La necesaria modernización de la justicia: especial referencia al plan estratégico 2009-2012

María Concepción RAYÓN BALLESTEROS

Universidad Francisco de Vitoria Madrid

Resumen: Este artículo presenta los principales cambios que se están produciendo en nuestro país para modernizar el servicio público de Justicia durante el periodo 2009-2012.

Abstract: This article presents the principal changes that are taking place in our country to modernize the public service of Justice during the period 2009-2012.

Palabras clave: Administración de Justicia, modernización de la Administración de Justicia, informatización de la Administración de Justicia, nuevas tecnologías en la Administración de Justicia.

Keywords: Administration of Justice, modernization of the Administration of Justice, computerization of the Administration of Justice, new technologies in the Administration of Justice.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Plan estratégico 2009-2012 de modernización de la Justicia.
- III. Objetivos del plan de modernización.
- IV. Actuaciones llevadas a efecto.
- V. Valoración del Plan por los profesionales del derecho.

- VI. Conclusiones.
- VII. Bibliografía consultada.

Recibido: diciembre de 2010. Aceptado: febrero de 2011.

I. INTRODUCCIÓN

Todos sabemos que la Administración de Justicia es uno de los pilares fundamentales de nuestro progreso como sociedad por configurar una de las bases del funcionamiento del Estado de Derecho. Sin embargo su plena modernización sigue siendo una tarea pendiente a pesar de ser reclamada por la ciudadanía y por los profesionales del Derecho¹.

Una administración judicial en la que los legajos se vean desplazados por archivos digitales, en la que cualquier ciudadano o empresa pueda presentar una demanda por vía telemática y en la que la coordinación de medios electrónicos sea plena en todo el territorio constituye un objetivo imprescindible para modernizar la Justicia española, pero no suficiente. A esa revolución tecnológica, que ya está en marcha, hay que sumar un cambio cultural, procedimental e incluso legislativo capaz de llevar el sistema a nuevos parámetros de eficiencia para conseguir una Administración Judicial para el siglo XXI.

Efectivamente, el proceso de modernización requiere la implantación y el desarrollo de las nuevas tecnologías en los juzgados y tribunales al igual que dotarle de mayores medios personales y materiales, pero estos aspectos por sí solos no pueden resolver todos los problemas que aquejan a la Justicia española. Se requiere la confluencia de una serie de factores para afrontar la situación con la promulgación de un conjunto de medidas normativas, estructurales y orgánicas, bien encaminadas, profundas y armonizadas entre sí, para lograr un servicio público de calidad que garantice una tutela judicial efectiva, un servicio público accesible y eficiente que esté dotado de una organización adecuada con medios personales y materiales precisos para llevar a cabo su función. En la actualidad se están implantando varias políticas públicas con esta finalidad

¹ Precisamente se ha publicado en fechas recientes el barómetro sobre el estado de la Justicia realizado por el Colegio de Abogados de Madrid, encuestando a los Abogados sobre la situación actual de la Justicia, la formación de los profesionales y personal al servicio de la Administración de Justicia, las disfunciones de prioritaria resolución en la Administración de Justicia, las actuaciones para erradicar la excesiva lentitud, la mejora de la Administración de la Justicia como servicio público. Y he dicho informe se destaca que la abogacía madrileña califica el estado actual de la Administración de Justicia como "MALO". El 62,14% valora la situación como MALA o MUY MALA, sólo el 2,08% valora la situación como "BUENA".

no solo modernizadora a nivel tecnológico sino también para conseguir una mayor protección y transparencia del sistema judicial.

Y es que hay que destacar que en 30 años de democracia el impulso modernizador de los diferentes gobiernos ha supuesto la mejora de algunos servicios públicos, pero no ha existido una acción concertada de todos los sectores implicados y todas las instituciones públicas orientada a mejorar la Justicia.

La Constitución confiere competencias en esta materia tanto al Gobierno como al Consejo General del Poder Judicial y a las Comunidades Autónomas, por tanto todos los interlocutores están obligados a colaborar para el éxito del proceso modernizador.

Desde el Consejo General del Poder Judicial se pusieron en marcha distintas iniciativas como la aprobación, el 12 de noviembre de 2008, del Plan de Modernización de la Administración de Justicia con las diversas acciones que se intentaron llevar a cabo:

- 1.- Implantación de la nueva oficina judicial.
- 2.- Reestructuración de la planta y demarcación judicial.
- 3.- Aplicación de las nuevas tecnologías.
- 4.- Carta de Derechos y Plan de Transparencia Judicial.
- 5.- Seguimiento y mejora de la actividad de los órganos judiciales.
- 6.- Impulso de las reformas orgánicas procesales.
- 7.- Estatuto de los miembros de la carrera judicial.
- 8.- Organización territorial del Estado.

En abril de 2009 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una proposición que declaraba urgente impulsar un acuerdo social en materia de Justicia que englobara al conjunto de los grupos parlamentarios y facilitara el consenso con el gobierno y todos los agentes jurídicos y que se materializara en un calendario con un programa de actuación y una inversión concreta. El Consejo General del Poder Judicial se unió a este consenso al igual que las Comunidades Autónomas.

A partir de ese momento se impulsaron desde el Gobierno los procesos legislativos necesarios para la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial y las reformas procesales para la puesta en funcionamiento de la nueva oficina judicial y se inició la elaboración² de un Plan integral que permitiese la modernización esperada.

² En la elaboración del citado Plan se ha dado audiencia a todos los agentes que intervienen en la Administración de Justicia y a más de cien entidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente el Gobierno aprobó en septiembre de 2009 el "Plan Estratégico 2009-2012 de Modernización de la Justicia" que actualmente se está implantando basado en tres políticas fundamentales: política de modernización, política de protección y transparencia y política de cooperación.

El objetivo de este breve trabajo es analizar y valorar los avances conseguidos hasta el momento en bases a sus cuatro retos fundamentales:

- Conseguir la interoperabilidad entre los sistemas tecnológicos,
- Unificar esfuerzos por parte de las distintas administraciones e instituciones judiciales,
- Cambiar la organización de los recursos personales,
- Tramitar las reformas legales necesarias para conseguir modernizar la Administración de Justicia.

II. PLAN ESTRATÉGICO 2009-2012 DE MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA

Se trata de un programa de trabajo diseñado con la finalidad de conseguir que en 2012 se cuente en España con una Justicia mejor dotada con medios personales, materiales y tecnológicos, una Justicia de calidad que llegue a tiempo a resolver los problemas que se plantean, una Justicia que merezca la estima ciudadana como un servicio público avanzado, una Justicia ágil y eficaz.

El Plan Estratégico, muy detallado, técnico y riguroso, pretende ser desarrollado en mayor detalle en planes anuales de actuación para programar eficazmente las distintas actuaciones. Se contempló una importante inversión para el año 2010 ascendente a 214 millones de euros aunque se prevé alcanzar los 600 millones en los años siguientes.

En el período 2009-2012 se están poniendo en marcha una serie de mecanismos previstos coordinadamente en el Plan para que la Administración de Justicia dé un cambio cualitativo sustancial y cumpla realmente con lo que se espera de ella, de forma que el sistema judicial cambie su inercia y se instale definitivamente en el siglo XXI.

Las líneas de actuación que orientan el desarrollo del Plan, y que permitirán aproximar la Administración de Justicia a la visión de futuro deseada son los siguientes:

- Conseguir una Administración de Justicia que garantice una tutela judicial efectiva accesible, rápida y que asegure una adecuada defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

- 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 de modo ágil, efectivo, accesible y atento con el ciudadano.
- Consagrar un modelo de cooperación y coordinación eficaz con todas las Instituciones involucradas en el ámbito de la Justicia y con la comunidad Internacional en su conjunto.

III. OBJETIVOS DEL PLAN DE MODERNIZACIÓN

El Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia agrupa tanto reformas normativas como cambios organizativos y mejoras tecnológicas que el Ministerio de Justicia está implantando actualmente.

El objetivo concreto es dar una respuesta a la demanda de la sociedad española al completo de disponer de un servicio público de Justicia ágil, transparente, responsable y conforme con los valores establecidos constituícionalmente. Para ello se establecen los mecanismos para conseguir un servicio público de calidad y próximo al ciudadano, organizar adecuadamente todo el proceso junto a la dotación de más medios, promover la cooperación con los colectivos involucrados y conseguir la efectiva igualdad en la aplicación de la ley.

En la medida en que la consecución de este objetivo requiere una adecuada sistematización y control de los cambios, el Plan incluye un instrumento de seguimiento y evaluación específico al que denomina Plan Operativo Anual (comúnmente conocido como POA). En el mismo se recogen las actividades que se llevan a cabo, cada año, para ejecutar el Plan de Modernización y es una clara manifestación del compromiso firme por parte del Ministerio de Justicia para afrontar la actualización del sistema judicial de acuerdo a unas premisas realistas y ejecutables a medio plazo.

Con base a los objetivos que se persiguen se establecen seis ejes estratégicos de actuación:

- Eje 1: Un servicio público de calidad.
- Eje 2: Una Justicia profesional y altamente cualificada.
- Eje 3: Una Justicia tecnológicamente avanzada.
- Eje 4: Un servicio público orientado a los ciudadanos.
- Eje 5: Una política basada en la colegiación de esfuerzos.
- Eje 6: Un fortalecimiento la cooperación jurídica internacional.

Para lograr un servicio público de calidad, se pretende básicamente establecer una nueva demarcación y planta judicial, culminar el despliegue de la nueva oficina judicial, dictar las normas reglamentarias para fijar el funcionamiento de los servicios procesales comunes, ejecutar el plan de infraestructuras y transformar el actual Registro Civil en un Registro Civil único para toda España.

Para conseguir una Justicia profesional y altamente cualificada se están promoviendo un conjunto de mejoras en las normas reguladoras del funcionamiento de los distintos profesionales de la Justicia. En relación con los Jueces y Magistrados se pretende mejorar la conciliación de la vida personal y profesional y avanzar en la homologación de la Carrera Judicial con determinadas normas de la función pública, la creación de la figura de los Jueces de Adscripción Territorial e incentivar las sustituciones naturales entre los miembros de la carrera judicial y aumentar el número de jueces y magistrados en los próximos tres años.

En relación con el Ministerio Fiscal se pretende el desarrollo del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, incentivar las sustituciones naturales de los miembros de la Carrera Fiscal y adecuar las plantilla a las necesidades reales de actuación. En relación con los Secretarios Judiciales se pretende la adecuación de la plantilla orgánica con la creación de nuevas plazas, la formación especializada en atención a las necesidades de la nueva oficina judicial, mejorar el actual régimen disciplinario y el sistema de gestión del régimen de funcionamiento interno. En relación con los cuerpos de funcionarios judiciales se prevé mejorar el régimen de funcionamiento interno del personal dependiente del Ministerio de Justicia y mejorar su cualificación profesional.

Para conseguir una Justicia tecnológicamente avanzada se propone hacer posible que los juzgados y tribunales puedan trabajar en red, la creación y desarrollo del Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad que permitirá el funcionamiento integrado y conjunto de las distintas aplicaciones informáticas al servicio de la Administración de Justicia y de este modo la interoperabilidad entre órganos judiciales, lograr el objetivo "papel 0", desplegar al completo el sistema seguro de intercambio de documentos (Lexnet) que permite que todas las comunicaciones procesales se realicen por vía electrónica, la creación del Expediente Judicial Electrónico mediante la implantación de un nuevo Sistema de Gestión Procesal, el desarrollo de una Plataforma de Firma Electrónica propia de la Administración de Justicia e incrementar los medios de grabación audiovisual y videoconferencia en las vistas y mejora de la gestión del almacenamiento de las piezas de convicción a través del sistema de identificación por radiofrecuencia.

Para conseguir un servicio público de Justicia moderno y eficaz orientado a las personas se pretende fortalecer la protección de los derechos ciudadanos, promover la transparencia de la Administración de Justicia mediante el fortalecimiento del sistema de estadística judicial y la publicación activa por parte del Ministerio de Justicia de toda aquella información sobre su actuación relevante para el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos.

Para conseguir reforzar la proyección de la Justicia en el ámbito de la cooperación jurídica internacional se pretende ejecutar el Plan de Acción E-Justicia de la Unión Europea, mejorar los niveles de coordinación interinstitucional en materia de cooperación jurídica internacional y fortalecer las capacidades y destrezas en materia de cooperación jurídica internacional del personal al servicio de la Administración de Justicia.

Para conseguir todos estos objetivos se están implantando en la actualidad veinticuatro Programas de actuación, lo que supone más de ciento cuarenta y siete actuaciones concretas.

IV. ACTUACIONES LLEVADAS A EFECTO

Seguidamente vamos a realizar una valoración de los avances realizados hasta la fecha (diciembre de 2010) teniendo en cuenta los resultados aportados por el Plan Operativo Anual de 2009 y el de 2010.

Durante el año 2009 el Plan ha tenido un elevado grado de ejecución con un 83%, al llevarse a cabo 40 de las 48 actuaciones previstas. Para conseguir una Administración de Justicia tecnológicamente avanzada se ha desarrollado el Plan en un 34% de manera que podemos concluir que la planificación de 2009 potencia el factor estratégico de las nuevas tecnologías como elemento dinamizador del cambio que se persigue conseguir.

En cuanto a la creación de un marco organizativo para el despliegue de la nueva oficina judicial, se ha aprobado el Real Decreto de puestos tipo del Cuerpo de Secretarios Judiciales (R.D. 2033/2009 de 30 de diciembre) y la elaboración de borradores sobre los protocolos y pautas de actuación en la oficina judicial, teniendo en cuenta que es el principal motor del cambio del sistema judicial.

Durante el año 2010 se han realizado 98 actividades, con lo que se duplica el número de las previstas en el POA 2009 (48 actuaciones). Entre las mismas destaca la continuación de las líneas directrices del Plan anterior de 2009 a fin de consolidar los avances ya realizados.

La mayoría de las medidas se concentran en los diversos aspectos (normativos, organizativos y tecnológicos) relacionados con la implantación de la nueva oficina judicial. Así se prevé que, junto a la implantación efectiva del nuevo modelo en las ciudades incluidas en la primera fase y en la Audiencia Nacional, se realice la programación definitiva del despliegue de la nueva oficina judicial en el resto de partidos judiciales del territorio competencia del Ministerio de Justicia.

El POA de 2010 contempla la aprobación de las Ordenes Ministeriales relacionadas con la implantación de la nueva oficina judicial, y por las que se regulan, como aspectos esenciales, la estructura de las Oficinas Judiciales y las Secretarías de Gobierno, así como el proceso de acoplamiento y de convocatoria de concursos específicos.

Otro elemento importante es el enorme y sostenido esfuerzo en inversión en nuevas tecnologías, cumpliéndose así el objetivo de conseguir una Justicia tecnológicamente avanzada. Esta apuesta por la innovación es una clara manifestación del compromiso del Ministerio por la implementación de los avances tecnológicos y para lo que el Ministerio recibió importantes créditos presupuestarios en la Ley de Presupuestos Generales para el año 2010. Durante el año 2010 se ha planificado el desarrollo de importantes avances en este campo como la conclusión del desarrollo y preparación de un nuevo sistema de gestión procesal, la construcción del Sistema Integrado de Registros Administrativos de Apoyo a la Actividad Judicial y su integración con las herramientas de gestión procesal.

Este énfasis en el desarrollo de actividades relacionadas con las nuevas tecnologías permite avanzar hacia un nuevo modelo de sistema de Justicia en el que todos los colectivos estén interconectados electrónicamente y realicen un trabajo en red.

Los avances tecnológicos redundan en beneficio de la ciudadanía que ve cómo las posibilidades de acceso al sistema de Justicia se multiplican y los trámites se facilitan enormemente.

Resulta especialmente relevante destacar el proceso de informatización y unificación del Registro Civil.

Las transformaciones provocadas por la implantación de la nueva oficina judicial y el despliegue tecnológico, exigen una atención especial a las actividades orientadas a facilitar el proceso de cambio en la cultura organizativa mediante campañas de sensibilización, programas formativos y planes de contingencias³.

Dentro de las actividades para conseguir un servicio público de calidad, el Plan Operativo de 2010 contiene los trabajos de un grupo de expertos sobre demarcación y planta judicial que sienta las bases de un debate sobre la necesaria renovación del actual modelo, y de su adaptación a la nueva realidad socioeconómica, geográfica y demográfica para ofrecer una distribución más eficiente de los órganos jurisdiccionales.

Además se han intensificado las actividades para conseguir una Justicia profesional y altamente cualificada y para ello se han programado importantes actuaciones como, por ejemplo, la aprobación del programa de actuaciones sobre las sustituciones de la Carrera Judicial, la adecuación de la plantilla orgánica de Secretarios Judiciales, el despliegue del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y la creación de las plazas de fiscales decanos necesarias por especialidad, o la reforma del RD 1451/2005 de ingreso, provisión de puestos de trabajo y promoción profesional del personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

Respecto a la implantación del Plan de Transparencia Judicial y de la promoción y protección de los ciudadanos a través de la Carta de Derechos, se prevé continuar con las mejoras desarrollando estudios para mejorar la comprensibilidad del lenguaje jurídico y la comunicación de los tribunales con los ciudadanos. También se continuará con la tramitación de la mejora del sistema de asistencia jurídica gratuita y el desarrollo de varios aspectos de la Carta de Derechos de los ciudadanos ante la Justicia.

Otro de los ejes estratégicos es el relativo a la colegiación de esfuerzos y por ello se está realizando un inventario de aplicaciones y necesidades, así como otras actuaciones para conseguir interoperabilidad y seguridad.

³ En el último Informe publicado por el Observatorio de la Actividad de la Justicia de Wolters Kluwer que precisa que en España es necesario ampliar la planta judicial en un 10,55% para hacer frente al gran número de casos que se presentan cada año en los Juzgados españoles. Además los jueces y magistrados españoles recibieron de media en 2009 un 7,27% más de asuntos de los que pudieron resolver, por lo que el tiempo en resolver los asuntos judiciales ha empeorado un 2,57% respecto a años anteriores. El informe señala también que los jueces y magistrados tienen hasta un 37,61% de sobrecarga de trabajo³, indicador que empeora cada año. En base a estas estadísticas el Informe cuantifica el número total de jueces y magistrados necesarios en atención a la carga de trabajo recibida en el año y concluye que es necesario ampliar la planta judicial en un 10,55%, es decir, en unos 506 jueces y magistrados.

Con relación al refuerzo de la cooperación jurídica internacional, hay que destacar que ya se ha constituido un mecanismo de coordinación interinstitucional en materia de cooperación al desarrollo en el sector Justicia. Además se prevé el estudio y el análisis del plan de acción e-Justice en el ámbito de la Unión Europea.

V. VALORACIÓN DEL PLAN POR LOS PROFESIONALES DEL DERECHO

Recientemente se ha realizado por Deloitte una encuesta muy interesante para conocer la opinión de los abogados sobre las medidas incluidas en el Plan Estratégico de Modernización de la Justicia 2009-2012, y de las conclusiones obtenidas hay que destacar que, si bien más de un tercio de los encuestados considera que el Plan Estratégico no cuenta con las medidas necesarias para sentar las bases de la modernización del Sistema Judicial⁴, una amplia mayoría sí apoya determinadas medidas concretas contenidas en el Plan como son el Registro Civil único y la implantación del sistema Lexnet.

En cuanto a las principales medidas incluidas en el Plan se han valorado especialmente la implantación de la nueva oficina judicial, y la creación de una Planta Judicial más adaptada a la realidad y a las necesidades de la Justicia Española.

Más del 94% de los encuestados valoran positivamente la eficacia de cada una de estas medidas para mejorar el funcionamiento de la Justicia en España.

Sin embargo destacan como negativo que el Plan Estratégico de Modernización de la Justicia 2009-2012 contemple únicamente medidas específicas de formación para los Secretarios en las nuevas plataformas técnicas, por lo que un 78% de los encuestados proponen la conveniencia de desarrollar programas de formación a los Jueces y Magistrados en determinadas áreas de su actividad tales como contabilidad, finanzas, psicología, etc.

VI. CONCLUSIONES

Resulta claro que para modernizar el servicio público de Justicia es necesario un cambio de paradigma organizativo y también tecnológico. En

⁴ Ante la pregunta de si el Plan Estratégico de Modernización de la Justicia contiene las bases suficientes para facilitar una modernización de nuestro sistema judicial, el 64% de los encuestados está algo, bastante o totalmente de acuerdo mientras que un 36% está poco o nada de acuerdo con este aspecto. Es decir, uno de cada tres encuestados muestra su escepticismo sobre el potencial del Plan como elemento modernizador de la Justicia española.

ese sentido estamos en un momento muy importante con las novedades que supone el despliegue de la oficina judicial y el resto de cambios normativos que llegarán en los próximos meses.

Se están consiguiendo importantes avances con la implantación de las nuevas tecnologías que son condición imprescindible, pero no suficiente, para la enorme labor que supone agilizar la Justicia española. La tecnología, por sí sola, no puede sostener un cambio como el que se necesita.

Hay que tener en cuenta que la Justicia es un servicio público y que, por tanto, los programas de mejora y modernización que se aborden deben implementarse salvaguardando el funcionamiento diario normal, lo que obliga a ir desarrollando poco a poco reformas graduales.

Como ya hemos indicado antes, en el ámbito de la Administración de Justicia confluyen responsabilidades tanto del Consejo General del Poder Judicial, como del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas en esta materia. Por eso la implantación y desarrollo de todas estas medidas se está realizando con distinto grado de intensidad y eficacia en las distintas provincias.

La implantación de una Justicia profesional, ágil, clara, transparente, confiable, predecible, moderna, eficaz y que sea accesible para los ciudadanos requiere reformas en profundidad que ya se están acometiendo. Se prevé que en el año 2012 los cambios que veremos en el funcionamiento del servicio público de Justicia sean los siguientes:

- Consagrar un modelo de cooperación y coordinación eficaz con todas las Instituciones involucradas en el ámbito de la Justicia y con la comunidad Internacional en su conjunto.
- Incremento en un 19% de la Planta judicial.
- Aumento de 2.000 plazas de jueces, fiscales y secretarios judiciales.
- Despliegue de la nueva oficina judicial y del Ministerio Fiscal.
- Justicia titular y altamente cualificada.
- Juzgados y tribunales trabajando en red y comunicándose en tiempo real.
- Un Registro Civil de servicios único, informatizado y digitalizado.
- Reducción de los tiempos de tramitación y respuesta judicial.
- Modernización del sistema científico de apoyo a la Justicia.
- Despliegue completo e integral de las Oficinas de asistencia a las Víctimas.
- Se dispondrá de una nueva ordenación de la Planta y demarcación Judicial.

Se estima que todas estas medidas permitirán equiparar el rendimiento del servicio público de Justicia a otros servicios públicos avanzados y, al mismo tiempo, acortar los tiempos de respuesta judicial en un 30%.

Las reformas previstas en el Plan Estratégico se están implementando paulatinamente en todos sus extremos en los órganos jurisdiccionales, y los Planes Operativos que se emiten anualmente así lo van demostrando. Veremos los resultados finales en unos dos años.

VII. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Documentación aparecida en formato electrónico en la web del Consejo General del Poder Judicial: http://www.poderjudicial.es/eversuite/GetRecords? Template=cgpj/cgpj/principal.htm
- Documentación del Ministerio de Justicia obtenida en Internet:
 - Informe de cumplimiento del plan operativo 2009 (PDF. 258 KB)
 - Plan Estratégico para la Modernización del Sistema de Justicia (PDF. 1,23 MB)

Presentación (PDF. 694 KB)

Presentación (versión HTML)

- Plan Operativo Anual (PDF. 580 KB)
- www.fundacionwolterskluwer.es/es/Justicia.asp
- www.mJusticia.es
- www.deloitte.es
- www.europapress.es
- www.juecesdemocracia.es/.../NUEVA 200FICINA 20JUDICIAL
- www.fundacionwolterskluwer.es/html/Barometro2009portada.ppt
- www.icam.es