoración y perspectiva

Existe por tanto un planificado proceso de cambio muy necesario y arrastrado por las exigencias de la Unión Europea, pero la percepción de los ciudadanos sobre la Administración de Justicia no mejora como lo ponen de manifiesto los sucesivos barómetros del CIS de este mismo año²⁵ y del mismo sentir parecen ser los juristas, si se considera la encuesta “Hacia una Justicia más eficiente 4ª Encuesta entre juristas sobre la modernización de ciertos aspectos de la gestión de litigios”²⁶, en la que se incrementa la cifra de profesionales de 69% al 85% que consideran que las medidas que se han tomado en el marco del Plan de Modernización (2009-2012) no cumplen con los objetivos previstos: no se ha reducido la carga de trabajo de los juzgados; no se está de acuerdo con el proceso de implantación de la Nueva Oficina Judicial; si bien se aprecia positivamente el proceso de una justicia basada en las TIC y en el sistema LexNet, no ven, sin embargo que esas medidas estén incrementando la eficacia de la Justicia; solo el 40% en este año, frente al 53% en 2011, apoya la nueva Planta Judicial.

El Informe 2014 del Grupo de Expertos del Consejo de Europa sobre la corrupción en España (Informe GRECO 3 de febrero de 2014) vuelve a insistir sobre aspectos que parece deberían haberse ido subsanando con los diferentes planes: evitar la politización de los órganos de gobierno y agilizar la justicia. La Administración de Justicia es mucho más lenta de lo que sería razonable y el riesgo de influencia política choca con la independencia estructural de los órganos de gobierno de la justicia y fiscalía, y existe la amenaza de que los intereses partidarios penetren los procesos de toma de decisiones judiciales.

Por tanto el GRECO recomienda: revisar el procedimiento de elección de los altos responsables del Poder Judicial; adoptar códigos de conducta para jueces y fiscales, accesibles al público; mejorar la rendición de cuentas pública y profesional de los jueces y los fiscales; aumentar la autonomía y la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; desarrollar un marco regulatorio específico para las cuestiones disciplinarias en el Ministerio Fiscal, con las debidas garantías de imparcialidad y eficacia.

²⁵http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/indicadores.html

²⁶ Realizada por Deloitte en 2014.

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y SU REALIZACIÓN POR LOS JUECES

M.^a Isabel Garrido Gómez

Profesora Titular de Filosofía del Derecho

Universidad de Alcalá

1. CONSIDERACIONES GENERALES

El artículo 24.1 de la Constitución española (en adelante CE) establece que “todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”. Según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este párrafo consiste en “obtener la tutela efectiva de los Jueces y Tribunales” prescribiendo una garantía que asegura el proceso y que es previa. Se trata de exigir una prestación ajustada a lo establecido en la ley: la de la actividad jurisdiccional de los órganos del Poder judicial, de los jueces y magistrados, quienes han de desempeñar una tarea específica, y cuyos titulares son todas las personas físicas y jurídicas, estas últimas ya sean de Derecho privado o público, siempre que se tenga atribuida por el ordenamiento la capacidad para ser parte procesal²⁷.

De otro lado, el párrafo segundo del citado artículo reza: “Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia./ La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos”.

*Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto "Derechos Humanos, Sociedades Multiculturales y Conflictos" (DER 2012-31771), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, como parte del VI Plan Nacional de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica, (Plan Nacional de I+D+i).

²⁷ Ver, especialmente, las Sentencias del Tribunal Constitucional español 46/1982, de 12 de julio y 99/1989, de 5 de junio.

Aquí es importante resaltar que el proceso se desarrolle con todas las garantías, significadas globalmente en el aseguramiento de la libertad de todos y cada uno de los sujetos y la protección de la seguridad y la certeza jurídicas. Desde este punto de vista, no hay que olvidar tampoco que el contenido de la igualdad se erige como principio esencial dentro del proceso, debiéndose ofrecer las actuaciones pertinentes con asequibilidad e inteligibilidad económica, jurídica, cultural y social²⁸. A su vez, este precepto encierra un mandato a los órganos judiciales para que no impidan la satisfacción de los derechos e intereses legítimos de las personas, y un mandato al legislador para que no dicten normas de las que derive indefensión.

El artículo 24 de la CE sitúa el derecho a la tutela judicial efectiva entre las garantías enunciadas, cosa que obliga a entender que lo ordenado va dirigido también a incluir las que no se encuentran recogidas en el precepto, pero que se prescriben en otras normas constitucionales, en los acuerdos y tratados internacionales ratificados por España, o en la legislación ordinaria, en la medida que sean acordes con los fines que la Constitución consagra²⁹.

Por lo dicho, este derecho es de naturaleza fundamental, instrumental y complementario del cumplimiento de los demás que se incluyen en la Constitución. La cuestión más debatida se refiere a qué tipo pertenece, puesto que tradicionalmente se ha catalogado dentro de los de primera generación, apreciándose, en contrapartida, que es necesaria la acción positiva de los órganos jurisdiccionales. En efecto, aquí lo que se intenta es garantizar que no se prive a nadie de sus prerrogativas y pretensiones, “sin un proceso regular en el que sea oído, sus razones consideradas y la prueba concerniente a sus derechos recibida y debidamente apreciada. Ese proceso regular debe culminar en un pronunciamiento también regular, que no exhiba fallos que lo descalifiquen”³⁰.

²⁸ GARRIDO GÓMEZ, M. I., *La función de los jueces: contexto, actividades e instrumentos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2014.

²⁹ ALMAGRO NOSETE, J., “Artículo 24”, en *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, t. III, EDERSA, Madrid, 1983, p. 56.

³⁰ CARRIÓN, G., “Sobre la Administración de justicia y el derecho de la jurisdicción”, *Anuario de Derechos Humanos, Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense de Madrid*, n.º 5, 1988-1989, p. 49.

2. APLICACIÓN FORMAL DEL ARTÍCULO 24 DE LA CE EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS PROCESOS JUDICIALES

2.1. La relevancia de la igualdad procesal

En el ámbito judicial, la función de justicia en la sociedad se traduce en términos de responsabilidades organizativa y se descompone en una serie de elementos. La libertad y la seguridad precisan que exista igualdad en el acceso a las instancias judiciales, en el otorgamiento de la tutela efectiva y en la defensa a lo largo del proceso, cuyo fundamento legal se localiza en el ya transcrito artículo 24.1 de la CE. El primer aspecto se concentra en las etapas previas al nacimiento procesal. La igualdad denota conformidad de una cosa con otra de su naturaleza, forma, calidad o cantidad, y su consideración ha sido muy matizada en la Constitución de 1978, que reconoce a todos por igual ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social (art. 14).

Hemos de decir que la igualdad en el acceso a la justicia garantiza la interposición de la acción correspondiente, entendida como ejercicio del derecho a la Jurisdicción del sujeto reclamante, y de la excepción, que revela la reacción del sujeto reclamado. Esto se detalla en el proceso en llamamientos a la seguridad jurídica, en pretensiones referidas a una situación de hecho, siendo claro que no hay acción sin pretensión, ni viceversa, y que ninguna de las dos es factible sin un derecho a la Jurisdicción reconocido a todos³¹.

A su vez, la igualdad en la eficacia de la tutela se materializa en que no se admite la producción de indefensión, con lo que se alude al empleo de los medios lícitos que han de desenvolverse para conseguir el fin perseguido. Esa prohibición se ha de hacer ostensible en cada instancia, debido a que nadie debe ser afectado en sus derechos e intereses legítimos por una sentencia sin que se haya defendido, pudiendo resultar, por ejemplo, del supuesto de situar a las partes en una posición de desigualdad o de impedirse la aplicación efectiva del principio de contradicción. Por consiguiente, ha de existir una prohibición de indefensión,

³¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., “La lucha contra el abuso de los procesos: juicios provisionales y medidas cautelares”, *Poder Judicial*, n.º 20, 1990, pp. 9 y ss.; ID., *Hacia una nueva justicia administrativa*, Civitas, Madrid, 1991, p. 11. Ver también RODRÍGUEZ, C. y otros, *Nuevos rumbos en la Administración de justicia*, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, Bogotá, 2000.

contemplada en el artículo 24.1, y un derecho a la prueba, idea que no permite reconocer un despliegue ilimitado de métodos probatorios, sino la facultad de ejercitarse los que sean racionalmente pertinentes conforme a los hechos sobre los que recaigan y la certeza que de ellos se tenga³².

El derecho de todos a la Jurisdicción supone también, con arreglo al artículo 119 de la CE, la facilitación de una justicia gratuita a las personas que no tienen suficientes medios económicos, que mantenga una atención al cliente de profundización, trato y realización de un trabajo profesional óptimo, evitadora de privilegios y discriminaciones a favor de unos y en perjuicio de otros³³.

2.2. Uno de los principales obstáculos

Que la tutela judicial sea adecuada por el uso de procedimientos que permitan actuar con celeridad y sin dilaciones indebidas. Esta estimación la prevé en los artículos 24.2 de la CE y 6 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, en conexión -aunque esta forma sea más específica- con lo dictaminado en el párrafo primero del precepto constitucional. Si bien jurídicamente se trata de derechos diferentes que han de ser considerados individualmente, es indudable que el retraso no justificado perjudica la efectividad de la tutela otorgada. La efectividad se sitúa en la expedición tutelar, en las facilidades de su obtención y en la ausencia de trabas de cualquier clase que impidan o demoren la prestación de la misma.

Por dilaciones indebidas entendemos las demoras que acontecen en el proceso por no observar los plazos determinados y por prolongar los injustificadamente tiempos muertos en cualquiera de los órdenes jurisdiccionales y de sus instancias³⁴. La índole razonable de los plazos ha de apreciarse atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso, y muy singularmente a la complejidad del litigio, la conducta de los litigantes y el comportamiento

³² ALMAGRO NOSETE, J., “Artículo 24: Garantías procesales”, cit., pp. 42 y ss.; CANO MATA, A., *El derecho a la tutela judicial efectiva en la doctrina del Tribunal Constitucional. (Artículo 24 de la Constitución)*, Edit. Revista de Derecho Privado, Madrid, 1984.

³³ PÉREZ LUÑO, A.-E., *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994, pp. 137-139.

³⁴ ALMAGRO NOSETE, J., “Artículo 24: Garantías procesales”, cit., pp. 30 y 31; LEAL, S., “El acceso a la justicia versus un proceso sin dilaciones indebidas”, en *Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías “El Derecho público a comienzos de del siglo XXI”*, Civitas, Madrid, 2003, pp. 2.677-2.687.

de las autoridades administrativas y judiciales, sin perjuicio de poder acudir a criterios estándar admisibles sobre la actuación y rendimientos mínimos que han de imponerse, según las circunstancias de funcionamiento, el volumen de asuntos anuales, aumentos sucesivo, etc. Para que el tiempo utilizado esté justificado por parte del órgano se reclama una respuesta continuada que haya de verse acompañada de una atención judicial, especialmente reflexiva, de meditación extraordinaria a causa de la magnitud del litigio, número de intervinientes, repercusiones geográficas o problemática jurídica intrincada. Igual ocurre cuando la paralización o entorpecimiento provenga de la actitud de las partes, probado que se han intentado agotar todos los medios permitidos por las circunstancias para combatir la situación³⁵.

De otro lado, no hay que olvidar que en muchas ocasiones es la ley la que apoya e incita el alargamiento de los procesos. Se puede citar la regulación de los intereses legales, inferiores en su valor a los del mercado, como estímulo económico de los deudores que alargan el momento del pago valiéndose del inicio de pleitos o recursos en cadena. Otros ejemplos serían el del artículo 1.101 del Código civil, que impone fuera de algunos casos la demanda para que el deudor incurra en mora, momento hasta el que su deuda no devenga intereses; y el de la carga de accionar en la posesión de hecho: quien pretenda remover al poseedor deberá abrir contra él un juicio declarativo y esperar a vencerle para hacer valer su derecho³⁶.

En definitiva, no es admisible la afirmación de que el incumplimiento de los plazos suponga una dilación automáticamente indebida. Decimos que las dilaciones son indebidas en cuanto el litigante no las tiene que soportar. No solo el retardo malicioso, culpable o negligente producido por los funcionarios judiciales debe ser objeto de tutela, sino todo retraso que no sea inferido de la voluntad de la parte que lo reclama, proveniente del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

³⁵ GARCÍA PÉREZ, J., “Jurisprudencia del Tribunal Constitucional español: el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas”, en *Crisis de la Justicia y reformas procesales, I Congreso de Derecho Procesal y de Castilla y León*, Ministerio de Justicia, Madrid, pp. 533 y ss.; ID., *La interpretación del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*, Ávila, 1988.

³⁶ Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Hacia una nueva justicia administrativa*, cit., pp. 9 y 10.

3. APLICACIÓN MATERIAL DEL ARTÍCULO 24 DE LA CE EN LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS PROCESOS JUDICIALES

Lo indicado hasta ahora exige el derecho a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial ajustada a Derecho sobre las pretensiones deducidas, siempre que la promoción se ejercite por las vías procesales que respeten los derechos fundamentales básicos, y sin que el fallo dictado tenga por qué ser favorable a las peticiones del actor (SSTC 223/2001, de 5 de noviembre, f.j. 4, 211/2002, de 11 de noviembre, f.j. 2, y 162/2005, de 20 de junio, f.j. 2)³⁷. En general, como apreciamos, esto obliga a hacer continuas referencias tanto al poder cuanto a la actividad y al acto discrecional. El poder es la fuente de legitimidad de la que emana la actividad, y el acto es la situación que habilita, permitiendo adoptar una serie de posibilidades de obrar. Por actividad se estima el medio que materializa el poder conferido explícitamente, o que conlleva la propia función realizada para que cristalice la justicia. La operación exigida es la de un juicio de valor a través de la correlación entre la exigencia presente en la formulación de la norma y una situación concreta³⁸.

En tal proceso es preciso:

-Una identificación y cualificación de los elementos de la situación de hecho, respecto al que se debe presuponer el *si*, el *cómo* y el *cuándo*.

-La identificación del medio idóneo para satisfacer el fin a perseguir por obra del sujeto enjuiciador, y

-La aplicación con carácter de congruencia lógica del criterio de la equidad y de los principios generales del Derecho relativa a la premisa de hecho. El procedimiento de actuación del poder debe desenvolverse de forma racional para garantizar la consecución del resultado no divergente con la finalidad perseguida. La voluntad normativa es la que limitará la autonomía del juzgador sobre el conocimiento de eventos, circunstancias y motivos que se divulguen o evalúen fuera del estricto ámbito de la tarea que le está encomendada³⁹.

³⁷ ALMAGRO NOSETE, J., “El “libre acceso” como derecho a la jurisdicción”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1970, pp. 95 y ss.

³⁸ AZZARITI, G., “Premesse per uno studio sul potere discrezionale”, en *Scritti in onore di M.S. Giannini*, vol. III, Milán, 1988, pp. 89 y ss. Sobre esta cuestión, ver AÑÓN ROIG, M. J., “Notas sobre discrecionalidad y legitimación”, *Doxa*, n.º 15-16, vol. II, 1994, pp. 897-911.

³⁹ BIONDI, B., “Teoria generale della discrezionalità”, en *Nuovi Studi*, 1923, pp. 197 y ss. Para mayor información sobre estas cuestiones, ver el punto de vista de MUNRO, C. y WASIK, M. (eds.), *Sentencing, Judicial Discretion and Judicial Training*, Sweet & Maxwell, Londres, 1992.

La Jurisdicción representa una actividad racionalizadora dirigida a los titulares del derecho a la jurisdicción, siendo de especial importancia indicar a quién le corresponde decir “la última palabra en materia de Derecho”, vinculada a la cuestión de la soberanía y al origen del ordenamiento⁴⁰. Según sea la relación entre los jueces y la esfera socio-política, los modelos de conexión son:

a) El juez *ejecutor*, con “baja creatividad judicial y baja autonomía política”, el cual aplica simplemente la voluntad legislativa. Este tipo ha sido sustituido por el modelo *consensual*, que defiende la aplicación del Derecho conformada por el punto de vista de la sociedad.

b) El juez *guardián*, con “baja creatividad jurisprudencial y alta autonomía política”, caso en el que la aplicación judicial se apoya en los derechos de las partes.

c) El juez *delegado*, con “alta creatividad jurisprudencial y baja autonomía política”, el cual procede cuando no existe una respuesta clara de las normas jurídicas, sometido a límites mucho mayores y más rígidos que el legislador.

e) Y, finalmente, el juez *político*, con “alta creatividad jurisprudencial y alta autonomía política”, característico del realismo jurídico norteamericano y del movimiento *Critical Legal Studies*⁴¹.

Pero, sea cual sea la postura adoptada, lo importante para que resulte colmado el artículo 24 de la CE es que el órgano judicial de que se trate resuelva razonablemente, comprendiendo que los obstáculos o excepciones legales han de ser proporcionados a los fines que se pretendan conseguir.

La Jurisdicción está informada por principios que garantizan una tutela diferente a la de cualquier otra actividad pública, y no hay que confundir la aplicación de la ley con una sumisión exacta y rigurosa a su dictado. Sin embargo, es importante que hagamos hincapié en que es necesario limitar la arbitrariedad mediante reglas y procedimientos que aseguren la racionalidad argumentativa. El proceso se convierte en una realidad sustantiva a través de la sustantividad que le oferta la norma constitucional, que le despoja de su carácter instrumental

⁴⁰ CIURO CALDANI, M. A., *Filosofía de la jurisdicción: con especial referencia a la posible constitución de un Tribunal judicial del Mercosur*, Rosario (Argentina), 1998, p. 77.

⁴¹ RODRÍGUEZ-TOUBES MUÑIZ, J., *Principios, fines y derechos fundamentales*, Dykinson, Madrid, 2000, pp. 112-114.

de actuación de un ordenamiento jurídico determinado, porque el proceso es ante todo una realidad jurisdiccional sustantiva, con apoyo primario en la Constitución y luego en las propias garantías que las leyes establecen cuando sean conformes con el texto constitucional⁴².

En síntesis, la aplicación del artículo 24 de la CE en la puesta en práctica de los procesos judiciales se ha de hacer constar en los siguientes planos:

- En el acceso a la justicia.
- En la obtención del proceso debido
- En la obtención de una resolución fundada en el Derecho.
- En la ejecución de las sentencias.
- En el acceso a los recursos.

Y, por último, podemos establecer el rol judicial de acuerdo con las reglas del deber sin acudir a reglas que otorgan poderes. De ahí que haya que recalcar que los jueces:

-Tienen el deber de juzgar sobre cualquier reclamación, disputada o disputable, de acción incorrecta que se presente ante ellos, con o sin límites en cuanto a la materia.

-Tienen el deber de formular su juicio por referencia a estándares de conducta correcta o incorrecta, cuya vigencia no está determinada por su propia elección o decisión presente, excepto en la medida en que, en la justificación de su decisión, deban interpretar o expandir los estándares existentes, y

-Tienen el monopolio sobre el uso justificado de la fuerza en una sociedad humana, en virtud de los estándares prevalecientes en esa sociedad”⁴³.

⁴² Cfr. LORCA NAVARRETE, A. M., *El problema de la Administración de Justicia en España*, Instituto Vasco de Derecho Procesal, San Sebastián, 1989, p. 17; VARIOS AUTORES, "Nuevas políticas públicas", *Anuario multidisciplinar para la modernización de las administraciones públicas*, 2010.

⁴³ MacCORMICK, N., *H. L. A. Hart*, Edward Arnold Publishers, Londres, 1981, p. 113, cit. por RUIZ MANERO, J., *Jurisdicción y normas. Dos estudios sobre función jurisdiccional y teoría del Derecho*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 126.

LA CALIDAD DE LAS DECISIONES JUDICIALES

J. Alberto del Real Alcalá

Profesor Titular de Filosofía del Derecho

Universidad de Jaén

1. INTRODUCCIÓN

Las decisiones del legislador (las normas) y las decisiones de los jueces (autos y sentencias) constituyen las dos clases de decisiones más importantes en el ámbito del Derecho. En la comunidad de juristas estamos habituados a reflexionar sobre la calidad de las decisiones legislativas. A mayor calidad de las leyes⁴⁴, mejor y mayor cumplimiento de las mismas, esto es, incremento de su eficacia, y menor número de controversias que se originan en torno a ellas y, en consecuencia, menos asuntos que han de ser resueltos por los jueces. Leyes de poca calidad suelen derivar en leyes muy conflictivas que generan un gran número de casos. Por supuesto, nos referimos a la “calidad jurídico-formal” de la legislación. La “calidad sustancial o material” de la ley se pondrá de manifiesto en el *contenido* de la legislación, esto es, en el mayor o menor acomodo de esta a los *contenidos materiales de justicia* que incluye el ordenamiento jurídico de un país y que pueden constatarse de modo global a partir de su texto constitucional.

Ahora bien, ¿es posible *medir la calidad* de las decisiones judiciales? Hay que partir del hecho de que no todas las decisiones judiciales son de la *misma calidad*. Y que es conveniente poder “categorizar” distintos “niveles de calidad” en relación a la resolución del juez que solventa una controversia dando la razón a una de las partes en conflicto. Lo anterior ayudaría a que los jueces *evaluaran* la tarea que realizan y en la medida en que dicha evaluación puede ser mejorada, sería también útil para incrementar esta calidad y constatar si el modelo de resolución judicial al que se aspira es el más correcto en nuestro tiempo. Y lo más importante, a decisiones judiciales de más calidad, mejor se satisface el derecho a la

*Este texto se inserta en la actividad del Grupo de Investigación de la Universidad de Jaén: “Derecho Penal, Criminología, Democracia y Derechos Fundamentales” (SEJ-428), perteneciente al Plan Andaluz de investigación de la Junta de Andalucía (España).

⁴⁴ Véase ATIENZA, M., *Contribución a la teoría de la legislación*, Civitas, Madrid, 1997.

jurisdicción (que es derecho a obtener justicia) como derecho fundamental de las personas. En esta cuestión es donde me propongo aportar algunos criterios que pueden ser de interés para los jueces cuando resuelven en nuestras democracias constitucionales.

2. ACERCA DE LOS NIVELES DE CALIDAD QUE SON SUSCEPTIBLES DE ALCANZAR LAS RESOLUCIONES JUDICIALES.

A la hora de analizar los niveles de calidad que son susceptibles de alcanzar las resoluciones judiciales puede ser práctico distinguir distintos *grados* en virtud de los criterios (en el fondo, de los *modelos de resolución judicial*) que aspiran a cumplir o satisfacer las decisiones judiciales⁴⁵. Y aquí serían categorizables tres criterios de calidad, cada uno de los cuales representa una forma diferente de afrontar la decisión por parte del juez.

Las diferencias se materializan entre un “nivel mínimo” (*primario*), un “nivel medio” y un “nivel máximo” de calidad en las decisiones de los jueces.

El nivel *primario* permite cumplir el *deber* de los jueces de responder *siempre* a los casos que le plantean la ciudadanía. Y a su vez este deber satisface el derecho a la jurisdicción (en España, en el art. 24 de la Constitución) como derecho fundamental de las personas.

El nivel *medio* se satisface cuando el juez decide meramente de “acuerdo a Derecho” pero sin aspirar necesariamente en su decisión a impartir justicia. Y el nivel *máximo* se alcanza cuando la resolución judicial imparte *justicia* en el caso concreto, tal como es la tarea encomendada a los jueces por el Estado Constitucional.

Veamos un poco más detalladamente en qué consisten cada uno de estos niveles de calidad a la que pueden aspirar las resoluciones judiciales.

2.1. Nivel de calidad *primaria* o básica de las resoluciones judiciales

Este primer nivel de calidad viene determinado por la existencia o inexistencia de la decisión judicial. Se trata de un nivel básico o primario relacionado con la *certidumbre* o *incertidumbre* sobre la “existencia” de una resolución judicial que resuelva una controversia jurídica entre las partes. Se trata del nivel *mínimo* de calidad que puede predicarse de una

⁴⁵ Véase, ASÍS ROIG, R. de, *Jueces y normas. La decisión judicial desde el Ordenamiento*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

decisión judicial en un sistema jurídico moderno. Este nivel se cumple por el mero hecho de que se *produzca* una resolución por parte del juez que solvete un caso planteado, independientemente de su contenido, de su corrección y de su nivel de justicia.

Por supuesto, en los sistemas jurídicos que no son primitivos, este nivel básico o primario siempre ha de darse. Dicho nivel primario o básico se corresponde con el “deber judicial” de *resolver siempre* y en todo caso planteado. Se trata de un deber judicial que es *reverso* de un derecho fundamental típico de las Constituciones modernas: el derecho fundamental a la *tutela judicial efectiva*. Puede decirse que el Estado de Derecho articula este deber judicial como uno de los ingredientes más relevantes de la función de los jueces⁴⁶.

Claro está, en un Estado de Derecho es *impensable* la ausencia de este nivel básico o primario de calidad en las decisiones de los jueces. Este nivel de calidad mínimo en el ámbito de la adjudicación, a diferencia de los niveles segundo y tercero, tiene una evaluación estrictamente *bivalente*: o se da o no se da. No admite, pues, graduación, tal como si es posible cuando se evalúan otras calidades en las decisiones judiciales.

En definitiva, supone, el nivel mínimo que ha de tener una resolución judicial es su existencia, por tanto, desde este criterio básico lo se *evalúa* es si el juez ha dado respuesta o no la ha dado a la petición de las partes. Si la interpretación jurídica es la “actividad consistente en la identificación o determinación del sentido de un texto jurídico”⁴⁷, la existencia *siempre* de una resolución judicial va a satisfacer este nivel básico sin el cual no sería posible un funcionamiento normal los sistemas jurídicos. Y en verdad, si las demandas de justicia que se plantean en sede judicial no son respondidas por los jueces, el sistema jurídico se desmorona. Y en última instancia, se haría imposible el ordenamiento jurídico, que no podría ser mínimamente eficaz y se colapsaría.

Ahora bien, una vez que hay una respuesta del juez a la petición de las partes que le someten una controversia jurídica, otra cuestión diferente será con qué criterios se elabora

⁴⁶ Cfr. REAL ALCALÁ, J. A. del, “La indeterminación de la ‘estructura del deber’ de los jueces en el Estado de Derecho”, *Anuario de Filosofía del Derecho*, n.º 23, 2006, pp. 241-265.

⁴⁷ ALCHOURRÓN, C. E. y BULYGIN, E., “Definiciones y normas”, en E. Bulygin, M. D. Farrell, C. S. Nino y E. A. Rabossi (comps.), *El lenguaje del Derecho. Homenaje a Genaro R. Carrió*, Abedelo-Perrot, Buenos Aires, 1983, pp. 15 y ss.

dicha respuesta una vez que se satisface el nivel primario o básico. A esto responden los niveles de calidad media y máximo que son susceptibles de alcanzar las decisiones de los jueces.

2.2. Nivel de calidad *media* de las resoluciones judiciales

Las resoluciones judiciales son susceptibles también de alcanzar un nivel de calidad más elevado que el meramente existencial o primario. Una decisión judicial alcanza un nivel de calidad “medio” cuando es elaborada de *acuerdo a Derecho*. Este segundo nivel de calidad tiene que ver con el “resultado” de la decisión judicial⁴⁸. Hay que tener en cuenta que una resolución judicial será de *acuerdo a Derecho* cuando formalmente no contradice la ley vigente, independientemente de si el contenido de la resolución judicial es justo o injusto.

Conceptualmente, el positivismo jurídico normativo más estricto contemplaría solo (a lo más) el nivel de calidad *medio* de una decisión judicial. El positivismo que reduce el Derecho a normas se contentaría con que la calidad de las resoluciones de los jueces tengan este *tope* de calidad: ser conforme a Derecho formal, independientemente de si el contenido del fallo judicial es acorde o no a la justicia.

2.3. Nivel de calidad *alta* de las resoluciones judiciales

Las resoluciones judiciales son susceptibles de alcanzar un nivel de calidad aún más elevado que el meramente existencial (calidad *primaria* o *mínima*) y el que se corresponde con resoluciones de acuerdo a Derecho (*calidad media*). Una decisión judicial alcanza un nivel de calidad “máxima” cuando es de acuerdo a Derecho e imparte justicia, esto es, cuando formalmente se acomoda a la ley vigente y su contenido es justo.

Que una decisión judicial sea justa puede ser resultado de una pluralidad de casuísticas:

a) Así, por ejemplo, en primer lugar, este tercer nivel de calidad puede responder al “valor de verdad” (como posible respuesta *correcta*) de la decisión judicial adoptada⁴⁹.

⁴⁸ DICIOTTI, E., “Vaghezza del diritto e controversie giuridiche sul significato”, *Analisi e Diritto*, Giappichelli, Turín, 1992, p. 119.

⁴⁹ DICIOTTI, E., “Vaghezza del diritto e controversie giuridiche sul significato”, cit., pp. 119 ss.

b) Pero también, en segundo lugar, se puede alcanzar una decisión justa conceptualmente desde el neoconstitucionalismo como teoría del Derecho. En estos supuestos contemplamos que las resoluciones de los jueces en una democracia constitucional pueden alcanzar un nivel de calidad *máximo* y no han de contentarse con ser de acuerdo a Derecho formal. Si el Derecho no es reducido a *normas* sino que incluye también *principios*, no hay por qué reducir la calidad de las decisiones judiciales a la “justicia formal”. Ni lo que deciden los jueces ha de tener un *tope* de calidad si el juez tiene como función encomendada por el Estado de Derecho la de impartir justicia” y no meramente la de aplicar formalmente la ley. Desde esta posición se admitiría que las decisiones judiciales pueden aspirar conceptualmente a ser “justas” (justicia material) y no solo a ser acorde a Derecho (justicia formal). En este sentido, a veces, la justicia a la que ha aspirar la decisión del juez puede significar tener que resolver según principios y no solo según las normas.

c) Y en tercer lugar, tampoco hay que descartar que una decisión justa se pueda alcanzar conceptualmente desde la discrecionalidad judicial. Se trata de casos indeterminados (*borderline cases*) en los que puede ser incluso necesario, para poder resolver, tener que salir fuera del Derecho y en este sentido adoptar una resolución de la misma manera que nos recomendó Hart cuando nos encontramos ante un caso sin resolver previamente por el Derecho⁵⁰, creando con la resolución nuevo Derecho para el caso concreto⁵¹. En estos casos indeterminados⁵² en los que “el juez halla primeramente que el Derecho existente no acierta a dictar decisión de tipo alguno”, el juez no tiene más remedio que separarse “del Derecho existente para crear Derecho para las partes, *de novo* y *ex post facto*, de acuerdo con su idea de lo que es mejor”⁵³, esto es, de una decisión justa.

Téngase en cuenta que en tanto que los jueces tienen la obligación de llevar a cabo el *deber* de pronunciarse a favor de alguna de las partes en el caso, en las decisiones discrecionales que solventan un caso indeterminado el juez no tiene Derecho previo existente para aplicar, por tanto, el criterio principal que guía al juez no es actuar de acuerdo a Derecho

⁵⁰ HART, H. L. A., “El nuevo desafío al positivismo jurídico”, trad. de L. Hierro, F. Laporta y J. del Páramo, *Sistema*, n.º 36, 1980, p. 8

⁵¹ HART, H. L. A., “El nuevo desafío al positivismo jurídico”, cit., pp. 5-6

⁵² Véase ENDICOTT, T., *La vaguedad en el Derecho*, trad. de J. A. del Real y J. Vega Gómez, Dykinson, Madrid, 2006.

⁵³ HART, H. L. A., “Postscript”, en ID., *The Concept of Law*, Clarendon Press, Oxford, 1997, edición de P. A. Bullock y J. Raz, pp. 238-276; hay trad. esp., ID., *Post scriptum al concepto de Derecho*, edición de P. A. Bullock y J. Raz, estudio preliminar, trad., notas y bibliografía de R. Tamayo y Salmorán, UNAM, México D. F., 2000, p. 57; asimismo, HART, H. L. A., “El nuevo desafío al positivismo jurídico”, cit., pp. 9-10.

formal (que no existe para aplicarlo) sino el de dar una resolución justa.

En definitiva, según lo dicho hasta ahora, cualquier sistema jurídico moderno aspira a que las demandas de los ciudadanos solicitando justicia al poder del Estado dedicado a esta función (poder judicial: jueces y tribunales), obtenga al menos respuesta, independientemente de que esta respuesta sea de acuerdo a Derecho formal o no, justa o injusta, incluso corrupta. Pues, sin la existencia de estas respuestas, el sistema jurídico no se tiene en pie. Este es un nivel de calidad básica o primaria que han de tener las resoluciones judiciales y que se reduce a la mera existencia de respuesta (decisión) por parte del juez.

Por supuesto, en nuestros Estados de Derecho las decisiones de los jueces no pueden reducirse solo a un mero existir sino que también han de ser elaboradas de acuerdo a Derecho formal. “Calidad formal” que representa un nivel de “calidad media” de las resoluciones judiciales. Se trata de un nivel de calidad *acceptable* porque descarta las resoluciones arbitrarias, corruptas y malintencionadas. El juez positivista, normativista estricto, esto es el *juez legalista*, se contenta con alcanzar esta calidad en sus decisiones. Este tipo de juez no aspira a más. Posiblemente, en cierto modo se escuda (esconde) en el Derecho formal para no decidir necesariamente impartiendo justicia, tarea que conlleva sin lugar a dudas muchísima *más complejidad*. Ese tipo de juez entenderá que la justicia en la ley es cuestión del legislador, no del juez.

Una democracia constitucional ha de aspirar a algo más que a tener jueces *medios*, es decir, jueces “mediocres”: aquellos cuyas decisiones no sobrepasan la calidad media. Los retos que se le plantean a un Estado de Derecho cuando ha de resolver problemas no medianos sino grandes y complejos como la corrupción y el terrorismo no son del todo resolubles con este tipo de jueces, sino que exigen jueces de mayor calidad.

PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

1. Es aconsejable profundizar en el estudio y análisis de la estrecha vinculación existente entre la Economía y la Justicia, entre un crecimiento económico que reclama de la seguridad jurídica, como elemento inherente en su actuación, la búsqueda de soluciones a aquellos problemas que aquejan a la sociedad actual: la renuencia a nuevas inversiones por miedo a la inseguridad jurídica; la morosidad que disminuiría si hubiese una Justicia más efectiva; desproporción entre los costes solicitados en la demanda y los costes en tiempo y servicios profesionales. Ayudaría a que se agilizará la justicia una extensión e impulso de lo que se viene denominando soluciones alternativas de conflictos, esencialmente por la mediación o por mecanismos cercanos como puede ser la conciliación y el arbitraje.

2. Se ha de facilitar y hacer públicos los informes de seguimiento del Plan de Acción 2012-2015, con el fin de poder valorar el grado de cumplimiento del mismo. Agilizar la puesta en marcha de las actuaciones que se presentan. Evidentemente será más factible si se procede a una adecuada formación de los agentes implicados, tanto en lo referente al Derecho interno como al europeo. Todo ello facilitaría además la eficiencia y calidad de la colaboración entre los sistemas judiciales europeos. Cuestión importante sería revisar, analizar y estudiar el papel y formación de los distintos operadores jurídicos que también desempeñan un papel relevante en el acceso a la justicia, incluso el número y nivel de los intérpretes que actúa ante los tribunales.

3. La modernización de la justicia no pasa solo por un proceso de informatización de los diferentes procesos, requiere un cambio de mentalidad sobre el papel de la Justicia en las sociedades actuales, cuyos primeros pasos precisamente pueden ser los señalados en el informe GRECO. La independencia de la justicia no puede estar en discusión y ha de sentirse y percibirse como una institución libre de cualquier presión externa. Los nombramientos de los puestos más importantes del Poder Judicial (Presidentes de las Audiencias Provinciales, Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional, Tribunal Supremo) requerirían unos criterios de elección y evaluación más objetivos de forma que se afianzara la imparcialidad y transparencia de los procesos. Adopción de códigos de conducta por parte de jueces y fiscales y a los que el público pueda acceder. La confianza de la ciudadanía en el sistema de justicia se

incrementaría si hubiese una rendición de cuentas pública y profesional tanto de jueces como de fiscales y una clara determinación de su responsabilidad, si así fuese necesario. Por tanto, se ha de promover fórmulas de evaluación de la calidad de la justicia por parte de los usuarios.

4. Se ha de potenciar un papel más decidido aún frente a la corrupción que supone una de las grandes preocupaciones ciudadanas y representa un mal que destruye el tejido democrático; una decidida e implicada lucha en la defensa de los derechos humanos de los ciudadanos, al estilo de la que se ha producido en el caso de las preferentes o en las cláusulas abusivas de los préstamos hipotecarios. Se propone, por tanto, garantizar una efectiva justicia gratuita; un acercamiento de la justicia a la ciudadanía mediante un lenguaje más asequible, en términos de “lectura fácil”, para la comprensión adecuada de los usuarios, especialmente de las personas con discapacidad, que verían cumplido así de forma más concreta y eficaz su derecho a la tutela judicial efectiva; y utilizar los medios tecnológicos e informáticos para una adecuada protección de grupos sociales vulnerables, evitando una revictimización, como puede ser el caso de los niños y de las mujeres en los casos de violencia de género.

5. Centrándonos en la Constitución española, la cuestión de la Administración de Justicia se manifiesta bajo la forma de derecho a la jurisdicción, en el sentido del derecho a promover la actividad jurisdiccional que desemboque en una decisión judicial ajustada a Derecho sobre las pretensiones deducidas, siempre que la promoción se ejercite por las vías procesales que respeten los derechos fundamentales, y sin que el fallo dictado tenga por qué ser favorable a las peticiones del actor⁵⁴. Ello hace que nos tengamos que ocupar del juego de los valores de la seguridad, la libertad y la igualdad, ocupando la igualdad procesal un lugar destacado desde una perspectiva formal, y el principio de racionalidad desde una perspectiva material.

6. De lo apuntado se desprende lo lejos que se encuentra la realidad actual de representar un modelo ideal de Administración de Justicia. Conforme a la mencionada situación es necesario elaborar soluciones efectivas que afronten los errores en los que nos encontramos inmersos. A estos efectos, se deben presentar ciertos modelos y técnicas

⁵⁴Sentencias del Tribunal Constitucional 223/2001, de 5 de noviembre, f.j. 4, 211/2002, de 11 de noviembre, f.j. 2, y 162/2005, de 20 de junio, f.j. 2. Cfr. ALMAGRO NOSETE, J., “El “libre acceso” como derecho a la jurisdicción”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 1970, pp. 95 y ss.

considerados como los más apropiados e, incluso, ya estipulados algunos en legislaciones extranjeras vigentes con éxito plausible. Todo ello se debe contemplar desde una perspectiva acogedora de los elementos objetivos y subjetivos intervinientes, apoyándose en cuáles hayan de ser los principios imperativos vertebradores del proceso.

7. En síntesis, es indiscutible que la Constitución posee contenidos que se imponen a los jueces, pero estos contenidos se construyen o determinan en la política constitucional y no se obtienen en abstracto de los enunciados constitucionales. De aquí se desprende que se deba distinguir entre la cuestión funcional de juzgar y la estructural. La primera se refiere a para qué sirve juzgar y se contesta conforme a las tesis sobre la función creadora de las instancias judiciales; no obstante, la esfera estructural nos remite a la pregunta sobre dónde acontece la función de juzgar, explicándose con la referencia a los lugares en los que se producen los enjuiciamientos. A estas dos cuestiones cruciales hay que añadir la idea perteneciente a la esfera de la ontología que se corresponde con la pregunta de qué significa juzgar⁵⁵.

8. Si aceptamos que las decisiones judiciales que se limitan a ser *formalmente correctas* son de “calidad media”, mientras que las decisiones judiciales que, además, *imparten justicia* son de “calidad máxima”, entonces el sistema jurídico de una democracia constitucional no puede dejar de aspirar a que las decisiones de sus jueces y magistrados sean de la máxima calidad, esto es, consistan en “decisiones justas” desde el punto de vista *material* y no únicamente en decisiones correctas desde el punto de vista *formal*.

9. Resolver, por tanto, de acuerdo a Derecho (con “decisiones correctas” desde el punto de vista *formal*) no tiene por qué ser lo mismo que resolver impartiendo justicia. Posiblemente, frente al juez legalista que únicamente aspira a *decisiones correctas* o de calidad “media”, el juez constitucionalista está más predispuesto a resolver dentro del margen que le posibilita la ley, la justicia material de su decisión. La aplicación de principios y no solo de normas, tal como propone el neoconstitucionalismo, acompaña a esta orientación.

10. El buen funcionamiento de la democracia constitucional exige que los jueces decidan impartiendo *justicia*, que en definitiva es la función que según la ley el Estado de Derecho atribuye a los jueces y tribunales. Los problemas más graves en un Estado constitucional (corrupción, terrorismo, narcotráfico..., etc.), dada su envergadura,

⁵⁵ PÉREZ LUÑO, A. E., *El desbordamiento de las fuentes del Derecho*, La Ley, Madrid, 2011, pp. 145 y 146.

complejidad y sofisticación, se resuelven más bien limitadamente con el tipo de “juez legalista”, cuyas decisiones tienen un tope, no sobrepasan la *calidad media*. Por el contrario, hoy se exige un tipo de juez que aspire a resolver con justicia material ese tipo de cuestiones en el marco de la ley. El “juez constitucionalista” posiblemente se amolda mejor en nuestro tiempo a esta tarea porque cuenta con más instrumentos para llevarla a cabo mejor y con más eficacia que el juez legalista.

AUTORES

M.^a Isabel Garrido Gómez es Profesora Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alcalá (acreditada como Catedrática), Directora de la Cátedra de Democracia y Derechos Humanos de la citada Universidad y el Defensor del Pueblo y codirectora del Master Universitario de Protección Internacional de los Derechos Humanos. Es autora de numerosas publicaciones científicas, entre las cuales destacan los libros *La política social de la familia en la Unión Europea* (2000); *Criterios para la solución de conflictos de intereses en el Derecho privado* (2002); *La teoría y filosofía del Derecho de Rudolf von Stammler* (2003); *Derechos fundamentales y Estado social y democrático de Derecho* (2007); *El Derecho como proceso normativo. Lecciones de Teoría del Derecho* (coautora 2007, 2.^a edic. 2010); *La igualdad en el contenido y en la aplicación de la ley* (2009); *Las transformaciones del Derecho en la sociedad global* (2010); *La democracia en la esfera jurídica* (2013); y *La función de los jueces: contexto, actividades e instrumentos*(2014).

J. Alberto del Real Alcalá es Profesor Titular de Filosofía del Derecho de la Universidad de Jaén. Doctor en Derecho por la Universidad de Granada y Premio Extraordinario de Doctorado por esta misma Universidad. Ha sido académico visitante en la Universidad de Oxford, en la Universidad de Génova y en el Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas” de la Universidad Carlos III de Madrid. Ha desempeñado la labor de Asesor Internacional 2010 de la GTZ-Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana) para la Cámara de Diputados de Bolivia, Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho (CONCED) del Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania. Es autor de seis libros y más de ochenta publicaciones en revistas científicas y libros. Su investigación se ha centrado en la teoría jurídica de los derechos fundamentales de los grupos vulnerables en la democracia constitucional, y en la argumentación e interpretación jurídica, con especial atención a los derechos culturales y a las teorías política y moral que los acompañan.

Ángeles Solanes Corella es Profesora Titular de Filosofía del Derecho, Moral y Política (acreditada a Cátedra); miembro fundador del Instituto Universitario de Derechos Humanos; y Vicedecana de Relaciones Internacionales de la Facultat de Dret de la Universitat de València. Ha dirigido proyectos de investigación y publicado numerosos artículos en revistas nacionales e internacionales y capítulos de libros sobre diversas cuestiones vinculadas a los Derechos Humanos y a la Teoría y Filosofía del Derecho. Entre sus libros pueden citarse *El espejo italiano. Un estudio de la normativa sobre la inmigración en Italia* (2001); *Protección de datos personales y derechos de los extranjeros inmigrantes* (2005, con B. Cardona); *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (2009, con J. De Lucas); *Derechos humanos, migraciones y diversidad* (2010); *Construyendo sociedades multiculturales: espacio público y derechos* (2011, con M. J. Añón); *Políticas migratorias, Asilo y Derechos Humanos. Un cruce de perspectivas entre la Unión Europea y España* (2014 con E. La Spina). En el ámbito internacional, ha realizado investigaciones en distintos organismos, por ejemplo, en París, Milán, Ginebra, San Diego y Londres.