



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

CELSO RODRÍGUEZ PADRÓN, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL,

CERTIFICO: QUE EL PLENO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, EN SU REUNIÓN DEL DÍA DE LA FECHA, HA APROBADO EL INFORME AL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA LA ESTRUCTURA, COMPOSICIÓN Y FUNCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ESTADÍSTICA JUDICIAL, SIENDO DEL SIGUIENTE TENOR LITERAL:

ANTECEDENTES

Con fecha 12 de abril de 2006 tuvo entrada en el Registro del Consejo General del Poder Judicial el texto del Proyecto de Real Decreto por el que se regula la estructura, composición y funciones de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, a los efectos de la emisión del preceptivo informe.

La Comisión de Estudios e Informes, en su sesión del día 20 de abril de 2006, acordó designar Ponente al Excmo. Sr. Vocal D. Javier Laorden Ferrero, y en reunión de fecha 23 de mayo de 2006, aprobó el presente informe, acordando su remisión al Pleno del Consejo General del Poder Judicial.

II

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA FUNCIÓN CONSULTIVA DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

La función consultiva del Consejo General del Poder Judicial se contempla en el artículo 108.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial; en concreto su apartado e) determina que dicha función tiene por objeto los anteproyectos de leyes y disposiciones generales del Estado y de las



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Comunidades Autónomas que afecten total o parcialmente, entre otras materias expresadas en el citado precepto legal, a *“normas procesales o que afecten a aspectos jurídico-constitucionales de la tutela ante los Tribunales ordinarios del ejercicio de derechos fundamentales y cualesquiera otras que afecten a la constitución, organización, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales”*.

A la luz de esta disposición legal, en una correcta interpretación del alcance y sentido de la potestad de informe que en ella se reconoce al Consejo General del Poder Judicial, el parecer que le corresponde emitir sobre el Proyecto remitido deberá limitarse a las normas sustantivas o procesales que en él se incluyen específicamente, evitando cualquier consideración sobre cuestiones ajenas al Poder Judicial o al ejercicio de la función jurisdiccional que éste tiene encomendada.

No obstante la aludida limitación material de la potestad de informe del Consejo General del Poder Judicial, la función consultiva de este órgano constitucional ha sido entendida, en principio, en términos amplios. Así, el Consejo General del Poder Judicial ha venido delimitando el ámbito de su potestad de informe partiendo de la distinción entre un ámbito estricto, que coincide en términos literales con el ámbito material definido en el citado artículo 108.1.e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, y un ámbito ampliado, que se deriva de la posición de este Consejo como órgano constitucional de gobierno del Poder Judicial. Dentro del primer ámbito, el informe que debe emitirse se habrá de referir, de manera principal, a las materias previstas en el precepto citado, eludiendo, con carácter general al menos, la formulación de consideraciones relativas al contenido del Proyecto en todas las cuestiones no incluidas en el citado artículo 108 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. En cuanto al ámbito ampliado, el Consejo General del Poder Judicial se reserva la facultad de expresar su parecer también sobre los aspectos del anteproyecto que afecten a derechos y libertades fundamentales, en razón de la posición prevalente y de la eficacia inmediata de que gozan por disposición expresa del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

artículo 53 de la Constitución. En este punto debe partirse especialmente de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, en su condición de intérprete supremo de la Constitución, cuyas resoluciones dictadas en todo tipo de procesos constituyen la fuente directa de interpretación de los preceptos y principios constitucionales, vinculando a todos los jueces y tribunales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Además de lo anterior, y con arreglo al principio de colaboración entre los órganos constitucionales, el Consejo General del Poder Judicial ha venido indicando la oportunidad de efectuar en sus informes otras consideraciones, relativas, en particular, a cuestiones de técnica legislativa o de orden terminológico, con el fin de contribuir a mejorar la corrección de los textos normativos y, por consiguiente, a su efectiva aplicabilidad en los procesos judiciales, por cuanto son los órganos jurisdiccionales quienes, en última instancia, habrán de aplicar posteriormente las normas sometidas a informe de este Consejo, una vez aprobadas por el órgano competente.

III

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El Proyecto de Real Decreto sometido a informe de este Consejo consta de una introducción a modo de preámbulo y un texto integrado por tres Capítulos con un total de diez artículos, además de una disposición adicional, una disposición transitoria y dos disposiciones finales. El Proyecto no viene acompañado de Memoria justificativa, Memoria económica ni de Informe sobre impacto de género.

Los tres Capítulos tratan, respectivamente, de las Disposiciones generales, del Pleno y de la Comisión Técnica, desarrollándose a lo largo del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

articulado la composición de estos dos últimos, sus funciones propias y las reglas de funcionamiento.

Por último, la *disposición adicional única* prevé que la aprobación de este Real Decreto no supondrá incremento de gasto público, mientras que la *disposición transitoria única* regula la rotación en los cargos de presidente del Pleno y de la Comisión Técnica, para dedicarse las *disposiciones finales* a la facultad que se otorga al Ministro de Justicia para dictar disposiciones para el desarrollo y ejecución del Real Decreto, la primera de ellas, versando la segunda de estas disposiciones sobre la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

IV.

CONSIDERACIONES DE CARÁCTER GENERAL Y AL ARTICULADO

A) Introducción.

El derecho a recibir información transparente sobre el estado, la actividad y los asuntos tramitados y pendientes de todos los órganos jurisdiccionales de España, viene expresamente reconocido a los ciudadanos en el punto 2 de la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia, aprobada como Proposición no de Ley por el Congreso de los Diputados el 16 de abril de 2002, en desarrollo del apartado 13º del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001, donde se establece como prioridad el establecimiento de una Carta que establezca los derechos de los usuarios de la Justicia atendiendo a los principios de transparencia, información y atención adecuada. Tras esta declaración, en el citado punto de 2 de la Carta se añade que «[E]l Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, así como el Consejo General del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Poder Judicial canalizarán esta información para facilitar su consulta en el marco de un plan de transparencia».

En este marco programático, la Ley 15/2003, de 26 de mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal, dedica el Título III a la *Transparencia judicial*, integrado por un único artículo, el 14, en el que se define el denominado *Plan de transparencia judicial* y se trazan sus objetivos, así como el cauce para su aprobación. Este Plan de transparencia judicial se concibe como instrumento en manos de las Administraciones públicas y del Consejo General del Poder Judicial para la planificación, desarrollo y ejecución de las políticas públicas relativas a la Administración de Justicia, concretándose entre sus finalidades las siguientes: el desarrollo del programa legislativo del Estado en materia procesal; la planificación presupuestaria en materia de retribuciones de los miembros de la carrera judicial, así como sobre los recursos humanos y materiales al servicio de la Administración de Justicia; la actualización y modificación de la organización judicial y, finalmente, el funcionamiento de los servicios de inspección sobre los juzgados y tribunales. Para alcanzar tales fines, el Plan debe asegurar la disponibilidad permanente por las Cortes Generales, el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas, de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos jurisdiccionales de España, así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento. En particular -y enlazando con el Proyecto objeto de informe-, el Plan habrá de facilitar la obtención, tratamiento y transmisión de los datos estadísticos a través de tecnologías de la información avanzadas. El Pleno de este Consejo aprobó en fecha 30 de julio de 2005 el Informe al Proyecto de Plan de Transparencia Judicial, el cual ha sido recientemente aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 21 de octubre de 2005 y publicado por Resolución de 28 de octubre de 2005 de la Secretaría de Estado de Justicia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

La importancia que se concede a la información que proporcionan los datos estadísticos es compartida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en cuyo art. 461, dedicado a la *estadística judicial*, se apuntan las finalidades de ésta en términos similares a los empleados en la Ley 15/2003 respecto al Plan de Transparencia Judicial, y se prevé además el pleno acceso de los ciudadanos a la estadística judicial -en sintonía con la Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Justicia- y la creación de la Comisión Nacional de Estadística Judicial (en adelante "la Comisión"), a la que asigna como cometidos la aprobación de «*los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia*» y el establecimiento de «*criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español*», remitiéndose el art. 461.3 de la LOPJ, en cuanto a la estructura, composición y funciones de la Comisión, a lo que establezca reglamentariamente el Gobierno mediante real decreto, mandato al que responde el Proyecto que se somete a informe de este Consejo.

En esta primera aproximación al estudio del Proyecto, conviene dejar sentado que este Consejo, por propia iniciativa o impulsado por el Parlamento en pro de una estadística judicial adecuada a las necesidades de información de los ciudadanos y de los actores públicos que intervienen en diferentes niveles en la Administración de Justicia, viene desarrollando desde hace años una intensa labor, de la que más adelante se dará cuenta con mayor detalle, que viene dando resultados muy positivos en la obtención, tratamiento y difusión de información fiable y de calidad sobre el estado de la Administración de Justicia. Este hecho, por su notoriedad, no precisaría ser objeto de un especial recordatorio, si no fuera por el papel marginal que en el Proyecto se asigna al Consejo General del Poder Judicial a pesar de ser el órgano más próximo a los Juzgados y Tribunales, que son la fuente material de una información que se obtiene precisamente de las resoluciones jurisdiccionales que constituyen la base de la estadística judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Enlazando con el contenido del Proyecto, son tres las grandes cuestiones que merecen una especial atención: En primer lugar, la naturaleza jurídica de la Comisión; en segundo término, su composición y la presencia en ella de miembros de este Consejo; y en tercer lugar, las atribuciones de la Comisión.

B) Naturaleza jurídica de la Comisión.

Una de las disposiciones del Proyecto que revela la idea de la que se parte y que es causa de las deficiencias detectadas en la regulación de la Comisión que se verán en su momento, es la relativa a su naturaleza jurídica como «*órgano colegiado adscrito al Ministerio de Justicia y que actuará con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones*» (art. 1). Esta "adscripción" ha de adjetivarse necesariamente de *orgánica* -por más que no se emplee este término-, pues no se contempla otra clase de adscripción en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni en la Ley 6/1997, de 14 abril, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y la vertiente funcional de la Comisión es tratada a continuación en el mismo artículo, al disponer que actuará «*con plena autonomía en el ejercicio de sus funciones.*»

Alrededor de este polémico entendimiento de la Comisión como órgano colegiado de funcionamiento autónomo integrado en un departamento ministerial, han de hacerse las siguientes consideraciones:

1ª La habilitación reglamentaria del art. 461.3 de la LOPJ no sólo no contempla tal adscripción, sino que a la hora de concretar el contenido de la regulación reglamentaria que se confía al Gobierno, la excluye de la relación que comprende la «*estructura, composición y funciones*» de la Comisión, sin extenderla a un extremo de tal relevancia como su calificación como organismo administrativo. Por consiguiente, si bien es cierto que la potestad reglamentaria



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

no puede quedar constreñida a la simple reproducción y aclaración de la norma delegante, ya que entonces su función sería nula, sino que ha de complementarla en la medida que sea indispensable para que aquélla adquiera su plena efectividad, conteniendo normas precisas que expliquen, aclaren o pongan en práctica los preceptos de la ley que desarrollan, también lo es que este complemento indispensable constituye el límite máximo de la norma delegada, sin que los reglamentos, como sucede en este caso, puedan ampliar el contenido de la ley.

2ª Resulta difícilmente conciliable con la Comisión, tal como viene configurada por el art. 461.3 de la LOPJ, que pueda serle de aplicación el bloque normativo de la LOFAGE, tanto si se entiende que el Proyecto califica la Comisión como *organismo autónomo* (art. 43 y cc. de la Ley 6/1997), como si la considera *órgano colegiado* de los previstos en el art. 39.2 de la citada Ley, posibilidades ambas que deben descartarse porque el ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a «*la organización y el funcionamiento de la Administración General del Estado y los Organismos públicos vinculados o dependientes de ella*», que «*desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado*» (art. 1).

Por la misma razón, tampoco puede ser de aplicación la figura de *órgano colegiado* integrado en una Administración pública aunque sin participar en su estructura jerárquica, prevista en el art. 22.2 de la LRJPAC, pues de los términos de la LOPJ no se desprende que se asimile esta Comisión a los *órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas* -no lo son ni el CGPJ ni la Fiscalía General del Estado- *en que participen organizaciones representativas de intereses sociales* -igualmente no tienen tal naturaleza las instituciones públicas acabadas de reseñar-, como tampoco que pueda ser incluida entre *aquellos otros (órganos colegiados) compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales*, a los que se refiere aquel precepto. Que el CGPJ preste su organización para



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIA

realizar aquellas tareas necesarias para que los Jueces y Magistrados integrantes del Poder Judicial puedan realizar sus funciones con normalidad e independencia, no lo convierten en una Administración pública encuadrada en el Poder Ejecutivo.

Resulta significativo que con estas fórmulas empleadas por las leyes administrativas para proporcionar autonomía funcional a determinados órganos u organismos independientes pero vinculados en mayor o menor medida a la Administración, se persigue preservar la actuación de aquéllos neutralizando las interferencias de la Administración bajo cuya dependencia y dirección se vinieran ejerciendo hasta entonces tales funciones, consideradas en la órbita del Poder ejecutivo. Esta realidad incide en la inidoneidad de estas fórmulas de adscripción debido a que en materia de estadística judicial se parte del fenómeno opuesto, al residir en la actualidad la gestión de la estadística judicial en el CGPJ.

Finalmente, la adscripción ministerial provocaría problemas de orden práctico, como el régimen de revisión de los actos de la Comisión.

3ª La Comisión es creación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, mientras que los Organismos públicos de la Administración General del Estado -y el Proyecto adscribe la Comisión al Ministerio de Justicia- lo son conforme a lo establecido en la LOFAGE (art. 5.1), por lo que resulta inadecuado acudir a un instituto jurídico como es el del organismo administrativo adscrito cuando la creación del organismo en cuestión se ha producido en diferente marco legal.

4ª Atendiendo a criterios heurísticos elementales de orden sistemático y a la propia condición de los miembros de la Comisión, el referente orgánico ha de buscarse en aquel o aquellos organismos de similar composición que se encuentren en la propia Ley Orgánica del Poder Judicial. Así, hallamos la *Comisión de Selección* a la que se refiere el art. 304 de la LOPJ y que regula el art. 305 en lo relativo a su *composición y funciones*, sin realizar adscripción



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

orgánica –no constando hasta la fecha que ello haya sido escollo jurídico alguno- y dotándola de autonomía en su actuación, dictando resoluciones que agotan la vía administrativa; la Orden del Ministro de Justicia a que se refiere el art. 305, se limita a dar publicidad a la composición de esta Comisión una vez designados sus respectivos miembros por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial, el Fiscal General del Estado y el Ministro de Justicia.

Por otra parte, si se quiere hallar un referente en la legislación administrativa, lo proporciona los órganos de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y las llamadas Conferencias Sectoriales previstos en los arts. 5 y ss. de la LRJPAC, órganos colegiados que no se adscriben a ningún Departamento Ministerial y resultan excluidos del régimen previsto con carácter general en la LOFAGE.

5ª El art. 461.2 de la LOPJ establece con toda claridad que lo que constituye el *instrumento básico* al servicio de las Administraciones públicas y del Consejo General del Poder Judicial es la *estadística judicial* y no, consecuentemente, la Comisión como elemento orgánico de coordinación; es decir, no se debe confundir la Comisión, como uno de los sujetos que emplea el instrumento, con el instrumento mismo, razón por la cual la Comisión no puede ser considerada como un instrumento más a configurar jurídicamente de modo exclusivo por el Gobierno a través de su Plan de Transparencia Judicial, donde la incluye en uno de los apartados del epígrafe que dedica a la Estadística judicial.

En conclusión, si se tienen en cuenta la voluntad que late en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial a la hora de concebir la Comisión como organismo en el que confluyan este Consejo, las Administraciones públicas con competencia en materia de Justicia y la Fiscalía General del Estado, en condiciones de igualdad, idea que es asumida por el propio Plan de Transparencia Judicial, que más adelante declara «*la exigibilidad de que dicha norma* -el real decreto cuyo Proyecto es objeto del presente Informe- sea



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

consecuencia del máximo consenso de todos los interesados», así como la propia naturaleza de este Consejo, como órgano de gobierno del Poder Judicial -lo que hace que sea difícilmente compatible con la integración en el Poder Ejecutivo por la vía de la adscripción a un Departamento Ministerial-, y los precedentes relativos a otras Comisiones de las que forman parte representantes de este Consejo, la Comisión ha de tener la naturaleza de organismo colegiado independiente orgánicamente y sin adscripción a ninguna de las Administraciones públicas ni al Consejo General del Poder Judicial. En esta línea, pueden servir como pauta, con las matizaciones exigidas por la reforma del art. 461.3 de la LOPJ, tanto la Comisión de Selección, antes aludida, como el *Comité de la Estadística Judicial* contemplado en los arts. 7 y siguientes del Reglamento 1/2003, de Estadística Judicial, aprobado mediante Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 9 de julio de 2003.

C) Composición de la Comisión.

Comenzando por el aspecto orgánico, estas primeras consideraciones a su vez se orientan en una doble dirección: por una parte, se tratará el problema del grado de representación del Consejo General del Poder Judicial en los órganos de la Comisión, tanto del Pleno como de la Comisión Técnica que la integran; y por otro lado, se examinará la presencia en tales órganos de miembros de este Consejo.

a) Nivel de representación del Consejo General del Poder Judicial en la Comisión.

Según el art. 5 del Proyecto, el Pleno de la Comisión estará compuesto por los siguientes nueve miembros:

«a) Un presidente y un vicepresidente, cargos que ejercerán en rotaciones bienales el y el vocal encargado de la estadística judicial del



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Consejo General del Poder Judicial.

b) Los siguientes siete vocales:

- El fiscal de sala de la unidad de apoyo al Fiscal General del Estado.*
- Un representante del Ministerio de Justicia, que será el titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.*
- Un representante del Consejo General del Poder Judicial designado por éste.*
- Cuatro representantes de las comunidades autónomas con traspasos recibidos, designados de conformidad con las normas establecidas por la Conferencia Sectorial de Justicia.*

c) Un secretario, cargo que ejercerá en rotaciones bienales un representante del Ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial, el cual actuará con voz pero sin voto.»

Si se tiene presente la consideración del Consejo General del Poder Judicial como titular y gestor de la Estadística Judicial como consecuencia lógica de la concepción del mismo contenida en el art. 122.2 de la Constitución, como "órgano de gobierno" del Poder Judicial, atribuyéndole, entre otras, la función inspectora, además de las previsiones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial [vgr. la elaboración de la Memoria anual sobre el estado, funcionamiento y actividades de los Juzgados y Tribunales de Justicia, y de las necesidades que existan en materia de personal, instalaciones y de recursos, en general, para el correcto desempeño de sus funciones -art. 109.1-; la competencia para regular mediante reglamentos los sistemas de racionalización, organización y medición del trabajo que se estimen convenientes con los que determinar la carga de trabajo que puede soportar un órgano jurisdiccional, así como establecer criterios mínimos homogéneos para la elaboración de normas de reparto.-art. 110.2, r)-; y las funciones de comprobación y control del funcionamiento de los servicios de la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Administración de Justicia por el Consejo y, en particular, por el Servicio de Inspección -arts. 148 y 171-], poniendo todo ello de relieve que la estadística elaborada por los órganos técnicos del Consejo constituye su herramienta básica de trabajo y la fuente oficial de datos para el conocimiento de la realidad judicial, resulta manifiesta la descompensación existente en la composición del Pleno ante la exigua representación del órgano de gobierno del Poder Judicial -dos de los nueve miembros, lo que se traduce en un 22,22 por ciento de representación-, comparada con la que se concede a las Administraciones Públicas implicadas en la Administración de Justicia, dejando aparte la particularidad de la representación institucional del Ministerio Fiscal. Así, frente a la presencia en el Pleno de la Comisión de un dos miembros de este Consejo, la Administración General del Estado está representada por dos miembros -el Secretario de Estado de Justicia, en calidad de presidente de turno, cargo compartido con un Vocal de este Consejo, y el titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, como vocal-, representando otros cuatro vocales a las comunidades autónomas con "traspasos recibidos", se entiende, en materia de Administración de Justicia.

Ha de insistirse en que es significativo que esta composición no responda a la articulación de un nuevo sistema (consecuencia de la Ley 15/2003 y de la Ley Orgánica 19/2003) que sitúa en *pie de igualdad* a las Administraciones Públicas y al Consejo General del Poder Judicial, según reza el Plan de Transparencia Judicial.

En cuanto al cargo de secretario del Pleno, que actuará con voz pero sin voto, ejercerán en rotaciones bienales un representante del Ministerio de Justicia y otro del Consejo General del Poder Judicial [art. 5.c)].

Estas mismas objeciones han de trasladarse a la composición de la Comisión Técnica (art. 8.1), formada por:

«a) *Un Presidente y un vicepresidente, cargos que ejercerán en rotaciones bienales del Consejo General del Poder Judicial designado por éste*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

y el titular de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia.

b) Los siguientes siete vocales:

- Un fiscal de la unidad de apoyo al Fiscal General del Estado.*
- Un representante del Ministerio de Justicia con nivel orgánico de subdirector general o asimilado.*
- Un representante del Consejo General del Poder Judicial designado por éste.*
- Cuatro representantes de las comunidades autónomas con traspasos recibidos, designados de conformidad con las normas establecidas por la Conferencia Sectorial de Justicia.*

c) Un secretario, cargo que ejercerá en rotaciones bienales un representante del ministerio de Justicia y del Consejo General del Poder Judicial, el cual actuará con voz pero sin voto.»

b) Presencia en la Comisión del Vocal encargado de la estadística judicial y de un representante designado por el Consejo General del Poder Judicial.

En cuanto a la presencia en el Pleno de un Vocal del Consejo General del Poder Judicial, nada que objetar a que recaiga en aquel a quien el propio Consejo haya confiado el encargo de la estadística judicial, aunque ha de recordarse por su íntima relación con el problema ya tratado de la naturaleza jurídica de la Comisión, que según el art. 117.1 de la LOPJ, el régimen de incompatibilidades de los miembros del Consejo impide que formen parte de un organismo colegiado adscrito orgánicamente al Ministerio de Justicia.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Respecto al resto de la representación del CGPJ en el Pleno y en la Comisión técnica, se considera correcto confiar la designación de estos miembros al Consejo.

* * *

En consecuencia, dados los términos que emplea el párrafo primero del art. 461.3 de la LOPJ, lo procedente es integrar la Comisión de forma que se respete la posición institucional que ocupan, por lado, el Consejo General del Poder Judicial y, por otro, las distintas Administraciones Públicas –General del Estado y autonómicas con competencias transferidas en materia de Administración de Justicia-, además del puesto que se reserve a la Fiscalía General del Estado. Como ya ha manifestado este Consejo en el citado Informe aprobado el 20 de julio de 2005, relativo la Proyecto de Plan de Transparencia Judicial, *«[E]l plano de igualdad en que se sitúa (por el Plan) al Consejo respecto de las Administraciones Públicas competentes en la materia no ha de impedir, sin embargo, el reconocimiento de su singular posición en cuanto órgano de gobierno del Poder Judicial, responsable directo de la inspección de los juzgados y tribunales y del buen funcionamiento de la Administración de Justicia en España, lo que hace de la Estadística Judicial su herramienta básica de trabajo, como soporte material del desempeño de su potestad inspectora»*, insistiendo más adelante en que *«la peculiaridad institucional del Consejo debiera ser respetada, en primer lugar, en las normas que reglamenten la organización y funcionamiento de la Comisión Nacional de Estadística Judicial, dotando al Consejo de un papel rector o preponderante en los procesos de formación de la voluntad del citado órgano y en la toma de decisiones que afecten de forma directa al tratamiento de datos judiciales. Sería muy conveniente, por ello, -continúa el Informe de 20 de julio de 2005- que, sin perjuicio de procurar el necesario consenso con el resto de las Administraciones que participan en dicha Comisión, la opinión del Consejo tuviese eficacia conformadora del contenido de los planes estadísticos generales y especiales, y muy particularmente, de los criterios uniformes y de*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

obligado cumplimiento sobre obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español».

D) Atribuciones de la Comisión.

Pasando a analizar el ámbito objetivo de la Comisión, las funciones genéricas se hallan en el art. 3 y serán meramente enumeradas, ya que el conjunto de las competencias será tratado con ocasión de las funciones particulares del Pleno (art. 6), donde aquéllas vienen más desarrolladas, sin que por otra parte sea preciso detenerse en las competencias de la Comisión Técnica (art. 9: preparar las sesiones del Pleno; elaborar y elevar al Pleno las propuestas de actuación y documentos cuya aprobación le corresponda; velar por el exacto cumplimiento de los acuerdos adoptados por el Pleno y ejercer las competencias que éste le delegue), aunque se advierte que dado el rango de quienes componen el Pleno y su régimen de sesiones, es previsible, si se mantiene el texto del Proyecto, que aquél delegue sus competencias en la Comisión Técnica, lo que puede desembocar en que ésta acabe siendo el órgano materialmente resolutorio de la Comisión.

Antes de examinar el tema competencial, conviene efectuar desde la perspectiva de la ciencia estadística una serie de puntualizaciones ante la cierta imprecisión que sobre este punto late en el Proyecto:

2) *Conceptos de estadística judicial, sistema estadístico judicial y sistema de información estadística.*

Aunque en el Proyecto se hable de **estadística judicial**, se puede deducir que este término se utiliza en un sentido amplio, no limitándose a la mera operación estadística de recopilación de información estadística en los órganos judiciales sobre su carga de trabajo y funcionamiento. En este sentido abunda el contenido del Plan de Transparencia Judicial, en el que se cita como



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

información deseable la proveniente de otras muchas fuentes, incluyendo alguna complementaria de carácter económico y sociodemográfico. Por lo tanto, lo que se pretende crear formalmente es un **sistema estadístico judicial** o **sistema estadístico de la Justicia española**. Este sistema estadístico judicial puede definirse como aquel conjunto de elementos, ordenadamente relacionados y articulados entre sí, que aporta a la Administración, al Gobierno de la Justicia y a la sociedad estadísticas oficiales necesarias para el cumplimiento de sus fines.

El sistema estadístico judicial lo formarían todos los órganos que elaboran información estadística oficial sobre la Justicia que deben utilizar métodos, procedimientos y estándares armonizados, actuando la Comisión Nacional de Estadística como elemento vertebrador del sistema, elaborando la planificación, definiendo qué operaciones estadísticas hay que realizar, cuándo y por quién, y la coordinación, definiendo los estándares y normas estadísticas comunes.

Como consecuencia de la actividad de los distintos organismos intervinientes en el sistema estadístico judicial se elaborarán diversas operaciones estadísticas, cada una de las cuales dará lugar a: 1) tareas de recopilación de datos, bien por medio de formularios, bien por medio de acceso a bases de datos administrativas o de gestión; 2) tareas de elaboración y depuración; y 3) tareas de difusión de los datos elaborados. Esto dará lugar a la construcción de uno o varios **sistemas de información estadística**, que deberían estar coordinados e integrados en un portal común que permitiera a los usuarios un fácil acceso.

Siguiendo el principio de la relación coste-eficacia recogido en el Plan de Transparencia Judicial y que constituye uno de los principios básicos de buena práctica de la estadística oficial, cada operación estadística debería realizarla aquel organismo, de entre las que forman el sistema de la estadística



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

judicial, que lo haga de la manera más eficiente por su situación, medios, sinergias internas, etc.

Obviamente, la *transparencia judicial* obliga, y los actuales medios técnicos permiten, a que todos los usuarios puedan acceder a la información que necesitan.

2) *Distinción entre los papeles de usuario de la estadística, productor de la estadística y suministrador de datos para la misma.*

Existen numerosos ***usuarios de la estadística judicial***, cada uno de los cuales tiene sus propias necesidades. Estos usuarios tienen que acceder a los datos que necesitan en condiciones de igualdad y de tal forma que sus necesidades queden plenamente satisfechas, entendiendo siempre que este acceso ha de facilitarse respetando la legislación de protección de datos y la de la función estadística pública.

Como se ha señalado en el apartado anterior, cada operación estadística de las incluidas en los Planes estadísticos debería ser realizada por el ***organismo*** que la pueda asumir con la mejor relación coste-eficacia. Cada operación tendrá sus ***suministradores de datos***, pudiendo ser estas personas físicas que tengan asignada esa responsabilidad (los secretarios judiciales para los actuales boletines estadísticos, p.e.), o sistemas informáticos que ponen los datos a disposición del productor de la estadística con, o incluso sin, la intervención de técnicos del órgano responsable de los datos de origen y siempre con la debida autorización del responsable del mismo.

* * *

Hechas las anteriores precisiones, ha de retomarse el análisis del reparto de competencias que se prevé en el Proyecto de Real Decreto.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

a) Atribuciones genéricas de la Comisión.

Comenzando por las funciones de la Comisión, el Proyecto atiende a una distinción fundamental:

a') En primer término, están aquellas que el art. 461.3 de la LOPJ otorga expresamente a la Comisión:

- Aprobar los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia.
- Establecer criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español.

b') Y en segundo lugar, se erige como "función" de la Comisión aquello que según el párrafo último del apartado 2 del mismo artículo 461 ha de ser "asegurado" por la *Estadística Judicial*:

- La disponibilidad permanente y en condiciones de igualdad por las Cortes Generales, el Gobierno, las Comunidades Autónomas, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado de información actualizada, rigurosa y debidamente contrastada sobre la actividad y carga de trabajo de todos los órganos, servicios y oficinas judiciales de España así como sobre las características estadísticas de los asuntos sometidos a su conocimiento.
- El pleno acceso de los ciudadanos a la estadística judicial.

Como ya se adelantó, sobre estas competencias se tratará a continuación con más detalle al examinar las funciones del Pleno.

b) Atribuciones específicas del Pleno.

Vienen contempladas en el art. 6 del Proyecto, debiendo diferenciarse entre ellas atendiendo a criterios como la inclusión de las competencias en la



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

habilitación del art. 461.3 de la LOPJ y la relación -directa o no- de cada función con la estadística judicial.

Así, cabe hacer la siguiente distinción:

1º Funciones relacionadas directamente con la estadística judicial comprendidas, en principio, en la habilitación del art. 461.3 de la LOPJ [letras a) y c) del art. 6]:

- Aprobar los planes estadísticos generales y especiales de la Administración de Justicia, tendentes a la ejecución del Plan de Transparencia Judicial, con pleno respeto a lo establecido en la normativa vigente en materia de función estadística pública y protección de datos de carácter personal.

- Aprobar criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español, con pleno respeto a lo establecido en la normativa vigente en materia de función estadística pública y protección de datos de carácter personal.

2º Funciones no comprendidas en la habilitación del art. 461.3 de la LOPJ [letras b), d), e), f), g), h), i) y j) del art. 6], que a su vez son susceptibles de subdivisión:

2.1. Funciones directamente relacionadas con la estadística judicial [letras d) y h) del art. 6]:

- Aprobar los diferentes niveles de acceso a los usuarios del sistema, así como cuantas normas garanticen la confidencialidad y protección de los datos de carácter personal que se recojan en las estadísticas que se elaboren, de acuerdo con la normativa vigente en esta materia, asegurando el pleno acceso de los ciudadanos a la estadística judicial.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- Aprobar los boletines estadísticos o cualquier otro instrumento de recogida de datos en soporte informático único o compatible que se determine.

2.2. Funciones no relacionadas o bien vinculadas indirectamente con la estadística judicial [letras b), e), f), g), i) y j) del art. 6]:

- Proponer al Centro de Estudios Jurídicos la formación especializada de los Secretarios Judiciales que vayan a cubrir los puestos de trabajo de las Unidades Procesales de Apoyo Directo en las que se residencie la confección de la estadística o de los responsables de los servicios comunes procesales que se constituyan en cada ámbito territorial y a los que se atribuya la estadística judicial de acuerdo con el diseño y organización de los mismos establecidos por cada Administración competente. A tal efecto, el Centro de Estudios Jurídicos podrá celebrar actividades formativas de manera descentralizada, suscribiendo convenios con las Administraciones autonómicas.

- Aprobar las normas de estandarización necesarias sobre conceptos, definiciones, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que permitan la obtención y clasificación homogénea de los datos.

- Proponer al Ministro de Justicia las modificaciones legislativas que sean precisas para la implantación de los planes estadísticos, así como las medidas tendentes a establecer la obligatoriedad de la utilización de las aplicaciones informáticas de gestión procesal, de tal manera que no queden fuera del sistema informático actuaciones jurisdiccionales.

- Realizar cuantas actividades de coordinación sean necesarias con el Instituto Nacional de Estadística y los Institutos de Estadística de las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia, así como con el Consejo Superior de Estadística.

- Aprobar cuantos instrumentos de coordinación e información sean



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

precisos para el cumplimiento del Plan de Transparencia Judicial.

- Asegurar la utilización obligatoria de las aplicaciones informáticas de gestión procesal con el fin de no dejar fuera del sistema informático ninguna clase de actuaciones jurisdiccionales.

a') Funciones directamente relacionadas con la estadística judicial comprendidas, en principio, en la habilitación del art. 461.3 de la LOPJ.

Se incluyen en este apartado las funciones recogidas en las letras a) y c) del art. 6 del Proyecto. Ha de comenzarse reiterando lo ya dicho en relación con la necesidad de que los órganos de la Comisión tengan una composición distinta a la proyectada, pues la corrección de la norma en este punto dependerá en gran medida del grado de participación que en aquéllos tenga la representación de este Consejo.

Tras esta precisión inicial que se toma como punto de partida, deben hacerse unas reflexiones acerca de la función contemplada en la letra a) del art. 6, consistente en la aprobación de «los planes estadísticos generales y especiales de la Administración de Justicia, *tendientes a la ejecución del Plan de Transparencia Judicial*, con pleno respeto a lo establecido en la normativa vigente en materia de función estadística pública y protección de datos de carácter personal». El texto resaltado en cursiva invita a realizar una serie de reflexiones:

Primera. El Plan de Transparencia Judicial recientemente aprobado constituye una declaración programática en forma de Acuerdo de Consejo de Ministros, pero sin el rango normativo correspondiente a un Real Decreto.

Segunda. Se concede al Plan un carácter integrador y unificador que no se compadece con el hecho de que su texto no llegara a ser discutido ni, obviamente, consensuado previamente con este Consejo, que tuvo



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

conocimiento del mismo por vez primera cuando el Proyecto se recibió para ser informado, sin que ninguna de las sugerencias que se formularon haya sido recogida en el texto definitivo del Plan.

Tercera. El Plan de Transparencia Judicial cita un conjunto de instrumentos -la estadística Judicial, las tecnologías de la información y las comunicaciones, las buenas prácticas procesales, la arquitectura judicial, la potenciación de los objetivos de transparencia en relación con la actuación del Ministerio Fiscal y del Cuerpo de Secretarios Judiciales, la modernización del lenguaje jurídico, las quejas, reclamaciones y sugerencias de los ciudadanos, y la cooperación jurídica internacional-, que, como es evidente, tienen una entidad propia al margen del Plan de Transparencia, aunque éste deba utilizarlos en su desarrollo y, al mismo tiempo, inspirarlos para que en su evolución sigan los principios del Plan, en algunos casos ya marcados por la Ley Orgánica del Poder Judicial. Pero esto es muy distinto a que el Plan de Transparencia diseñe completamente estos instrumentos, lo cual no viene establecido por la citada Ley Orgánica y sería además en algún caso contrario a Derecho. Así, no cabe sostener que toda la cooperación jurídica internacional, por poner un claro ejemplo, deba estar determinada únicamente por el Plan de Transparencia.

Y *cuarta.* Es significativo que aquello que para el art. 14 de la Ley 15/2003 son el concepto, finalidades y cometido del "Plan de Transparencia Judicial" (con mayúsculas), el art. 461.1 reformado de la LOPJ lo aplica a la "Estadística Judicial" en el marco de "un plan de transparencia" (con minúsculas), lo que indica que la estadística judicial es la que constituye la herramienta -y no ya el Plan de Transparencia Judicial-, aunque, eso sí, en el marco del plan de transparencia que puedan trazar tanto este Consejo, como el Gobierno (en el Plan de Transparencia Judicial) y las demás Administraciones Públicas implicadas en la Administración de Justicia, siempre respetando el principio de jerarquía normativa y las respectivas atribuciones



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

legalmente establecidas, a lo que deberán atenerse los planes que se vayan aprobando y las normas que los desarrollen.

Consecuentemente, resulta incorrecto, por defecto, el matiz que se ha subrayado del art. 6, a) del Proyecto («tendientes a la ejecución del Plan de Transparencia Judicial»), al quedar limitada con esta redacción la función del Pleno de la Comisión a los planes estadísticos tendentes a la ejecución de dicho Plan -máxime si se tiene en cuenta que el mismo se autoerige en «marco necesario para el desarrollo de una nueva estadística judicial»-, pero sin establecerse como coordinador global del Sistema Estadístico de Justicia, limitando su actuación a un conjunto importante, pero no exhaustivo, de operaciones estadísticas: las relacionadas con el Plan de Transparencia Judicial, dejando de este modo fuera de las actividades de la Comisión la ordenación de operaciones estadísticas que puedan ser de interés para el Consejo o las que puedan desarrollar las Administraciones al margen del Plan de Transparencia, lo cual no sólo limitaría las posibilidades de coordinación de la Comisión, sino que determinaría completamente todas las operaciones estadísticas realizadas por el Consejo y las Administraciones, restringiéndolas al Plan de Transparencia al imponerles estrictamente las operaciones estadísticas que pueden o no pueden hacer. Finalmente tampoco parece acertado tomar como único norte de la actuación estadística un Plan de Transparencia que puede quedar prematuramente desfasado de la realidad.

Dicho esto, procede ahora analizar aquellas funciones que el Proyecto atribuye a la Comisión y que superan la habilitación reglamentaria del art. 461.3 de la LOPJ, a fin de determinar si el proyectado reglamento ejecutivo incurre en un exceso o *ultra vires* en la delegación y, por añadidura, si invade el ámbito competencial de este Consejo.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

b') Funciones no comprendidas en la habilitación del art. 461.3 de la LOPJ.

a") Funciones directamente relacionadas con la estadística judicial [letras d) y h) del art. 6].

Como consecuencia de la enumeración taxativa de competencias del art. 461.3 de la LOPJ, las demás funciones del art. 6 del Proyecto relacionadas directa o indirectamente con la estadística judicial han de entenderse reservadas al Consejo General del Poder Judicial y, consecuentemente, su atribución a la Comisión constituiría, como se ha dicho, un exceso ante la habilitación legal efectuada por el citado precepto de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Esta afirmación responde a las siguientes razones:

1ª La "Estadística Judicial" a la que con carácter general se refiere el citado art. 461, es tratada únicamente en la Ley Orgánica del Poder Judicial y no en las normas reguladoras de la estadística pública, dato hermenéutico que lleva a la conclusión de que la gestión -entendida en sentido amplio- de la estadística judicial forma parte del sistema complejo del Poder Judicial, razón por la que ha de corresponder de modo genérico y principal, dejando a salvo las excepciones legales como la del art. 461.3, al órgano de gobierno del Poder Judicial. Así, la información objeto de tratamiento estadístico no sólo se genera y procesa en los órganos jurisdiccionales, sino que la información estadística tiene también una especial trascendencia en el ámbito del Poder Judicial, constituyendo, según ha tenido la oportunidad de declarar este Consejo, una herramienta de indudable interés e importancia para un adecuado análisis de la carga de trabajo de los Juzgados y Tribunales, de la identificación de las necesidades (por ejemplo, de especialización de Jueces y Magistrados en determinadas materias y de los programas de formación) y creación de nuevos órganos judiciales, de ayuda a las labores inspectoras del propio Consejo (selección previa de las inspecciones a realizar "in situ", identificación preliminar de puntos críticos), de apoyo para la evaluación del desempeño o



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

actividad de Jueces y Magistrados, así como del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia. Igualmente, la Estadística Judicial no deberá limitarse a los aspectos meramente cuantitativos de la actividad judicial, debiendo recoger también aspectos cualitativos como las materias conocidas, duración de los procesos y sus fases, etc., todo lo cual posibilitará efectuar análisis y estudios de indudable interés para todos los operadores jurídicos, tales como el de movimiento de procedimientos entre los órganos judiciales, de la litigiosidad, de estudios comparativos territoriales y entre órganos judiciales, de evoluciones temporales (por ejemplo, tiempo medio de duración de los procedimientos y de sus recursos en las diferentes instancias), entre otros.

La preeminencia del Consejo General del Poder Judicial en esta materia se justifica por la vital importancia que la estadística judicial reviste para el ejercicio cotidiano de las funciones de gobierno del Poder Judicial, pues sin un conocimiento actualizado y permanente de los datos e informaciones generados por el hacer jurisdiccional, no es posible tomar decisiones que afectan a aspectos tan variados como la determinación y valoración de las necesidades de plantilla de los órganos judiciales, su actividad, carga de trabajo, régimen de licencias, compatibilidades, funcionamiento, problemas estructurales, planificación de actividades, necesidades de reforma procesal, y un largo etcétera. Por lo que atendiendo a este carácter crucial de la información, el Consejo ha de tener una intervención clave en las decisiones que se vayan a adoptar en el futuro en materia de estadística judicial, principalmente en la determinación del tipo y naturaleza de datos que han de ser recogidos y tratados y en los criterios que se han de seguir en la elaboración de dichas estadísticas.

Debe destacarse como factor de especial importancia a tener en cuenta, que una de las competencias fundamentales íntimamente ligada a la estadística judicial es la inspección de Juzgados y Tribunales, atribuida expresamente al Consejo General del Poder Judicial por el art. 122.2 de Constitución. No puede pasarse por alto que este Consejo es un órgano



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

constitucional de garantía de la independencia de Jueces y Magistrados, por lo que los instrumentos de control del ejercicio de su función -y la estadística lo es de carácter fundamental- no pueden dejarse en manos de órganos que no tienen conferido constitucionalmente la función de garantía del ejercicio independiente de la función jurisdiccional.

Con otras palabras, y a pesar de que en el Plan de Transparencia Judicial al tratar de la *Estadística Judicial*, en los apartados dedicados al *Desarrollo de una nueva estadística judicial* y a la *Constitución de la Comisión Nacional de Estadística Judicial*, se utilice reiteradamente el término "Administraciones" para referirse a todas las entidades públicas interesadas en la materia y que participan en la Comisión, los órganos que integran el Poder Judicial no son organismos de la Administración y, por ende, la gestión de un instrumento de la importancia de la estadística judicial no puede confiarse con carácter general a un organismo administrativo como es la Comisión -máxime a la vista de cómo ha concebido el Proyecto su composición-, que por el contrario ha de conocer con carácter excepcional de las materias que expresamente le confiere el art. 461.3 de la LOPJ; si se entendiera que las materias relacionadas con al estadística judicial -las restantes del art. 461 de la LOPJ y otras- son competencia del Poder Ejecutivo, no sólo se produciría un retroceso a un estadio anterior a la creación de este Consejo y de su Gabinete estadístico, a una época en la que esta materia estaba asignada al Instituto Nacional de Estadística que era el que, hasta el momento de la firma del convenio de colaboración con el Consejo, recogía todas las estadísticas judiciales, sino que a la vez resultaría superflua la misma creación de un organismo administrativo *ad hoc* adscrito al Ministerio de Justicia como es la Comisión, cuando podría acudir a los organismos contemplados en la Ley 12/1989, de 11 de mayo, sobre Función Estadística Pública.

2ª La propia estructura del art. 461 de la LOPJ demuestra que se da por supuesto, por evidente, que la estadística judicial es materia propia del Consejo General del Poder Judicial, que por tal motivo no precisa habilitación



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

que reconozca su titularidad y capacidad para realizar las explotaciones estadísticas que considere necesarias para sus funciones de gobierno del Poder Judicial, ya que sólo las excepciones competenciales a esta regla general que se establecen a favor de la nueva Comisión Nacional de Estadística Judicial y a las Administraciones públicas con competencia en materias de Administración de Justicia, precisan ser objeto de expresa referencia en los apartados 3 y 4 del citado artículo.

3ª Dada la directa relación entre los datos estadísticos y la fuente de información que constituyen las actuaciones judiciales, es al Consejo General del Poder Judicial a quien legalmente compete la reglamentación de los requisitos y demás condiciones que afecten al establecimiento y gestión de los ficheros automatizados que se encuentren bajo la responsabilidad de los órganos judiciales (art. 230.5 de la LOPJ). En cumplimiento de esta responsabilidad, el Pleno del Consejo ha regulado esta materia, siendo la última de sus disposiciones el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005, por el que se aprueba el Reglamento de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales (Título V, arts. 86 a 97).

4ª Finalmente, como argumento que, aunque de orden práctico, no es de inferior valor, ha de estimarse positivamente la labor que en materia de estadística judicial ha venido realizando este Consejo y que se ha visto potenciada en estos últimos años, siendo sus hitos más relevantes los siguientes:

1) El Código de Conducta para usuarios de equipos y sistemas informáticos al servicio de la Administración de Justicia, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 26 de febrero de 2003 (Instrucción núm. 2/2003), en cuyo artículo 3.2 señala que es su objetivo fundamental «la consecución de una realidad judicial informatizada, maximizando el uso de las aplicaciones informáticas y su interacción, así como posibilitar la obtención de los datos directamente de los sistemas de



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

información de gestión procesal para la confección por los Secretarios, o por quien en cada momento tenga competencia, de la estadística judicial y su remisión posterior al Consejo General del Poder Judicial, único titular y gestor de la misma».

2) El Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 9 de julio de 2003, por el que se aprueba el Reglamento 1/2003, de Estadística Judicial, en el que inserta en una regulación minuciosa de esta materia, incluye un Capítulo VII dedicado a la *Cooperación con las Administraciones Públicas* (arts. 25 y 26) y un Capítulo VIII que tiene por objeto la *Difusión de la Estadística Judicial*. A este respecto, se ha de recordar que el Consejo, para el cumplimiento de sus fines, ha venido confeccionando la Estadística Judicial desde el año 1994, tras la firma del Convenio de 15 de febrero de 1995, de colaboración con el Instituto Nacional de Estadística. La Estadística Judicial del Consejo está incluida en el Programa Anual 2005 del Plan Estadístico Nacional 2005-2008, con el código 4508, y bajo el título de *Estadística de la Actividad Judicial*.

3) La actual estadística judicial, entendida en sentido restringido como la elaborada por el Consejo, ha evolucionado considerablemente en los últimos años. El Consejo ha optado por un trabajo evolutivo, en el que el impulso de la armonización y uso de los sistemas de gestión procesal se acompaña con un aprovechamiento más intenso de la información disponible, la reducción de la información demandada a los juzgados, y la potenciación del uso de las herramientas informáticas. Esta evolución no se ha hecho de manera caprichosa sino siguiendo las líneas trazadas por el Reglamento de la Estadística Judicial del Consejo General del Poder Judicial, líneas que están en perfecta armonía con los objetivos del Plan de Transparencia. Como conocen quienes tienen experiencia en la elaboración de estadísticas, la construcción de un Sistema Estadístico es una tarea larga y compleja, que requiere una cuidadosa planificación, un trabajo constante y meticuloso, la obtención de mejoras, la evaluación de los pasos dados y, posiblemente, el



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

replanteamiento de la planificación inicial. Generalmente, los cambios bruscos, salvo que se hagan con una excepcional planificación y unos medios más que sobrados, conducen a fracasos que suelen ser especialmente graves, porque se puede pasar por largos periodos con menor y peor información que la que había originalmente, con ruptura de series históricas y con la necesidad de volver a empezar. Por este motivo el Consejo ha dado un conjunto de pasos que han desembocado en un reciente concurso para la elaboración de un *Repositorio Nacional de Asuntos Judiciales*, que deberá venir precedido por la selección de un conjunto de indicadores básicos y de un examen de los actuales sistemas de gestión procesal. Se prevé tener resultados preliminares en un periodo muy corto (primer trimestre de 2006) para indicadores basados en la actual estadística judicial, y realizar un plan gradual que llevara algunos años para ir primero complementando y luego sustituyendo por el nuevo sistema la actual estadística basada en boletines.

La amplia experiencia acumulada por el Consejo en la elaboración de la Estadística Judicial, tanto en la recogida de datos como en su tratamiento, explotación y difusión, así como la especial capacitación de los órganos técnicos encargados de dicha materia, encuadrados en el Servicio de Organización y Modernización Judicial, aconseja dar continuidad a este patrimonio consolidado de experiencias y conocimientos.

Además de los Acuerdos antes citados, el Consejo ha venido desarrollando diversas acciones para modernizar los procedimientos de recogida de datos que nutren la Estadística Judicial, mejorar su calidad, reducir la carga de trabajo de los órganos judiciales en su confección, acortar los plazos de presentación de los resultados y ampliar el contenido y ámbito de difusión de dichos resultados, en particular:

- La utilización, desde el primer trimestre de 2004, de boletines electrónicos en formato *Excel* y *Open Office*, y su transmisión desde los órganos judiciales al Consejo por medio del correo electrónico.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

- La eliminación en el 2005 de la distribución de los boletines estadísticos en papel, al comunicarse a los órganos judiciales a través de la aplicación informática *Inter Ius* y su remisión al Consejo por los mismos medios.

- En el año 2005 se ha iniciado, igualmente, la recogida de boletines estadísticos por medio de formularios *web* a través del *Punto Neutro Judicial*.

- La difusión mediante cederrón de resúmenes territoriales con carácter trimestral al Parlamento, Ministerio de Justicia, Administraciones y Tribunales Superiores de Justicia.

- La difusión al resto de la sociedad de esta misma información a través de la página *web* del Poder Judicial.

- La puesta a disposición de las Administraciones y órganos judiciales de la consulta a la base de datos de la Estadística Judicial como un servicio del *Punto Neutro Judicial*.

En conclusión, la gestión de la Estadística Judicial debe evolucionar sobre bases sólidas, evitándose que en el proceso de evolución se produzcan pérdidas irreparables de información.

Como contraste, ciertas previsiones del Proyecto pueden resultar poco operativas. A modo de ejemplo, el art. 6, h) prevé entre las funciones del Pleno de la Comisión la aprobación de «los boletines estadísticos o cualquier otro instrumento de recogida de datos en soporte informático único o compatible que se determine», lo cual no parece adecuado como función del Pleno, que ya aprueba los Planes y no debería descender al detalle técnico de los instrumentos de recogida. Por otra parte, la práctica enseña que estos instrumentos se tienen que ir perfeccionando sobre la base de la experiencia adquirida, y también pueden surgir necesidades en momentos en los que no se pueda esperar a un Pleno. Tampoco se puede coartar la capacidad de las partes, y especialmente del Consejo, de recoger la información que necesite para sus fines y que sea complementaria a los objetivos de los planes estadísticos. En cuanto a la frase “*cualquier otro instrumento de recogida de*



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

datos en soporte informático único o compatible”, se debería sustituir por *“cualquier otro instrumento de recogida de datos estadísticos en soporte informático único o compatible”*, para evitar confusiones respecto a otras operaciones de recogida de información que puedan ser necesarias.

b") Funciones no relacionadas o vinculadas indirectamente con la estadística judicial.

1º Funciones que no afectan a las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial.

Se trata de aquellas competencias del Pleno de la Comisión recogidas en las letras b), f) e i) del art. 6, como son la propuesta al Centro de Estudios Jurídicos de formación especializada en esta materia para los Secretarios Judiciales [letra b)] y la propuesta al Ministro de Justicia de las modificaciones legislativas que considere precisas [letra f)], aunque ha de notarse que no todas a las que se refiere el precepto se refieren propiamente a la materia estadística, como es el caso de la utilización de las aplicaciones informáticas de gestión procesal. En cuanto a la función de la letra i) (*«aprobar cuantos instrumentos de coordinación e información sean precisos para el cumplimiento del Plan de Transparencia Judicial»*), está redactada con una cierta indefinición, por lo que en un principio no menoscaba las atribuciones del Consejo la aprobación de tales instrumentos en lo que afecte al Plan de Transparencia Judicial del Gobierno.

2º Funciones que afectan a las atribuciones del Consejo General del Poder Judicial.

En siguiente lugar y enlazando con lo anterior, exceden de las competencias de la Comisión aquellas materias ajenas al concepto de "estadística judicial", por no referirse a la noción "dato estadístico". Por lo tanto, la competencia asignada al Pleno de la Comisión para «asegurar la utilización



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

obligatoria de las aplicaciones informáticas de gestión procesal con el fin de no dejar fuera del sistema informático ninguna clase de actuaciones jurisdiccionales» [letra j)], no cabe atribuirla a dicho organismo por afectar al modo de documentar las actuaciones jurisdiccionales y no a los datos estadísticos que pueden obtenerse a partir de ellas, correspondiendo a este Consejo lo relativo a la aprobación de los programas y aplicaciones informáticas que se utilicen en la Administración de Justicia, así como garantizar su compatibilidad entre sí para facilitar su comunicación e integración (art. 230.5 LOPJ), materia que ha sido recientemente reformada por el Acuerdo de 15 de septiembre de 2005 por el que se aprueba el Reglamento de los aspectos accesorios de las actuaciones judiciales (Título VI, arts. 98 a 102).

En cuanto a la aprobación de *«las normas técnicas de estandarización necesarias sobre conceptos, definiciones, clasificaciones, nomenclaturas y códigos que permitan la obtención y clasificación homogénea de los datos»* [letra e)], se trata de de una atribución que afecta al tratamiento de los datos informáticos obtenidos de los órganos jurisdiccionales que corresponde al Consejo General del Poder Judicial en virtud del citado art. 230.5 de la LOPJ.

Por otra parte, la función prevista en la letra g) del art. 6, consistente en la realización de actividades de coordinación con el Instituto Nacional de Estadística y los Institutos de Estadística de las comunidades autónomas con competencias asumidas en materia de justicia, así como con el Consejo Superior de Estadística, habrá de entenderse que es sin perjuicio del Convenio de colaboración entre el Instituto Nacional de Estadística y el Consejo General del Poder Judicial para la realización de las estadísticas judiciales, aprobado por Resolución de dicho Instituto de 15 de febrero de 1995.



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

III. Otras observaciones al articulado.

Hechas las anteriores consideraciones, se hacen las siguientes precisiones al texto del Proyecto:

1ª El art. 3 describe las funciones de la Comisión transcribiendo párrafos del art. 461 de la LOPJ. Entre estas funciones está la aprobación de "planes estadísticos generales y especiales" que en la Ley no se concretan, por lo que convendría que el Real Decreto precise lo que entienda por tales. También debería determinarse el nivel mínimo de detalle de lo aprobado por la Comisión. A título de ejemplo, la Ley de la Función Estadística Pública establece en sus artículos 7 y 8 que para cada una de las estadísticas incluidas en los Planes se debe especificar: a) Los organismos que deben intervenir en su elaboración; b) el enunciado de su fines y la descripción general de su contenido; c) el colectivo de personas y el ámbito territorial de referencia; y d) la estimación de los créditos presupuestarios necesarios para su financiación.

2ª En cuanto a los regímenes de funcionamiento del Pleno (art. 7) y de la Comisión Técnica (art. 10), el Proyecto contempla la celebración de una sesión anual ordinaria en el caso del Pleno, y semestral en el de la Comisión Técnica, pudiendo reunirse en sesiones extraordinarias por decisión del Presidente de turno o tras solicitud de dos terceras partes de sus respectivos miembros. Por otra parte, la adopción de acuerdos es por mayoría simple de los asistentes, decidiendo en caso de empate el voto del Presidente.

Tanto la posibilidad de convocatoria de sesiones extraordinarias, como el régimen de mayorías para la adopción de acuerdos, hacen patente la posición marginal que se asigna a la representación del Consejo General del Poder Judicial en el marco del funcionamiento de los órganos de la Comisión, que se agrava durante el período en que no ostente la presidencia, previéndose además que sea ejercida durante el primer bienio por el Secretario de Estado de Justicia (apartado 1 de la *distribución transitoria única*).



CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL

Así mismo, el Proyecto se remite a los arts. 22 a 27 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como normas supletorias en materia de funcionamiento de los órganos de la Comisión (arts. 7 y 10).

3ª Se hace necesaria la inclusión de dos disposiciones transitorias: una primera que permita al Instituto Nacional de Estadística seguir recogiendo en los juzgados y tribunales sus boletines estadísticos actualmente vigentes y que recoge en virtud del citado Convenio de colaboración con el Consejo General del Poder Judicial de 15 de febrero de 1995, con varias Adendas posteriores; y una segunda disposición que contemple la actual estadística judicial elaborada por el Consejo, mientras la información que actualmente facilita no quede cubierta, con al menos el mismo nivel de calidad, por las operaciones incluidas en los Planes estadísticos generales o especiales que aprueba la Comisión.

Es todo cuanto tiene que informar el Consejo General del Poder Judicial.

Y para que conste y surta efectos, extiendo y firmo la presente en Madrid, a uno de junio del año dos mil seis.