



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

NUEVOS MÓDULOS DE ENTRADA DE JUZGADOS Y TRIBUNALES

MEMORANDUM SOBRE EL ESTADO DE LOS TRABAJOS A 26 DE ENERO DE 2009

GRUPO DE TRABAJO DE JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

Letrados del Grupo: Antonio Hernández Vergara
Carmen Lara Rubido
César Rubio Marzo
Javier María Calderón González
José Gayo Ydoate

Letrado Coordinador: Eduardo Muñoz de Baena Simón

I.- Aplicación a los Juzgados Mixtos de las líneas generales del sistema

En el desarrollo de un módulo válido para la medición de la carga de trabajo de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción se parte, al igual que para los demás órganos judiciales, de un sistema basado en la ponderación de los procedimientos, que consiste en asignar una puntuación a cada categoría de asuntos considerada. Este método de medición representa una superación de los módulos de entrada utilizados hasta ahora, únicamente definidos por el número de una parte de los procedimientos ingresados en el órgano.

En principio, para los Juzgados Mixtos se adopta el criterio de atribuir una ponderación única a cada clase de asunto en función de ciertas variables, como podrían ser la complejidad, la duración, la penosidad, la necesidad de desplazamiento, etc.; esto es, sin discriminar dentro de cada tipo de procedimiento. En la medida en que no todos esos factores son objetivos, para determinar su peso es imprescindible recabar el asesoramiento de jueces y magistrados en ejercicio. Sin embargo, tampoco se ha descartado la posibilidad, siempre excepcional, de desdoblarse la ponderación de ciertas especies de asuntos en varias



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

subcategorías cuando poderosas razones sustantivas o singularidades procedimentales lo aconsejen. Se está aludiendo, fundamentalmente, a la posibilidad de conceder un valor superior cuando la materia sobre la que versa el asunto vaya asociada habitualmente una destacada dificultad (por ejemplo, ordinarios sobre vicios ruinógenos o la instrucción de delitos societarios), o bien para los supuestos en los que es muy elevada la cantidad de partes personadas (aplicable a cualquier asunto). La decisión final habrá de ser adoptada sopesando la ventaja que pueda suponer en términos de superior exactitud en la medición de la carga de trabajo, en contraposición al inconveniente asociado a la mayor dificultad en el cálculo del módulo que esta clase de individualización introduce, bien entendido que es unánime la opinión de que uno de los objetivos que debe inspirar el proceso es la facilidad en el manejo del módulo resultante.

En orden a la distribución de la puntuación que corresponde a cada clase de procedimiento se pretende uniformar la carga de trabajo global para todos los órganos judiciales, de forma que sea un presupuesto básico del sistema que la carga de trabajo de un Juzgado Mixto sea idéntica, por ejemplo, a la de un Juzgado de Vigilancia Penitenciaria si ambos órganos alcanzan el 100% del módulo de entrada. Para ello, se ha optado por el referente común de la jornada de trabajo anual del juez o magistrado, de tal manera que, actuando a modo de máximo de las horas disponibles, la reducción a unidades de tiempo de la carga de trabajo de cada clase de asunto permita, mediante su posterior traducción a puntos, un estándar de trabajo virtualmente equivalente para la totalidad de los órganos judiciales. Se trata de un método que comparte fundamento con los módulos de dedicación basados en horas/punto que se han venido utilizando. La diferencia radica en que el módulo de rendimiento se mide en horas/punto, mientras que en el módulo de entrada la unidad de medición es el punto –la carga de trabajo del órgano trasciende a la dedicación del juez o magistrado–, sin perjuicio de que el sistema de equivalencias entre puntos y horas haya sido parte esencial del proceso de diseño del módulo de entrada para garantizar, tanto la mencionada uniformidad entre órganos judiciales, como que la carga de trabajo adoptada como estándar es asumible por el titular del órgano.

Este grupo de trabajo tampoco es ajeno a las dificultades adicionales que lleva consigo la aplicación de este planteamiento a los Juzgados Mixtos. La amplia y variada casuística



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

competencial de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción obliga a coordinar los trabajos con los desarrollados por los grupos de Primera Instancia, de Familia, de Mercantil, de Instrucción y de Violencia sobre la Mujer, lo que en buena medida exige consensuar y aglutinar sus conclusiones. Pero el problema no es éste, desde luego, sino el riesgo que el método que acaba de exponerse comporta para la coherencia entre el módulo de entrada de los Juzgados Mixtos y el de cada uno de los Juzgados especializados desarrollado por los otros cinco grupos con los que está interconectado. Como quiera que se trata de distribuir el número de horas de la jornada anual del titular –de momento, se va a trabajar con la cifra de 1.404 horas (según criterio del grupo de coordinación)– entre las distintas clases de procedimiento que tienen entrada en el órgano, es razonable anticipar que la ponderación individual de un mismo tipo de asunto puede resultar diferente para dos Juzgados de distinta clase (por ejemplo, la puntuación asignada al procedimiento ordinario en un Juzgado Mixto y en un Juzgado de Primera Instancia), por una parte porque la variedad de categorías de asuntos que tienen entrada en un Juzgado Mixto es superior a la de cualquier Juzgado especializado con el que parcialmente coincida en competencias y, por otra, porque la puntuación individual asignada a cada procedimiento está influida por el número de asuntos de cada clase ingresados en el Juzgado virtual tipo que se tome como referencia, lo que hará que la coincidencia con la valoración obtenida en los Juzgados especializados sea puramente accidental. Esta hipotética descompensación no resultaría problemática en un sistema abstraído de estimaciones temporales de la jornada de trabajo –casi siempre una ficción, en el actual contexto de saturación– y basado en una puntuación con valor meramente comparativo para órganos judiciales iguales (construido *de abajo a arriba*), pero podría llegar a ser distorsionante de cara a la justificación de una ponderación basada en el reparto de unidades de tiempo (construida *de arriba a abajo*), porque las ventajas teóricas que ofrece pueden diluirse en la dificultad para asimilar que, en la práctica, un determinado procedimiento será calificado como generador de una carga de trabajo diferente según la clase de órgano en que haya tenido entrada.

Para acabar con este apartado centrado en las líneas generales de actuación se explica ahora el tratamiento que se pretende dispensar a la jurisdicción voluntaria y la ejecución (entiéndanse también comprendidas las ejecutorias penales). Es sabido que las dos áreas habían quedado excluidas hasta ahora de los módulos de entrada, contraídos a los asuntos



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

contenciosos en fase declarativa. Por lo que se refiere a los módulos de dedicación, ambas fueron valoradas en su día mediante un número de horas/punto calculado a tanto alzado (en un bloque conjunto con otros cometidos de difícil baremación), pero al presuponerse que era alcanzado con independencia de la situación del órgano, no llegaron a tener efectivo poder de incidir en las variaciones del módulo computado en el caso concreto. En contraste con el sistema precedente, se aspira ahora a que, sobreponiéndose a su relegación de la carga de trabajo o a su ficticia inclusión en el sistema, las variaciones reales en el volumen de entrada de asuntos en estos dos sectores de tramitación tengan una verdadera influencia en el módulo. Cuestión distinta es que la forma de procesar los datos deba ser necesariamente diversa de la que se opera en los procesos declarativos contenciosos. Así, en materia de jurisdicción voluntaria la pluralidad de expedientes posibles y su común dificultad de trámite reducida (con alguna excepción como, por ejemplo, los expedientes de dominio) pueden hacer aconsejable unificar la ponderación de todos los asuntos registrados o, cuando menos, plantearse una baremación simplificada que se reduzca a grupos de clases similares de asuntos. Por otra parte, en materia de ejecución civil es imprescindible imponer a los órganos judiciales, como presupuesto previo, una homologación de normas de registro de carácter vinculante que acabe definitivamente con las disparidades actuales, pues, de mantenerse, quedaría adulterada la carga de trabajo calculada a través del módulo. Abundando en las ventajas, es de prever que la nueva ponderación de la ejecución facilitará bastante el futuro trabajo de adaptación del módulo de entrada a la realidad resultante de la entrada en funcionamiento de la nueva oficina judicial.

II.- Evolución y estado de los trabajos

Una vez descrito el armazón de directrices que deben guiar el desarrollo del módulo, se exponen a continuación, sintéticamente, los pasos que se han dado en el grupo de trabajo hasta llegar al momento actual.

Inicialmente se trabajó con los listados remitidos por la Sección de Organización y Gestión, aprovechando la circunstancia de que este departamento ha acometido la distribución de datos comenzando por los Juzgados Mixtos. En concreto, se ordenaron 1022 órganos por el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

criterio del número de asuntos resueltos (de mayor a menor). Con el objetivo de identificar un *Juzgado tipo* en el que el nivel de resolución fuera superior a la media, pero no excesivamente alto, se efectuó un corte a la altura del 66%, con lo que sólo un tercio del total de los Juzgados relacionados ofrecían un volumen de asuntos resueltos superior al del órgano señalado por el corte (el ordinal 341 de entre los 1022). A partir de ahí, se pretendía analizar las cifras de entrada de asuntos de ese Juzgado y de los próximos al mismo en el listado, con miras a obtener conclusiones útiles sobre la carga de trabajo asumible. Este proceso se desdobló tanto en el área civil como en la penal, mediante el estudio de dos listados independientes.

Sin embargo, el método no ofreció los resultados apetecidos. En primer lugar, se detectó que en ese nivel de corte nos desenvolvíamos entre Juzgados con un registro elevado y en los que la dedicación solía ser extraordinaria (por supuesto, con arreglo a los estándares disponibles hasta ahora). Pero el principal problema consistía más bien en la imposibilidad de superponer los resultados así obtenidos en cada una de las dos áreas, civil y penal. Como no coincidían los órganos que ocupaban posiciones similares en los dos listados, si se ligaban sin más las cifras extraídas de uno y otro se llegaba a un órgano virtual configurado con unos datos de entrada de asuntos que agudizaban el problema de exceso antes explicado, en un fenómeno inverso al que cabe suponer que abunda en la realidad de los Juzgados (salvo en los casos más extremos de sobrecarga), en los que los altos niveles de entrada penal se compensan con los de civil y viceversa. O explicado de otra forma: si se manejaban por separado los datos de civil y de penal, el resultado de reunirlos equivalía a situar el corte del listado en una posición bastante más alta que la correspondiente al 66 % desde la base.

Se decidió entonces intentar el manejo de un único listado que reuniera los datos de Primera Instancia y de Instrucción de todos los Juzgados Mixtos, de forma que quedarán ordenados en virtud de dos criterios: 1) el número total de asuntos terminados (civil y penal); y 2) la dedicación calculada conforme al módulo actual. Tampoco esta vez se pudieron extraer conclusiones válidas, ya que en la primera ordenación se primó en exceso a los órganos con un alto nivel de entrada penal, cualquiera que fuera el volumen de registro en civil. Las cifras de ambas áreas no pueden sumarse entre sí sin aplicar un coeficiente corrector, porque los



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

procedimientos no comparten un similar nivel de dificultad (en números absolutos, la entrada penal suele quintuplicar la entrada civil, aproximadamente). En la segunda enumeración el método se había contaminado con los defectos del módulo de dedicación, al advertirse que los Juzgados que compatibilizan la competencia de Violencia sobre la Mujer prácticamente acapararon las posiciones más altas del listado.

A la vista de los problemas expuestos, se optó por esperar hasta la recepción de los datos que en breve facilitará Estadística Judicial (después se dará cuenta de los criterios con los cuales se han solicitado). Entre tanto, se han elaborado los cuestionarios que ya han sido remitidos a los cuatro asesores externos que se reunirán con el grupo de trabajo el martes 3 de febrero.

Se han confeccionado dos cuestionarios: uno dirigido a los tres magistrados destinados en Juzgados Mixtos comunes (uno de ellos asume funciones de Registro Civil) y el otro al juez que compatibiliza funciones de Violencia sobre la Mujer, incorporando este último algunas especialidades que no eran subsumibles en el general. Como aspecto más relevante de los cuestionarios, se les solicita una valoración porcentual, sobre un valor máximo de 100, de la mayor parte de las categorías de procedimientos civiles y penales que tienen entrada en el órgano, siempre pensando en la futura baremación de cada uno, lo que se combina con la cumplimentación de un cronograma, cuya finalidad es recabar su opinión acerca de la distribución de una jornada teórica de trabajo de 37,5 horas semanales entre cada una de las tareas cotidianas que realiza el titular en el Juzgado. Entre el resto de las cuestiones planteadas, en síntesis, destaca la que somete a su consideración la conveniencia de aplicar sobre el módulo ya calculado factores de corrección de la carga de trabajo en relación, por ejemplo, con la llevanza del Registro Civil, el desempeño del Decanato por su titular, la plantilla del órgano y su nivel de interinidad, su situación geográfica o socio-económica, etc. Por lo demás, se les pregunta acerca de la valoración del trabajo desplegado en el servicio de guardia y también sobre la oportunidad de ponderar por clases de procedimiento, de considerar todos o algunos de los asuntos para definir los indicadores de la carga de trabajo, de atender a criterios materiales en la ponderación, etc.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

El debate encaminado a la redacción de los cuestionarios también ha contribuido a avanzar en la tarea de perfilar los criterios que serán utilizados más adelante, sin perjuicio, por supuesto, del resultado de las entrevistas mantenidas con los asesores externos. Uno de los aspectos más espinosos resulta ser el relativo a la medición de la carga de trabajo que supone la tramitación de las diligencias previas. La incoación de éstas dista mucho de obedecer a pautas uniformes y realistas en los Juzgados Mixtos (al igual que sucede en los de Instrucción), lo que se traduce en la falta de fiabilidad de las cifras estadísticas ofrecidas desde cada Juzgado para cuantificarlas. Es frecuente que los expedientes de diligencias previas estén integrados por la sucesiva acumulación de otros procedimientos del mismo tipo, lo que da lugar a la superposición de unas con otras. El resultado es que el volumen global de diligencias previas es considerablemente superior al de procedimientos tramitados por ese cauce que llegan hasta la encrucijada en la que debe decidirse sobre su archivo o transformación.

Las razones de este fenómeno son diversas y la intensidad con la que cada una de ellas se manifiesta en los Juzgados es de lo más dispar. En las visitas de inspección se ha observado que se incoan diligencias previas para dar curso a la acumulación derivada de la recepción de atestados ampliatorios o de inhibiciones procedentes de otros órganos por conexidad delictiva, así como para cada una de las distintas formas de recepción de la *notitia criminis* que luego desembocan en un único procedimiento, o incluso para dar curso a los traslados de competencia entre órganos de un mismo partido por aplicación de las normas de reparto (aumentando los traslados cuando la competencia se determina por la fecha del hecho). A los efectos que nos ocupan, resulta estéril tratar de determinar si el fenómeno responde o no a criterios de registro deliberadamente orientados a aumentar artificialmente las cifras de diligencias previas. Lo relevante es que existe y que, por tanto, la medición de la carga de trabajo debe tomarlo en consideración. De hecho, en el sistema precedente, para el módulo de dedicación se adoptó un criterio más radical que el que a continuación va a plantearse, al prescindirse por completo del dato de las diligencias previas y concentrarse exclusivamente en los procedimientos abreviados elevados al órgano sentenciador.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

Existen mecanismos que permiten sortear la incertidumbre que generan los datos irreales. Para ello se deben aislar uno o varios indicadores que permitan medir la carga de trabajo que comportan conjuntamente las diligencias previas y los procedimientos abreviados. Es más, como los segundos son consecuencia de las primeras (segunda fase del mismo procedimiento), ni siquiera sería posible computar a la vez ambos bloques de asuntos sin incurrir en duplicidad. Se parte de que existe una interrelación esencial entre el volumen de unos y otras, hasta el punto de que puede aceptarse razonablemente que aumentos o disminuciones del volumen de diligencias previas llevan consigo variaciones del mismo sentido y similar entidad en los abreviados. Este mecanismo de traslación porcentualmente equivalente de las variaciones entre diligencias previas y abreviados ha sido verificado por el grupo de trabajo de Juzgados de Instrucción mediante las correspondientes mediciones. Siendo así, basta con extraer un primer indicador de una u otra fase de la tramitación, en el entendimiento de que servirá para tomar conciencia de la dimensión del conjunto. En esta tesitura, es claro que resulta preferible tomar como referente del total la cifra de abreviados, puesto que, a diferencia de la solución alternativa, no es susceptible de ser alterada o modulada mediante criterios discrecionales de registro.

Con todo, el sistema expuesto puede ganar aún en precisión con un segundo indicador. Las diligencias previas que son sobreseídas quedan englobadas en el total medido a través de la cifra de procedimientos abreviados, pero existe un sector de aquéllas que merece ser considerado individualmente por la importante carga de trabajo que habitualmente suponen para el órgano, desde luego muy superior al resto de diligencias previas que terminan en archivo. Se trata de las que han sido incoadas en virtud de querrela o de denuncia del Ministerio Fiscal. En consecuencia, la acción conjunta de ambos indicadores debe dar una medida bastante fiel del conjunto del trámite integrado por las dos etapas sucesivas.

Menos problemas ofrece el cómputo de los sumarios y procedimientos de jurado, relegados, por cierto, en el módulo de entrada que se trata de sustituir. Es importante que los sumarios queden reducidos, a efectos de carga de trabajo, a los procedimientos en los que se ha identificado a un imputado, para así remediar la distorsión estadística provocada por la costumbre de algunos titulares de incoar sistemáticamente un sumario con cada diligencia de levantamiento de cadáver (incluso muertes naturales o suicidios). Para los juicios de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

faltas la situación es algo más compleja; en principio, se está en la idea de computar únicamente los juicios de faltas con primera vista señalada, por razones similares a las ya apuntadas para las diligencias previas. En ese sentido, debe tenerse en cuenta que en 2007 sólo el 36,5 % de los juicios de faltas acabó por sentencia. También parece oportuno que la totalidad del trabajo realizado dentro del servicio de guardia reciba una valoración conjunta, lo que permite abarcar las diligencias urgentes y los juicios inmediatos de faltas (además de las demás actuaciones que le son propias).

En los Juzgados Mixtos que compatibilizan funciones de Violencia sobre la Mujer concurre una especialidad procedimental digna de consideración: ingresan diligencias urgentes en todos o la mayor parte de los días ajenos al servicio de guardia, las cuales se solapan con el trabajo ordinario señalado para la jornada. Es evidente que estas diligencias urgentes deben ser ponderadas separadamente, al mismo tiempo que ha de estudiarse el modo de valorar la penosidad organizativa inherente a las dificultades para la gestión de la agenda, así como a la atención simultánea de diligencias urgentes y de vistas y diligencias señaladas. Se debe precisar que esta especialidad exige excluir de los procedimientos abreviados aquéllos que proceden de diligencias urgentes, una vez más para evitar la duplicidad en el cómputo.

A fecha de este informe, el grupo de trabajo está a la espera de recibir –al parecer, de forma inminente– los datos procedentes de Estadística Judicial. Se han solicitado listados de los Juzgados Mixtos que cumplan el requisito de haber alcanzado en 2007 una tasa de resolución comprendida entre 0,98 y 1,02 en cada una de las dos áreas (Primera Instancia e Instrucción). En la relación se incluirán los datos de los asuntos ingresados en cada órgano desglosados por clase de procedimiento, cada una con el cálculo de su respectiva mediana. De este modo, al hacerse extensivo a las vertientes civil y penal del Juzgado el requisito consistente en haber logrado dar salida a la totalidad de la entrada anual, se confía en solventar la anomalía detectada con ocasión del análisis de los primeros listados, esto es, el exceso de exigencia derivado del requerimiento de un determinado nivel resolutivo de forma separada para cada una de las dos grandes áreas de tramitación.

Tan pronto como se disponga de las medianas así calculadas, podrá construirse ese Juzgado virtual que, ofreciendo unas cifras de entrada asumibles (la tasa de resolución lo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

SERVICIO DE INSPECCION

C/ TRAFALGAR 27-29

28010 MADRID

garantiza), pueda proporcionar un criterio válido sobre el modo en que la entrada global se distribuye en cada una de las clases de procedimiento, en un reparto que estará ya libre de las eventuales particularidades de uno u otro órgano concreto (el sistema de medianas lo garantiza). Se descarta el riesgo de que este método pueda suponer una rebaja del nivel de exigencia resolutoria. Es cierto que en algún órgano la tasa de resolución puede ser próxima a la unidad precisamente porque la entrada es liviana, incluso demasiado para poder ser tenida en cuenta, pero se confía en que la propia mecánica de la mediana –descarta todos los datos por encima y por debajo del que ocupa la posición central del listado– y la considerable dimensión de la muestra difuminen suficientemente los efectos perturbadores de los casos extremos, ya que serán abundantes los órganos comprendidos en esa franja que abarca 0,4 puntos de la tasa. Asimismo, es capital recordar que se está trabajando sobre datos de órganos cuyos titulares trabajan estimulados por un sistema de productividad incentivada. Así, en el primer semestre de 2007, a pesar de que la declaración de rendimiento era voluntaria, el 30,3 % (334) había sobrepasado el 120 % del módulo de dedicación. De ahí que, si alguna distorsión cabe esperar, sería precisamente la propia de partir de un escenario marcado por la general búsqueda del rendimiento extraordinario por los titulares. Esta realidad refuerza la fiabilidad del criterio de la tasa de resolución ≈ 1 , porque a la vez que asegura que no se exige resolver más allá de lo que es factible, resulta ser suficientemente exigente.

Madrid, a 26 de enero de 2008

EL LETRADO COORDINADOR

Eduardo Muñoz de Baena Simón

EXCMA. SRA. JEFA DEL SERVICIO DE INSPECCIÓN