

Propuesta de modernización de la Administración de Justicia.
El plan de informatización de la Administración de Justicia de Euskadi

MIKEL ELORZA URBINA

*Viceconsejero de la Admón. de Justicia
Departamento de Justicia.*

(ESPAÑA)

SUMARIO

INTRODUCCION

EL PLAN DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Nuevo modelo organizativo

Plan de edificaciones

EL PLAN INTEGRAL DE INFORMATIZACION

Línea funcional y técnica

Plan de implantación

CONCLUSIONES

INTRODUCCION

A inicios del año 1988 la Comunidad Autónoma del País Vasco asume las competencias en materia de provisión de medios materiales y económicos para el funcionamiento de la Justicia, por traspaso de dichas funciones desde la Administración del Estado.

La coyuntura en que este traspaso se lleva a cabo es de un profundo cambio en la estructura de la Administración de Justicia, al estarse tramitando en ese momento la Ley de Demarcación y Planta Judicial, con unas previsiones de duplicación de órganos judiciales en el siguiente cuatrienio.

El Gobierno Vasco emprendió entonces una serie de acciones para hacer frente, en primer término, a las necesidades más perentorias de la Justicia, sin desatender la perspectiva estratégica del cambio a medio plazo, donde se optó de forma inteligente por buscar caminos de reforma.

A ambos frentes, el de lo inmediato y el de lo futuro, se han dedicado esfuerzos con el convencimiento de que la esperada mejora del servicio público de la Justicia depende en gran parte de la dotación de medios materiales. Es verdad que hay otra parte que depende del modelo organizativo de que se dote la Administración de Justicia y que los medios materiales no pueden, por sí solos, inducir cambios sustanciales en la organización del trabajo, pero no es menos cierto que desde cualquier punto de vista constituyen una precondición para los mismos.

Pasaré brevemente a enumerar las acciones que se planearon en 1988 y se desarrollaron en 1989 para hacer frente a aquellas necesidades perentorias, para pasar a otras que tienen una vocación de futuro y que conjuntamente con las anteriores podían inscribirse en un Plan de Modernización de la Administración de Justicia. Dedicaré el resto de mi exposición a comentar uno de los capítulos de ese Plan de Modernización: el Plan de Informatización integral.

EL PLAN DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA

Se planteó en primer lugar un programa urgente de acondicionamiento y ampliación de inmuebles y dotación de mobiliario y equipamiento, para lo que se procedió al inventario, clasificación e identificación de los bienes transferidos y se visitaron todos los Organos Judiciales para obtener información sobre situación y necesidades de Jueces y Funcionarios.

Pudo así establecerse un conjunto de actuaciones de carácter urgente que, a la vista de la Ley de Demarcación y Planta Judicial, dieron lugar a un Programa provisional evaluado en 3.500 millones de pesetas, destinados a adquisición de locales provisionales, otros de habilitación de inmuebles transferidos, mobiliario y equipamiento.

Otros programas que se pusieron en marcha sucesivamente, unos de carácter urgente y otros que, de hecho, suponían una anticipación del Plan de Modernización, fueron:

-Concesión de becas para la preparación de oposiciones a residentes en la Comunidad Autónoma, a fin de paliar el alto índice de movilidad.

-Programa de Formación en materias jurisdiccionales, procedimentales, de atención al público, utilización de herramientas informáticas y euskera.

-Juzgados de Paz.

-Turno de Oficio.

-Asistencia y Orientación Social al detenido.

-Colaboración y financiación de actividades de organismos del ámbito de la Justicia y del Derecho en general.

La situación de fondo de la Administración de Justicia en nuestra Comunidad, en el momento en que el Gobierno Vasco asume las competencias en medios materiales, no puede calificarse precisamente de alentadora, aunque tampoco existen elementos para creer que hubiera un diferencial en contra: era en líneas generales la misma que en el resto de España.

El Plan de Modernización incluye tres elementos fundamentales. Los tres responden a una misma concepción global del cambio y, aunque iniciados simultáneamente en el tiempo, su diferente naturaleza y dependencia han hecho que en estos momentos su grado de realización sea diferente:

-Establecimiento de un nuevo modelo de organización de la Administración de Justicia.

-Plan de construcción de nuevos edificios.

-Plan de informatización integral de la Administración de Justicia.

Nuevo modelo organizativo

A raíz de los contactos habidos, el Ministerio de Justicia y el Departamento de Justicia del Gobierno Vasco encargaron conjuntamente el estudio previo de las directrices para un nuevo diseño de Oficina Judicial a una firma especializada. Se dispuso de ese estudio en junio de 1989. A finales de 1989 la Sección Especial para la Reforma Procesal, creada en el seno de la Comisión General de Codificación, se propuso crear un Subgrupo de trabajo para el estudio de la Oficina Judicial, constituido por miembros de la Carrera Judicial, del Cuerpo de Secretarios y representaciones de los Sindicatos y de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. En sus sesiones iniciales, en mayo de 1990, participó muy activamente el Gobierno Vasco a través de la ponencia sobre el «Modelo alternativo para la Organización de la Administración de Justicia y el Estatuto profesional de los Cuerpos a su servicio», aprobado posteriormente por el pleno de la Sección Especial.

Las líneas fundamentales en que se basa el nuevo modelo organizativo se consideran en sus tres vertientes: funcional, estructural y profesional. En aras de la brevedad no entro en detalles que, si son de su interés, pueden encontrar en los documentos publicados por el Departamento.

Somos conscientes de las dificultades que entraña un cambio de esta envergadura y comprendemos perfectamente las prevenciones que suscita pero estamos convencidos de que, finalmente, es posible una fórmula que conjugue legítimos intereses con la necesidad ineludible del cambio.

Plan de edificaciones

Como ya he expresado, simultáneamente a las acciones provisionales emprendidas, se ha ido poniendo en marcha el programa definitivo de nuevos inmuebles destinados a la Administración de Justicia, incluyendo la construcción de trece edificios para doce sedes judiciales (dos de ellos en Bilbao) y la reforma de otro. En la Sede que completa las catorce existentes, se mantiene el actual, por ser de reciente construcción.

La totalidad del Plan supondrá una inversión de más de 20.000 millones de ptas. y la puesta en servicio de 173.000 metros cuadrados de nueva planta la que, sumada a la de los edificios existentes, con un total de 176.000 metros cuadrados, prácticamente cuadruplica la superficie transferida en 1988.

De la misma forma que la aparición de una arquitectura específicamente judicial es reflejo de un hecho social —la independencia del Poder Judicial—, el contenido interior de esa arquitectura es reflejo de una determinada forma de organización del trabajo, de manera que el edificio judicial actual es la expresión espacial de la compartimentación de las oficinas judiciales.

El diseño arquitectónico de los nuevos edificios debía responder al cambio organizativo hacia el que tendemos, aunque con un máximo grado de flexibilidad y adaptabilidad a fin de que quedaran contempladas en lo posible las diferentes fases de transición.

Frente al concepto tradicional, los nuevos proyectos se estructuran sobre la base de la división funcional en zonas según su accesibilidad: zonas abiertas, de libre acceso al público (vestíbulos, control, información, aseos públicos, registro civil, sala de bodas, recepción y registro de entrada, caja judicial y acceso al Juzgado de Guardia y a las Salas de Vistas por la entrada de público), zonas de acceso controlado, que corresponden a las dependencias y estancias destinadas a los usuarios de la Justicia previa identificación y con causa justificada, a los profesionales del derecho y al grueso de los funcionarios (salas de espera, oficinas de tramitación, servicios comunes, E.A.T., y locales de colegios, sindicatos, etc...); zonas de acceso restringido, destinadas exclusivamente a su uso por los usuarios previamente citados por aquellos; y finalmente zonas prohibidas que comprenderían las dependencias de seguridad, ordenadores, comunicaciones, archivo, depósito de piezas de convicción y áreas de policía y detenidos.

La configuración de los edificios está fuertemente marcada por esta especialización funcional, además de estar abierta a los cambios en la organización del trabajo, que permitirá definir perfectamente los esquemas de circula-

ción interior, evitando la cohabitación desordenada y a veces desagradable de actividades heterogéneas.

EL PLAN INTEGRAL DE INFORMATIZACION

Paso ahora a describir lo que constituye el objeto principal de la ponencia, el Sistema Informático desarrollado para dar soporte a la Administración de Justicia de la Comunidad Autónoma. Espero que la necesaria brevedad impuesta por la normativa del Congreso no me impida mostrarles las cuestiones que para nosotros han sido determinantes y representativas en el proyecto. Por ello, me permitirán que sea esquemático en mi exposición.

Como punto previo, no creo que sea necesario justificar la aplicación de las técnicas informáticas al mundo judicial, sino más bien hay que lamentar que ello no se haya producido con igual oportunidad e intensidad que en otros sectores institucionales de la Administración Pública. Por otra parte, el desarrollo del proyecto INFORIUS del Ministerio de Justicia español, en una fase muy avanzada de expansión y con unos resultados muy positivos, avalaban fehacientemente la acción emprendida.

Se inician los estudios para el diseño del Plan Integral de Informatización en Septiembre de 1988, quedando finalizados en el primer trimestre de 1989 y plasmados en un «Estudio Previo para la Informatización de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi». Las características de completo e integral, es decir abarcando la totalidad de jurisdicciones e instancias con una alta interrelación entre ellos, nace, en primer lugar, de una necesidad objetiva y, en segundo término, por simple coherencia con la evolución previsible de los nuevos esquemas organizativos propugnados.

La prácticamente ausencia de sedes judiciales informatizadas por esas fechas en la Comunidad Autónoma, permitía iniciar el proceso sin condicionantes de inversión previos.

Paso ahora a describir las líneas fundamentales del Plan Integral de Informatización.

Línea funcional y técnica

El «Estudio Previo para la Informatización de la Administración de Justicia en la Comunidad Autónoma de Euskadi», que antes he mencionado, abarcaba todos las jurisdicciones e instancias de la Administración de Justicia en la Comunidad:

Tribunal Superior de Justicia

Sala de lo Civil y Penal

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sala de lo Social

Secretaría de Gobierno

Audiencias Provinciales (Penal y Civil)

Juzgados Decanos

Juzgados de lo Penal

Juzgados de 1.º Instancia e Instrucción

Juzgados de Instrucción

Juzgados de Familia

Juzgados de Vigilancia Penitenciaria

Juzgados de Menores

Juzgados de Registro Civil

Ministerio Público

Servicios:

Registro y Reparto de asuntos

Notificaciones y Embargos

Registro de Entrada de Documentos

Caja Judicial

Depósito de Efectos Judiciales

Auxilio Judicial

Subastas

Clínica Médico-Forense

Estadísticas

Archivo Central

Información al Público

Centro Documental

En cuanto al ámbito funcional se ha atendido a la práctica totalidad de áreas susceptibles de recibir soporte informático:

–Registro y reparto de asuntos

–Registro y reparto de escritos

–Tramitación automatizada incluyendo la emisión de los documentos generados.

–Potente módulo de Consultas para localización e identificación de cualquier elemento interviniente en un expediente (procedimientos, personas, sentencias, objetos, etc...).

–Módulo de información sobre la progresión y situación de los expedientes judiciales.

–Emisión de libros de Registro en sus diferentes modalidades.

–Información estadística segregada en tres diferentes niveles: de órgano o servicio, de Partido Judicial y globalizadas de la Comunidad Autónoma.

–Módulo para el tratamiento de Caja Judicial.

–Módulo para el soporte a comunicaciones y actos externos (citaciones, emplazamientos, notificaciones, lanzamientos, embargos, etc.)

- Módulo para soporte a Subastas Judiciales.
- Tratamiento de archivos centralizados por Partido Judicial, con posibilidad de diversas ubicaciones según jurisdicciones e instancias.
- Auxilio Judicial. Módulo para el tratamiento de peticiones recibidas.
- Tratamiento especializado para control de efectos judiciales.
- Módulo especializado para Información al Público.
- Módulo para soporte de actividades de Clínicas Médico-Forense.
- Servicio documental de Jurisprudencia y legislación.
- Conexión con Colegios Profesionales.

Como puede verse, el criterio que ha primado en el diseño del sistema informático es el de tendencia a la especialización, consecuentemente con las directrices establecidas en los estudios realizados sobre el nuevo modelo organizativo. Sin embargo, se ha tenido en cuenta la existencia de una fase de transición en la cual ciertas funciones son asumidas por los propios Organos Judiciales por no estar creados los correspondientes Servicios u Oficinas Comunes.

Para ello los módulos especializados se han diseñado de forma que puedan ser implantados tanto en unos como en otros.

Lógicamente también hay que tener en cuenta que todos los módulos relacionados están particularizados, cuando procede, según las diferentes jurisdicciones (penal, civil, social, etc.) a que dan servicio.

Conviene también destacar que se ha cuidado especialmente el aspecto de posibilidad de acceso a la información, conscientes de la importancia que el tema cobra en un sistema de esta naturaleza.

Ya se puede suponer que el diseño y desarrollo de un sistema informático de estas características y cobertura ha requerido unos esfuerzos considerables y especializados, a fin de lograr una correcta adecuación a la casuística judicial y resolver las interrelaciones de información inter-órganos y entre éstos y oficinas y servicios comunes, garantizando así la coherencia final que confiere al sistema los atributos de integral e integrado.

Baste decir que todo este entorno técnico ha supuesto hasta el momento más de 50.000 horas de trabajo durante dos años.

Plan de implantación

Al proceso de implantación, conjunto de actividades que hacen posible que los actores judiciales se sirvan con aprovechamiento del sistema informático, le ha dedicado el Departamento de Justicia especial atención, con la constante preocupación de que las importantes inversiones efectuadas se tradujeran realmente en mejoras tangibles del servicio judicial, tanto interna

como externamente, es decir tanto para el funcionario como para el justiciable.

Se elaboró, a mediados del año 90, un minucioso Plan de implantación que, en líneas generales, contemplaba:

–un ritmo progresivo de avance, combinando prioridades jurisdiccionales (penal, social, civil, etc.) territoriales y áreas funcionales.

–programa detallado de formación (materias, horario, personal asistente) procurando causar la mínima perturbación a la actividad cotidiana de las Oficinas Judiciales.

–Cursillos de formación particularizados para funcionarios, Secretarios y Jueces.

–Estructuración en tres fases sucesivas:

- formación teórico-práctica en aulas informatizadas.
- atención permanente personalizada en el propio puesto de trabajo.
- Seguimiento y apoyo.

El Plan fue refrendado y apoyado por el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y para su realización, iniciada hace ahora dos años, se ha contado con la colaboración del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma.

Los principales condicionantes y problemas que marcaban el Plan eran:

–una natural reserva de los usuarios judiciales ante un cambio infraestructural de esta envargadura que, supuestamente, influiría de forma importante en sus metodologías de trabajo.

–la diversidad de esquemas de reparto de tareas en cada Organismo Judicial y las diferencias en su sistemática de trabajo, consecuencia lógica de una visión administrativa propia, en contraposición con las características uniformes que, para un mismo tipo de Juzgado, presentaba el sistema informático.

–la creación simultánea de algunos Servicios Comunes con funcionalidades detráidas de los Organismos Judiciales, cambiando así la asignación existente de trabajos.

–la sistematización y el rigor que el sistema informático impone en la transferencia de información entre órganos y servicios.

–un elevadísimo índice de rotación de funcionarios.

A todo ello se ha intentado responder adecuadamente mediante las siguientes acciones:

–programas de formación muy prolongados y altamente personalizados, fomentando la motivación por la vía de la demostración práctica de la sencillez de uso y de la bondad del sistema informático.

–programas especiales de formación, restringidos a los órganos y servicios afectados, sobre intercambio automático de información.

–constitución de Comisiones, por cada tipo de órgano judicial, integradas por representantes de toda la escala judicial y de reconocido prestigio, cuyo cometido fue la elaboración de esquemas de tramitación unificados y de colecciones de modelos de documentos para todas las fases de tramitación. Estas Comisiones iniciaron su trabajo, lógicamente, meses antes del inicio del Plan de Implantación y el fruto obtenido ha sido determinante para el éxito del Plan.

–programas continuados de reciclaje para atender a la formación de los nuevos funcionarios incorporados como consecuencia de los concursos de traslados.

–los funcionarios usuarios del sistema informático disponen de un servicio de atención permanente para resolución de dudas, actualización de modelos de documentos y esquemas de tramitación y recogida de sugerencias.

En estos momentos están instaladas más de 600 pantallas informáticas que dan servicio a 900 funcionarios, en 93 órganos de los órdenes Penal, Civil, Social y Contencioso-Administrativo y 15 Servicios.

CONCLUSIONES

La totalidad del Plan de Informatización se estructura en tres fases, correspondientes a otras tantas anualidades: Fase I, desarrollada en 1990-1991; Fase II, en 1991-1992 y Fase III durante 1992-1993.

En estos momentos está llevándose a cabo la etapa final de la Fase II, aunque con las lógicas variantes que un proyecto de esta envergadura genera, y se está planificando la Fase III.

Estamos en condiciones, por lo tanto, de extraer algunas consideraciones de nuestra experiencia:

–En primer lugar, y aunque parezca una obviedad, hay que constatar la importancia, para un proyecto de esta naturaleza, de una asignación presupuestaria plurianual, fruto lógicamente de una opción política previa. La cuestión radica en el hecho de que muchas de las acciones emprendidas tienen un largo período de maduración y otras necesitan de un apoyo continuado, de forma que una discontinuidad presupuestaria puede llegar a invalidar inversiones anteriores. En nuestro caso, la inversión acumulada supera en estos momentos los 2.000 millones de pesetas.

–Podemos calificar, sin reservas, de muy positivos los resultados obtenidos, tanto por las mejoras en la agilización y control de la tramitación judicial como por las excelentes expectativas y posibilidades que se abren en este sentido.

Aquí hemos de volver a los largos períodos de maduración que antes señalábamos. Desde el inicio de la implantación informática en un órgano judicial hasta que todos sus expedientes en trámite están incorporados al

nuevo sistema, pueden transcurrir meses, en función del volumen de asuntos que tenga a su cargo y del estado real de cobertura de su plantilla de funcionarios.

Es en ese momento cuando empiezan a apreciarse nuevas ventajas añadidas a las ya obtenidas de forma parcial.

—Los esfuerzos de implantación han sido, y siguen siendo, en nuestro caso, muy importantes. Ello hay que atribuirlo a varios factores: la elevadísima movilidad del personal, la separación de competencias en medios materiales (a cargo del Gobierno Vasco) y personales (cuyo titular es el Ministerio de Justicia) y, sobre todo, a las energías que cualquier organización debe aportar para adaptarse culturalmente a una herramienta sofisticada desde una situación administrativa apoyada por medios de transcripción mecánicos.

—En cuanto a la actualización del modelo organizativo, nuestra experiencia es muy positiva respecto a la creación de ciertos Servicios Comunes de clara utilidad. Otros cambios más profundos se propiciarán al ritmo que la informatización los haga evidentes y factibles.

Creo que nuestra experiencia es un ejemplo ilustrativo de cómo la tecnología informática ha sido puesta al servicio del Plan de Modernización de la Administración de Justicia, revelándose como uno de sus elementos estratégicos, coadyuvando así a la consecución de los objetivos fijados por el Gobierno Vasco de conseguir una justicia más ágil y accesible al ciudadano.