

“Rendición de cuentas y evaluación de la calidad: la gestión de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid (1999-2011).”¹

Dr. Manuel Sánchez Reinón. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

manuel.sr@uam.es

Dra. Carmen Navarro Gómez. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

c.navarro@uam.es

Resumen:

La perspectiva de políticas públicas se muestra útil en el análisis del sistema de justicia: ofrece un análisis de los resultados de la interacción de los distintos actores en los procesos de toma de decisiones en el sector. Como resultado, este enfoque permite evaluar y realizar mediciones que son comparables y refutables de la gestión de la Administración de Justicia, en un proceso sistemático de rendición de cuentas. Esta es la propuesta que ha desarrollado el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Autónoma de Madrid, en un estudio que integra una dimensión cuantitativa, apoyándose en el análisis estadístico de la evolución de los asuntos, recursos materiales y humanos, organización y resultados de la justicia en la Comunidad de Madrid, en las jurisdicciones penal y civil, a lo largo del período 1999-2011.

- Nota biográfica del autor (es):

Dr. Manuel Sánchez Reinón: Profesor Asociado de los Dep. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, y de Ciencias Sociales de la Universidad Carlos III de Madrid. Dedicó su labor docente e investigadora a las políticas públicas de bienestar, en particular a la atención de la dependencia.

¹ Advertencia: el contenido de la presente ponencia forma parte de los resultados de investigación inéditos del “Estudio de la Calidad de la Justicia en la Comunidad de Madrid” (UAM-ICAM)(mimeo). Se permite su cita con mención expresa de la fuente y su carácter inédito, excluyendo su reproducción textual.

Dra. Carmen Navarro Gómez: Profesora Contratada Doctora del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UAM y Directora del mismo. Dedicada a la docencia en el campo de las Políticas Públicas. Sus ámbitos de trabajo son el Gobierno Local y las Políticas Ambientales y de Desarrollo Sostenible.

- Palabras clave: administración de justicia, redición de cuentas, calidad, evaluación.

Índice.

1. Introducción.....	1
2. Modelo de análisis de políticas incrementalistas.....	3
2. Indicadores de rendición de cuentas.	5
2.1. Indicadores de input-output: movimiento de asuntos.....	7
2.2. Indicadores de capacidad de resolución: tasas.	9
2.3. Política de recursos.....	11
4. Conclusiones.....	14
Bibliografía.....	18

1. Introducción.

La necesidad de mejorar la calidad del sistema de justicia es una percepción ampliamente compartida por los poderes públicos y los diferentes actores políticos y sociales. Los numerosos planes de reforma que se han lanzado desde múltiples instancias han tenido como denominador común la defensa de un avance hacia la modernización. Esta aspiración se dirige a conseguir una mejor integración del sistema de justicia en el funcionamiento del sistema político y del modelo económico. La relación entre la calidad de las instituciones jurídicas y el desarrollo económico y el sistema democrático cuenta con un amplio soporte empírico.

Los diferentes proyectos de reforma han partido tanto del Consejo General del Poder Judicial como de los diferentes equipos que han ocupado el Ministerio de Justicia y las Consejerías autonómicas. A modo de ejemplo, podemos recordar cómo el CGPJ aprobó, ya en 2008, un Plan de Modernización y, más recientemente, su Pleno de 22 de marzo de 2012 elaboró unas Líneas de Actuación en Materia de Nueva Oficina Judicial y Tecnologías de la Información y de la Comunicación en donde se señala la necesidad de “(...) profundizar en el proceso de modernización de la Administración de Justicia, con la finalidad de mejorar la calidad y eficacia del servicio prestado al ciudadano (...)” (CGPJ, 2012: 2), añadiendo la importancia de la modernización del sistema judicial por los efectos indirectos sobre el marco económico.

El Ministerio de Justicia, por su parte, también se ha mostrado activo en la elaboración de propuestas de modernización. El Plan Estratégico para la Modernización del Sistema de Justicia 2009-2012 señalaba entre sus objetivos generales “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” (Ministerio de Justicia, 2009: 19).

El Plan de Acción de la Secretaría General de la Administración de Justicia 2012-2014, por su parte, considera que la Administración de Justicia “... representa un servicio público cuya eficacia debería ser un poderoso elemento de competitividad socioeconómica”. Igualmente este Plan de Acción considera que “Contar con una Administración de Justicia moderna, eficiente, avanzada tecnológicamente y con unos procedimientos ágiles y rápidos es imprescindible, no sólo para garantizar el derecho

constitucional de los ciudadanos a un servicio público de calidad, sino para convertirla en un factor de extraordinaria importancia para favorecer la competitividad de nuestra economía y la competitividad del país, especialmente en un contexto social y económicamente complejo como el actual” (Ministerio de Justicia, 2012).

No obstante, los principales actores de las reformas han sido conscientes de encontrarse ante una realidad multidimensional en donde concurren diferentes poderes, profesiones, jurisdicciones, administraciones e intereses y cuya complejidad ha contribuido al escaso rendimiento de las medidas modernizadoras:

“La puesta en marcha de este proceso es también una aspiración de los distintos colectivos profesionales a quienes corresponde el funcionamiento diario de nuestros juzgados y tribunales, y constituye igualmente una prioridad de las distintas instituciones que tienen atribuidas responsabilidades en su gobierno, organización y funcionamiento (CGPJ, FGE, CCAA). (...)” (Ministerio de Justicia, 2009: 9)

Sin embargo, este consenso no se traduce necesariamente en un acuerdo generalizado acerca de cuáles han de ser las medidas que concreten tal aspiración ni, principalmente, el orden cronológico que éstas deban seguir. El principal riesgo en este escenario es que los planes de reforma se sucedan desde las distintas administraciones y poderes públicos conteniendo los mismos principios -fundamentalmente la modernización organizativa, normativa y tecnológica- pero sin ofrecer un orden en la puesta en marcha de medidas que garantice el cumplimiento del resultado final ni contener una estrategia de implementación que los haga viables.

El término “modernización” sirve como etiqueta para legitimar cualquier cambio pero parece desprovista de alcance práctico al repetirse una y otra vez en medidas, objetivos y planes de acción. La modernización del sistema de justicia se acaba convirtiendo en un proyecto recurrente en el discurso político y permanentemente inacabado, que refleja fundamentalmente un problema de difícil solución y que no llega a plasmarse en verdaderos “impactos” (cambios reales en la situación de la justicia hacia su mejora).

En este contexto, el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, firmaron un convenio de colaboración, en virtud del cual se desarrolló a lo largo de 2012 una investigación empírica, que aspiraba modestamente a aportar conocimiento

útil sobre la situación actual de la calidad del sistema de justicia en la Comunidad de Madrid, sobre sus necesidades de mejora y sobre las principales potencialidades y obstáculos que enfrentan las propuestas de reforma.

El estudio ha tenido desde sus inicios una doble vocación: por un lado generar y analizar datos empíricos sistemáticos sobre la materia, con la aspiración de contribuir al aumento del conocimiento y la rendición de cuentas en el sector justicia, por otro lado, identificar patrones comunes de política pública observables en la realidad de estudio.

La ponencia que se presenta expone una aproximación analítica a la naturaleza de las decisiones de política pública, aplicada al análisis de la Administración de Justicia, y una síntesis de los principales indicadores de resultados y de rendición de cuentas en la Administración de Justicia de la Comunidad de Madrid, a lo largo de la primera década del siglo XXI y en aquellas jurisdicciones que concentran el mayor volumen de litigiosidad (penal y civil).

2. Modelo de análisis de políticas incrementalistas.

“Mutual adjustment is more pervasive than the explicit forms it takes in negotiation between groups; it persists through the mutual impacts of groups upon each other even where they are not in communication. (...)

Note, too, how the incremental pattern of policy-making fits with the multiple pressure pattern. For when decisions are only incremental –closely related to known policies, it is easier for one group to anticipate the kind of moves another might make and easier too for it to make correction for injury already accomplished.” (Lindblom, 1959: 85-86)

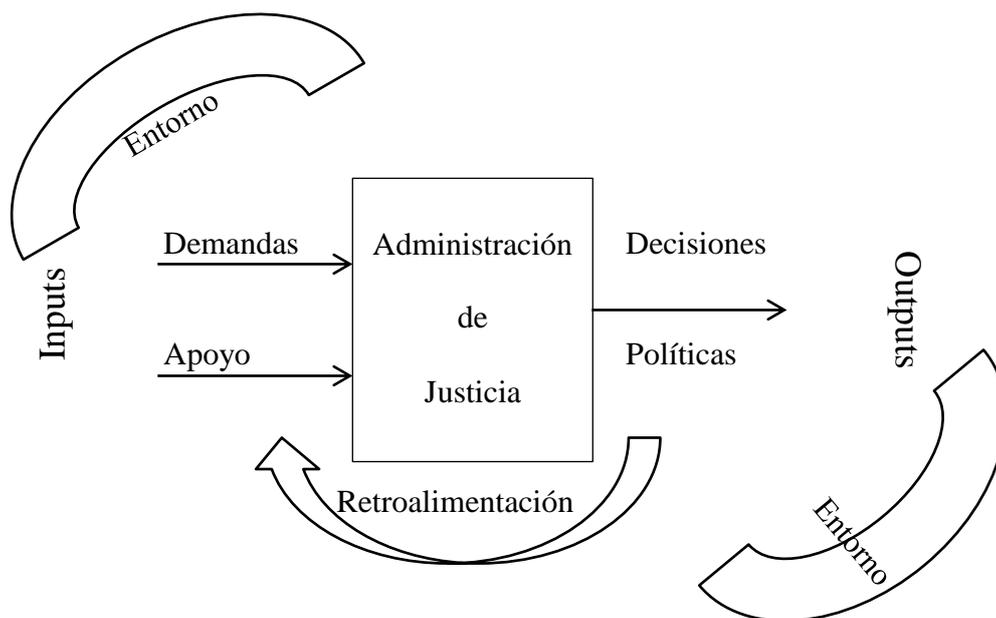
“The final distinctive element in the branch method is that the comparisons, together the policy choice, proceed in a chronological series. Policy is not made once and for all; it is made and re-made endlessly. Policy-making is a process of successive approximation to some desired objectives in which what is desired itself continues to change under reconsideration.” (Lindblom, 1959: 86)

En su artículo pionero de 1959, Lindblom proponía el método de aproximaciones sucesivas como el método más adecuado para captar el proceso real de toma de decisiones en aquellos procesos de las políticas públicas que siguieran una lógica incrementalista de ajuste mutuo en un entorno complejo de actores con capacidad de condicionarlo: se trataría de un proceso de reformulación constante de los objetivos

deseados mediante sucesivas aproximaciones, lo que supone un balance continuo de inputs y output de la política, considerando costes y beneficios no tanto en el conjunto de los objetivos de la política sino de cada una de sus decisiones.

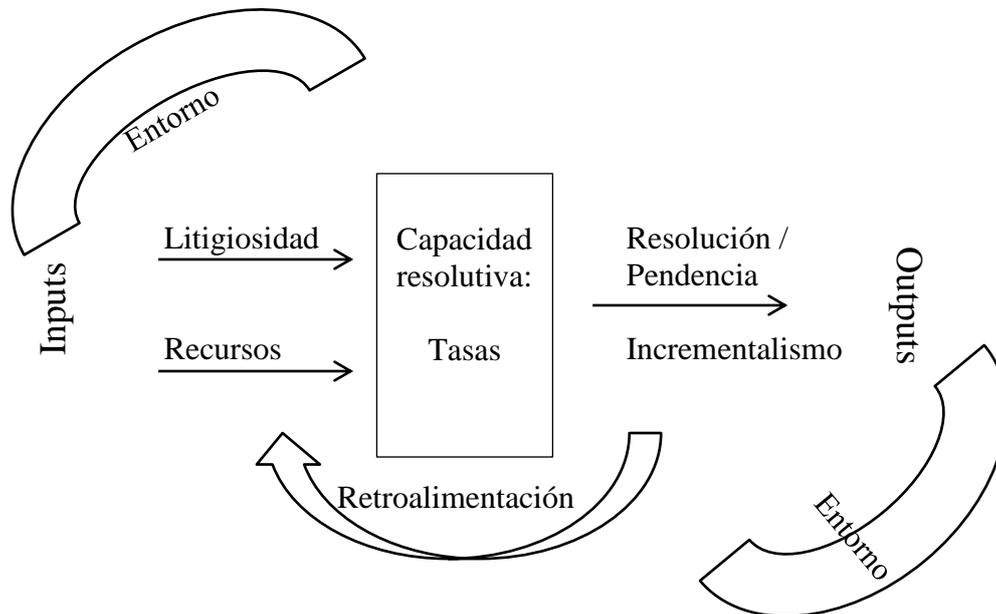
Para hacer manejable el análisis de una realidad tan compleja y multidimensional como la administración de justicia, se ha adoptado el enfoque sistémico que Easton presentó en 1957 (Figura 1), adaptándolo al “método de aproximaciones sucesivas” de Lindblom, de manera que el análisis no parta de los objetivos de la política, sino de las políticas de gestión de la “demanda” (litigiosidad) dirigida a la Administración de Justicia, a partir de las “decisiones” (resolución / pendencia), con políticas incrementalistas que realimentan el proceso mediante “apoyos” (recursos) destinados a mejorar los indicadores de gestión (capacidad de resolución) (Figura 2).

Figura 1. Modelo de análisis sistemático del “sistema político” (Administración de Justicia) de Easton.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Easton (1957: 384).

Figura 2. Modelo de Easton adaptado al análisis de las “políticas incrementalistas” en la Administración de Justicia.



Fuente: Elaboración propia, a partir de Easton (1957: 384) y Lindblom (1959).

Ello nos permite tanto explorar separadamente los rasgos distintivos y lógicas de cada componente como ponerlos en relación entre sí, asumiendo que los cambios en cada grupo de variables producirá cambios en el resto. La opción se ha tomado siguiendo algunos trabajos de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia del Consejo de Europa (CEPEJ), que identifican separadamente los insumos, procesos y productos de la administración de justicia.

2. Indicadores de rendición de cuentas.

Los datos analizados en el período 1999-2010 muestran una tendencia general de incremento de la litigiosidad en la jurisdicción civil durante la crisis, no así en la jurisdicción penal. Se ha producido de manera paralela un aumento de los medios, materiales y humanos, disponibles en el sistema de justicia e independientemente del ciclo económico hasta fechas recientes. Sin embargo, el aumento en la dotación de medios no ha contenido el aumento de la litigiosidad y las tasas de congestión o pendencia sufren un empeoramiento o se mantienen.

Al ser el alto nivel de litigiosidad uno de los elementos clave de la fotografía que ofrece el sector de la justicia en Madrid, se precisa una mirada pormenorizada a su evolución por jurisdicciones, lo que ofrece los siguientes resultados:

- ✓ La jurisdicción penal presenta una mayor estabilidad en la evolución de la litigiosidad. El impacto aparente del ciclo económico es menor, pues el aumento más notable en la litigiosidad se produce en los años precedentes a la actual crisis económica. La pendencia es mucho menor en esta jurisdicción, en buena medida, por la regulación de los procedimientos y por el alto porcentaje de asuntos que no agotan todas las fases procesales hasta la sentencia.
- ✓ En la jurisdicción civil, hay una estabilidad entre 1999 y 2007, tanto de asuntos ingresados y resueltos como en los pendientes. Especialmente a partir de 2008, tanto el ingreso como la resolución de los mismos se duplica, coincidiendo con el inicio de la crisis. Esto ocurre hasta 2010, momento en que se inicia una nueva tendencia decreciente. El amplio aumento de asuntos en los años iniciales de la crisis se debe probablemente al aumento de los procedimientos concursales, a los incumplimientos contractuales o la morosidad, siendo la evolución misma de la actividad económica una de las posibles causas del reciente descenso de la litigiosidad.

Este aumento generalizado de la litigiosidad ha venido acompañado de un incremento de medios, humanos y materiales. El periodo analizado -2004 a 2011- permite observar los años de bonanza económica así como la evolución durante los años de crisis económica (2004-2008, ciclo económico positivo, 2009-2010 crisis económica, y 2011 agravamiento crisis económica y comienzo políticas de austeridad). Los indicadores analizados (número de juzgados, número de jueces, fiscales y secretarios y presupuestos de la Comunidad de Madrid y del Ministerio de Justicia) nos permiten identificar los siguientes patrones de evolución:

- ✓ En cuanto a la planta judicial hay que señalar un aumento sostenido del número de unidades judiciales durante todo el periodo, pasando de 462 en 2004 a 637 en 2011. El ritmo de crecimiento ha sido similar durante los tres periodos, ligeramente inferior al 5% anual, lo que muestra cómo la política de incremento (limitado) de planta, al menos en este aspecto, no ha sido revertida hasta ahora a pesar de la crisis económica. Por jurisdicciones, el aumento ha sido sostenido y paralelo en las jurisdicciones civil y penal.
- ✓ Respecto al personal de la administración de Justicia, se observan unos patrones similares de evolución. El crecimiento ha sido incluso mayor durante los años de crisis, con la excepción del cuerpo de fiscales. El crecimiento se sitúa para todos los

cuerpos entre el 3% y el 8%. Se muestra de nuevo la persistencia de la política de aumento de personal durante los años de crisis económica.

- ✓ Respecto de las dotaciones presupuestarias, se aprecia una reasignación del gasto y una desaceleración a partir de 2008, una disminución en 2011 que se reproducirá en 2012. Esta evolución plantea la interrogante acerca de la continuación de las políticas de incremento de recursos en un período de contención del gasto público.

2.1. Indicadores de input-output: movimiento de asuntos.

a) Jurisdicción Penal².

El número de asuntos ingresados y resueltos en los Juzgados de lo Penal en el conjunto de la Comunidad de Madrid crece intensamente hasta el año 2008, diferenciándose claramente dos períodos, 1999-2003, donde los incrementos interanuales son del 7,4% para ambos tipos de asuntos, y 2003-2008, en que se produce una ralentización del crecimiento de los mismos (1,8% en ambos casos) (Gráfico 1). En el conjunto del período 1999-2008 el incremento del número de asuntos ingresados es equivalente al de resueltos, lo que indica un mantenimiento de la capacidad resolutoria; a partir de 2008 mejora muy levemente, con una mayor disminución interanual de los asuntos ingresados (-0,8%) que de los resueltos (-0,7%).

Gráfico 1



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

² Se computan los siguientes asuntos: Procesos del Juzgado de Instrucción, Asuntos Ley de Extranjería, Juicios Rápidos, Tasaciones Costa Penal, Desp. Penales de Auxilio Judicial, Asuntos Violencia Doméstica.

La evolución de la tasa de litigiosidad³ presenta mayores incrementos interanuales entre los años 1999 y 2003 (4,1%), una estabilización entre los años 2003 y 2008 (-0,1%), y su disminución hasta el año 2011 (-1,9%) (Gráfico 2).

Gráfico 2.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

b) Jurisdicción Civil⁴.

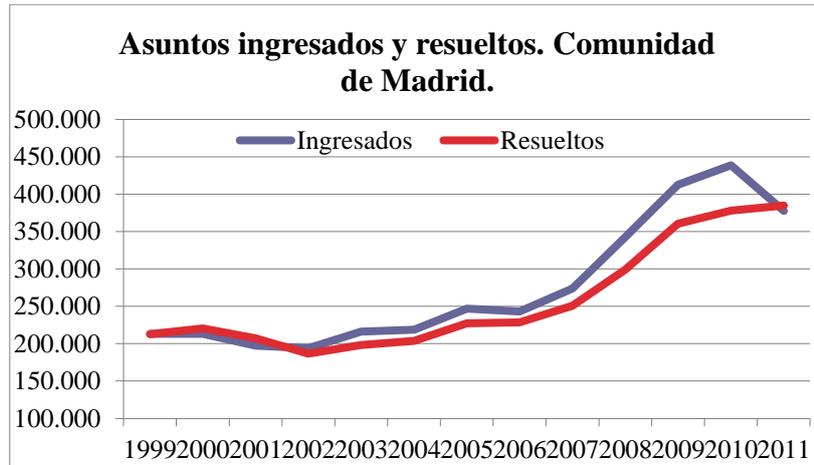
El número de asuntos ingresados y resueltos en los Juzgados de lo Civil en el conjunto de la Comunidad de Madrid crece hasta el año 2010, diferenciándose claramente cuatro períodos (Gráfico 3): 1999-2002, en el que disminuyen a tasas interanuales del -3,1% y -4,1%, respectivamente; 2002-2006, con un fuerte crecimiento en ambos casos del 6,3% y 5,6%; 2006-2010 con los crecimientos más intensos, del 20,1% y 16,3% interanual; y a partir de 2010, en que los asuntos ingresados caen con fuerza, en un -13,9%, no así los resueltos, que se incrementan en un 1,8%.

En el primer período 1999-2002, sí se produce un notable deterioro de la capacidad resolutoria que afecta al conjunto de la década, incrementando la congestión y pendencia, pero al final del período, en 2010 el incremento del número de asuntos ingresados es menor al de resueltos, de manera que mejora la capacidad resolutoria de los Tribunales y Juzgados de los Partidos Judiciales de la Comunidad de Madrid.

³ Número de asuntos ingresados por 1.000 habitantes.

⁴ Se computan los siguientes asuntos: Asuntos de la Jurisdicción de lo Contencioso sin Derecho de Familia, Actos de Conciliación celebrados, Procesos relativos al Derecho de Familia, Internamientos, Jurisdicción Voluntaria, Ejecuciones Civiles, Tasaciones Costa Civil, Desp. de Auxilio Judicial.

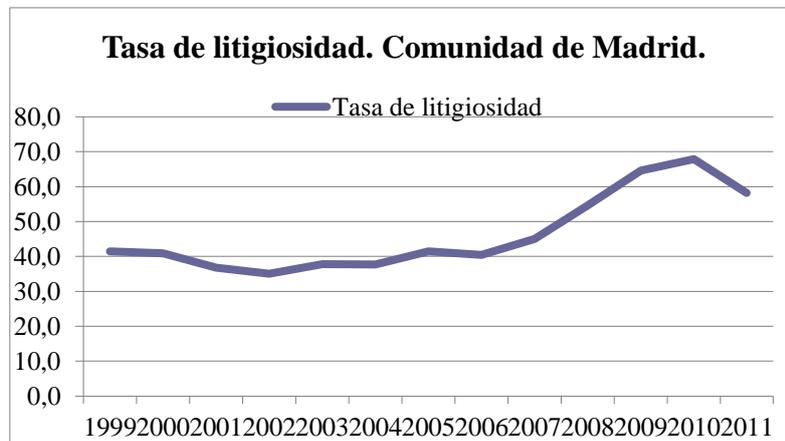
Gráfico 3.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

La evolución de la tasa de litigiosidad presenta una fuerte disminución hasta 2002 (-5,1%) (Gráfico 4); entre 2002 y 2006, 2006 y 2010 se incrementa con gran intensidad la tasa de litigiosidad, en un 3,8% y en un 17,0%, respectivamente, mientras que disminuye entre 2010 y 2011 en un -14,3%.

Gráfico 4.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

2.2. Indicadores de capacidad de resolución: tasas.

a) Jurisdicción penal.

Las tasas de resolución⁵, congestión⁶ y pendencia⁷, si observamos el gráfico 5, son estables entre los años 1999 y 2011, sin cambios significativos. La tasa de resolución se encuentra siempre en torno a 1, lo que implica que se resuelven tantos asuntos como los que ingresan. La tasa de congestión está situada en torno al 1.12 y la de pendencia en torno al 0.13.

Gráfico 5.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

b) Jurisdicción civil.

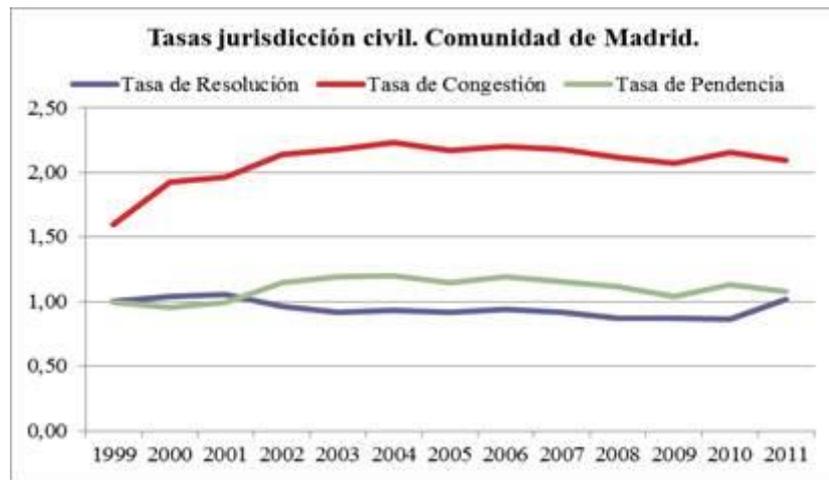
La tasa de congestión, en toda la Comunidad, creció medio punto entre 1999 y 2002. A partir de ese momento se mantuvo estable, siempre por encima de 2, pero sin grandes altibajos. La tasa de resolución se ha mantenido, en general en torno a 1, si bien en cierto que se puede observar una disminución de la misma, que no recupera los valores de inicio hasta el último año, 2011. Por último, la tasa de pendencia ha crecido ligeramente y, si al inicio de la década se situaba en 1, a partir de 2002 se colocó en torno al 1.2 manteniéndose estable y diferenciándose de la tasa de resolución, no llegando a converger hasta 2011.

⁵ Tasa de resolución: razón entre los asuntos resueltos y los ingresados.

⁶ Tasa de congestión: razón entre la suma de los asuntos pendientes al inicio y de los ingresados, y los resueltos.

⁷ Tasa de pendencia: razón entre los asuntos pendientes y los resueltos.

Gráfico 6.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

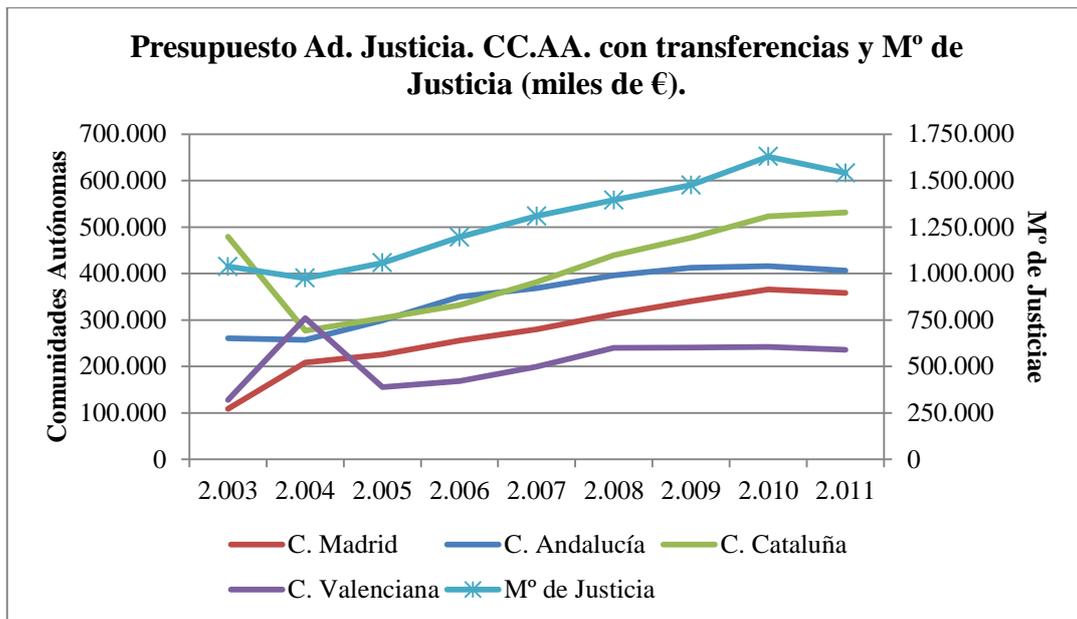
2.3. Política de recursos.

La Comunidad Autónoma de Madrid recibió las transferencias de las competencias de gestión de la Administración de Justicia en el año 2002, disponiendo en 2003 de un presupuesto total de 108,745 millones de euros. Desde el año 2004, este presupuesto se ha ido incrementado a una tasa interanual del 12,4% hasta 2008, año que marca la reducción en los incrementos presupuestarios, creciendo el mismo hasta 2011 en un 5,0% (Gráfico 7)⁸.

El ritmo de crecimiento del presupuesto total de la Comunidad de Madrid para gestionar la Administración de Justicia en el período 2004-2008 ha sido relativamente superior al del presupuesto total del Mº de Justicia (10,8%), pero relativamente menor que el de otras Comunidades Autónomas con competencias transferidas y comparables en cuanto a tamaño de su población: C. de Andalucía (13,5%), C. Cataluña (14,7%), C. Valenciana (18,1%, desde 2005). En el siguiente período, 2008-2011, aunque reduce su ritmo de crecimiento del gasto (5,0%), lo hace en menor medida que el Mº de Justicia (3,5%), y que Comunidades como la de Andalucía (0,9%) y Valenciana (-0,5%).

⁸ Fuente: presupuestos anteriores a 2004, Dirección General de Fondos Comunitarios y Financiación Territorial. Secretaría de Estado de Presupuestos y gastos; posteriores a 2004, elaboración del CGPJ a partir de presupuestos iniciales de la Direcciones de Relación con la Administración de Justicia.

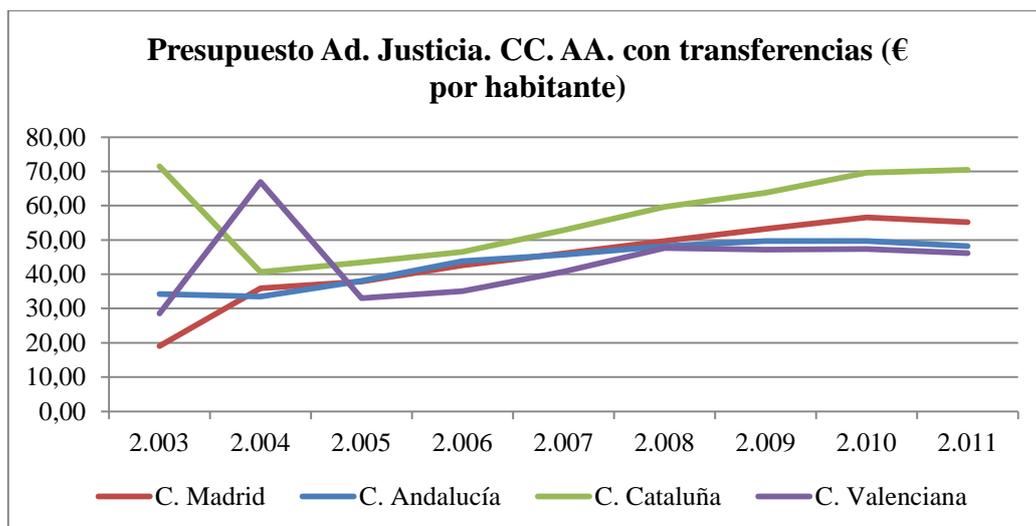
Gráfico 7.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de “La Justicia Dato a Dato”, 2004 a 2012. CGPJ.

La evolución es semejante en lo que se refiere al presupuesto por habitante (Gráfico 8): entre 2004 y 2008 creció en un 9,6%, mientras que en Andalucía lo hizo en un 11,0%, Cataluña en un 11,7%, y Valencia en un 14,7%. En el período 2008-2011 redujo su crecimiento (3,7%), menor al de Cataluña (6,1%), pero superior al de Andalucía (0,0%) y Valencia (-1,1%)

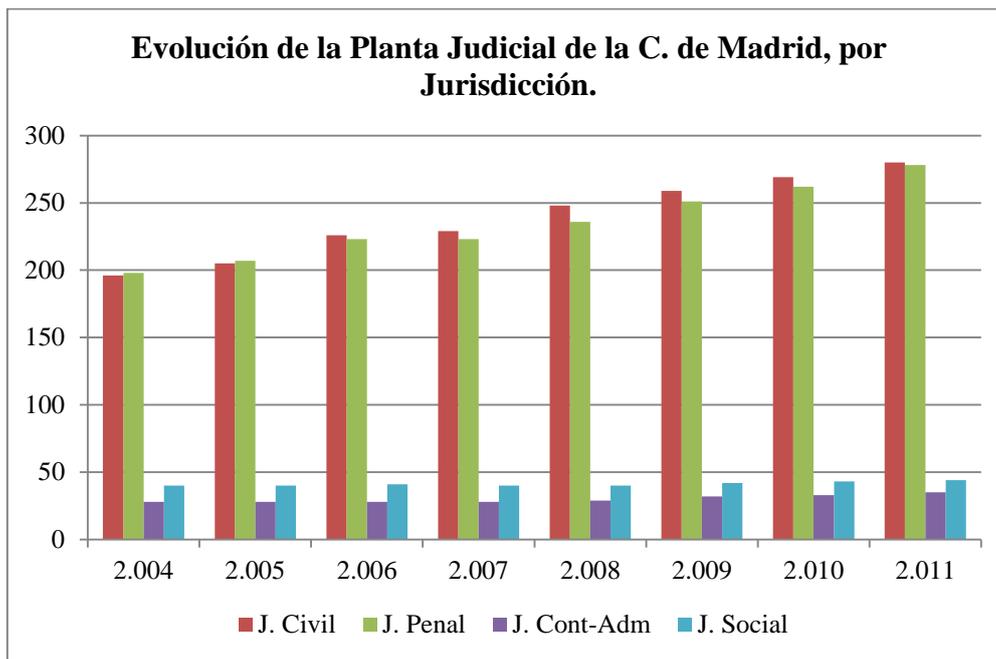
Gráfico 8.



Fuente: UAM-ICAM, a partir de “La Justicia Dato a Dato”, 2004 a 2012. CGPJ.

El incremento del presupuesto de la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid se traduce en el incremento de la Planta Judicial, con un aumento del número de órganos judiciales en un 5,4% interanual (Gráfico 9): es precisamente en aquellos ámbitos jurisdiccionales que concentran la gran mayoría de los órganos judiciales (87,6% en 2011), Civil y Penal, donde se producen los mayores incrementos de Planta (6,1% y 5,8% a lo largo del período 2004-2011).

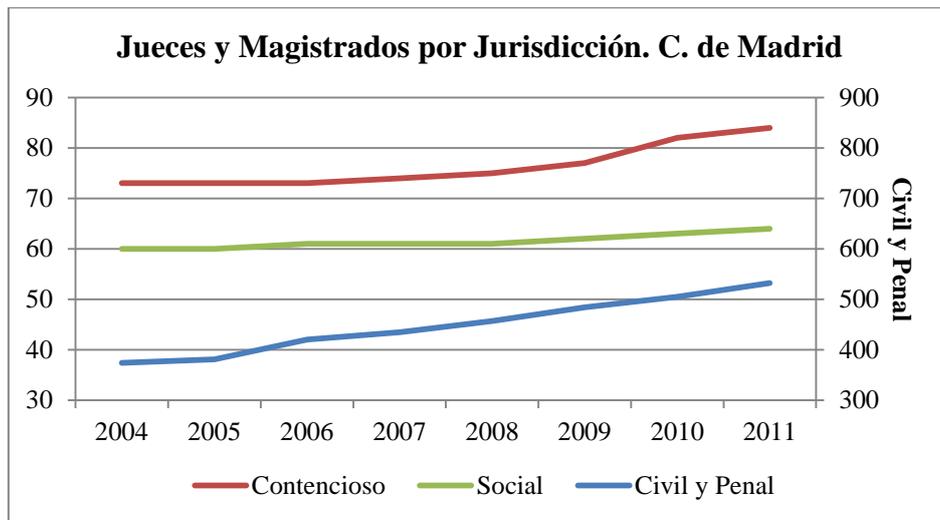
Gráfico 9.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de datos de las Memorias Anuales del CGPJ (Portal CGPJ).

El crecimiento en el número de Jueces y Magistrados (Gráfico 10) se ha producido sobre todo en las jurisdicciones Civil y Penal (6,0% interanual entre los años 2004 y 2011), acorde con el crecimiento de Planta.

Gráfico 10.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir de “La Justicia Dato a Dato”, varios años. CGPJ.

4. Conclusiones.

“(…) In its core meaning incrementalism *as a political pattern* is easy to specify. It is political change by small steps (regardless of method of analysis). So defined, incrementalism varies by degree. (…)” (Lindblom, 1979: 517)

“Por tanto, desde una perspectiva incrementalista, la naturaleza de la reforma de la gestión pública normalmente es “frágil”, *ad hoc*, y específica, no estratégica, global y guiada por modelos genéricos. Los modelos pueden, en ocasiones, jugar un rol dirigente, pero desde esta perspectiva se utilizan como “puntos de venta” de algo mucho más modesto, o como una racionalización *post hoc* de lo mismo. (…)” (Pollit y Bouckaert, 2010: 261)

El principal hallazgo del estudio, aplicando el modelo modificado de Easton-Lindblom, ha sido que a lo largo de la década pasada, las políticas de justicia en la Comunidad de Madrid han seguido una lógica dominante “incrementalista” basada fundamentalmente en el aumento de recursos materiales y de personal en el sector, como una respuesta contingente a los indicadores de resultados y de gestión más básicos (movimiento de asuntos, capacidad de resolución).

Esta lógica se ha mantenido incluso en momentos en que se ha producido una reducción de los recursos económicos a disposición de la Administración de Justicia, por el impacto de la crisis en el aumento de la litigiosidad (especialmente en la jurisdicción

civil). Cuando la reducción acumulada de presupuesto no ha permitido su consolidación, se ha invertido la política “incrementalista” en una política “decrementalista”, al menos en la aportación de recursos, dadas las dificultades de reducir planta y recursos humanos. En este contexto se sitúan las medidas de reducir la litigiosidad mediante la imposición de tasas judiciales.

Los resultados de la política incrementalista se muestran, sin embargo, insatisfactorios. El aumento de medios, siendo una medida altamente valorada entre los profesionales, resulta limitada, no es ni eficaz (no se reducen las tasas de congestión, especialmente en la jurisdicción civil) ni eficiente (otras medidas, que comportan una inversión menor, contribuyen de mejor manera a aliviar la carga del sistema de justicia):

“En la Memoria correspondiente al año 2011 reflejábamos como principales necesidades para superar los problemas de la Administración de Justicia madrileña la urgente reducción de la alta litigiosidad -el constante incremento de asuntos- que lastra el funcionamiento de los órganos judiciales, la introducción de mejoras organizativas en los Tribunales de Justicia, la optimización de recursos materiales y personales a través del desarrollo de algunos aspectos de la oficina judicial, la mejora de la gestión del personal, la solución de los problemas de archivo de expedientes a través de la constitución de la Junta de Expurgo, la subsanación de las deficiencias en los inmuebles que acogen las sedes judiciales, el desarrollo de sistemas informáticos eficaces para la gestión documental de los procedimientos y la especialización de los jueces sustitutos en tanto se mantuviera la necesidad de su actuación en órganos judiciales.

Leves avances se han producido desde entonces en la puesta en marcha de alguna de esas medidas, muchas de las cuales, sin embargo, continúan sin ser desarrolladas” (TSJ de Madrid, 2012: 11).

Existe un consenso de objetivos pero no de medios, cronología de implementación ni procesos. La evolución de los planes modernizadores evidencia un acuerdo en la necesidad de mejorar el sistema a partir de cambios organizativos, normativos y de la aplicación de las tecnologías de la información y el conocimiento. Este consenso lleva a subrayar la necesidad de concebir la modernización como un esfuerzo compartido de administraciones, poderes del Estado, sociedad civil y profesionales.

También existe un cierto consenso acerca de la necesidad de dar respuestas distintas al mero incremento aritmético de órganos judiciales para hacer frente al incremento de la

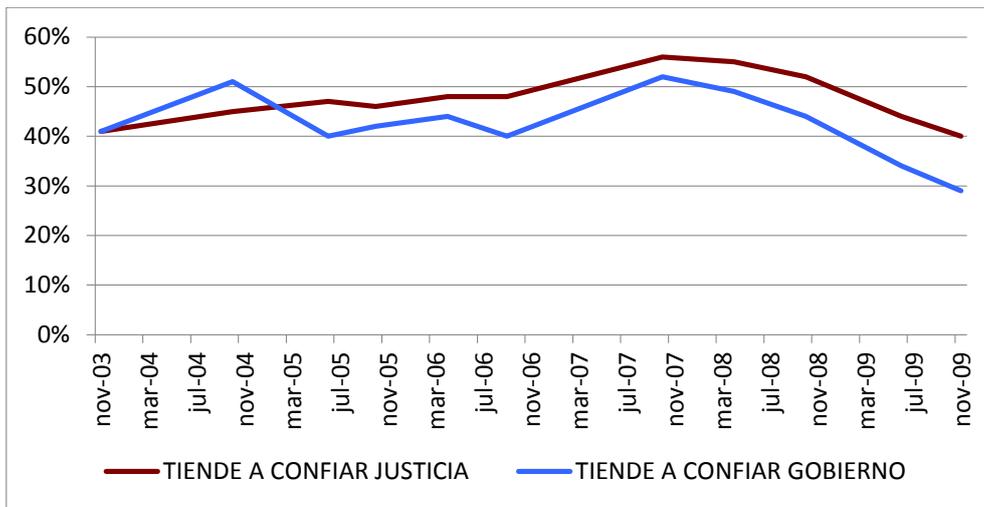
litigiosidad. Sin embargo, las medidas alternativas a implementar y el orden cronológico a seguir generan una mayor discusión entre los “stakeholders” (sectores afectados) del sistema. La identificación de estas alternativas y las preferencias de los actores constituyen un análisis necesario previo a la implantación de cualquier programación modernizadora.

El estudio realizado ha identificado algunos patrones de acuerdos pero existe claramente una necesidad de ampliar el conocimiento empírico: se echa de menos un mayor desarrollo de indicadores de evaluación, más allá de los cuantitativos relacionados con la evolución de la litigiosidad y las tasas de resolución, pendency y congestión. Este desarrollo se identifica como una herramienta crucial para definir estrategias modernizadoras.

En ausencia de indicadores de rendición de cuentas, la percepción del funcionamiento del sistema de justicia por los ciudadanos es contingente y está en buena medida determinada por factores externos al propio sistema, en especial, la valoración de los otros poderes del Estado, ejecutivo y legislativo.

El siguiente gráfico muestra la evolución paralela en las valoraciones del gobierno y la justicia, con una notable tendencia negativa a partir de la segunda mitad del año 2007. Estos resultados apuntan a una necesaria evaluación de las características específicas del sistema de justicia. Una evaluación a partir de la que se puedan desarrollar indicadores propios para el sistema de justicia que permitan una valoración individualizada del mismo.

Gráfico 11. Confianza en la justicia y el gobierno.



Fuente: UAM-ICAM 2012, a partir del Eurobarómetro (2003-2009).

La habitual vinculación entre la valoración del sistema de justicia y del contexto político dificulta además la visualización por parte de la ciudadanía de los aspectos positivos y negativos que tienen las medidas modernizadoras propuestas. Una dificultad que refuerza a su vez el equilibrio actual de fuerzas y la sucesión de planes de modernización con una aplicación efectiva limitada.

Bibliografía

Consejo General del Poder Judicial. 2008. *Plan de Modernización de la Justicia*.

Disponible en web:

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Modernizacion_de_la_Justicia/El_Plan_de_Modernizacion_de_la_Justicia [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Consejo General del Poder Judicial. 2012. *Líneas de actuación en materia de Nueva Oficina Judicial y Tecnologías de la Información de la Comunicación*. Disponible en web:

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/e_Justicia/Documentacion_y_publicaciones/Lineas_de_actuacion_en_materia_de_Nueva_Oficina_Judicial_y_Tecnologias_de_la_Informacion_y_de_la_Comunicacion_aprobadas_por_el_Plano_del_CGPJ_de_22_de_marzo_de_2012 [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Easton, D. 1957. "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics* 9, 3: 383-400. Disponible en web: <http://www.jstor.org/stable/2008920> [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Lindblom, Ch. E. 1959. "The Science of "Muddling Through"", *Public Administration Review* 19, 2: 79-88. Disponible en web: <http://links.jstor.org/sici?sici=0033-3352%28195921%2919%3A2%3C79%3ATSO%22T%3E2.0.CO%3B2-7> [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Lindblom, Ch. E. 1979. "Still Muddling, not yet Through", *Public Administration Review* 39, 6: 517-526. Disponible en web: <http://www.jstor.org/stable/976178> [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Ministerio de Justicia. 2009. *Plan Estratégico de Modernización del Sistema de Justicia 2009-2012*. Disponible en web:

http://oficinajudicial.justicia.es/portaloj/plan_estrategico_modernizacion [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Ministerio de Justicia. 2012. *Plan de Acción de la Secretaría General de la Administración de Justicia 2012-2014*. Disponible en web:

<http://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198344809/MuestraInformacion.html> [Consulta: 7 de septiembre de 2013]

Pollit, Ch. y Geert Bouckaert. 2010. *La reforma de la gestión pública. Un análisis comparado*. Madrid: INAP.

Tribunal Superior de Justicia de Madrid. 2012. *Memoria*. Disponible en web:
http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder_Judicial/Tribunales_Superiores_de_Justicia/TSJ_Madrid [Consulta: 21 de septiembre de 2010]

UAM-Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. 2012. Estudio de la Calidad de la Justicia en la Comunidad de Madrid. Mimeografiado.