

Documentos

**GESTIÓN PÚBLICA: ORGANIZACIÓN DE LOS
TRIBUNALES Y DEL DESPACHO JUDICIAL**

Autor: *Francisco J. Fernández Cabanillas*
Universidad de Castilla-La Mancha

DOC. N.º 7/04



INSTITUTO DE
ESTUDIOS
FISCALES

N.B.: Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad del autor, pudiendo no coincidir con las del Instituto de Estudios Fiscales.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. METODOLOGÍA Y ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACIÓN
 - 2.1. Metodología general: *Court Management*
 - 2.2. Metodología específica: gestión de calidad
3. EFICIENCIA *VERSUS* JUSTICIA
4. LA EFICIENCIA ORGANIZACIONAL DE LA JUSTICIA
5. LA EFICIENCIA INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA
6. EL GERENTE O ADMINISTRADOR JUDICIAL EN EE.UU
 - 6.1. La profesión de administrador de juzgados
 - 6.2. La era de la reforma judicial
7. EL CASO ESPAÑOL: EL PACTO DE ESTADO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA (2001) Y SU APLICACIÓN
 - 7.1. El pacto de estado para la reforma de la justicia (2001)
 - 7.2. La concreción legal: L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)
 - 7.2.1. El Secretario Judicial
 - 7.2.2. La Oficina Judicial
 - 7.2.3. Las unidades administrativas
8. CONSIDERACIONES FINALES

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. INTRODUCCIÓN

Aunque en los últimos años, incluso meses, se han producido avances y mejoras en la solución de los problemas tradicionales que caracterizaban a la Administración de Justicia española, subsisten algunos de ellos. Esta aseveración queda reflejada en los barómetros de opinión tanto de los usuarios de este servicio público como de los ciudadanos en general, para los que sigue vigente el valor expresivo de la maldición: “Pleitos tengas y los ganes”.

En cuanto a la importancia del tema y su ubicación en el ámbito de la Hacienda Pública, baste decir que siguiendo a Santos Pastor (2002) en algunos casos se ha estimado que los problemas de funcionamiento del servicio público Administración de Justicia reducen la tasa de crecimiento del PIB en una cuarta parte y contraen el crédito financiero en más de un 20 por ciento.

Una de las recientes novedades de política judicial ha sido la reintroducción de las denominadas “tasas judiciales”, que habían sido suprimidas en la década de los 80, por razones de eficiencia y equidad en la búsqueda de la atenuación del problema más visible: la dilación por causa de la congestión; y ello, en un contexto de presupuestos públicos equilibrados.

Por otra parte, es frecuente la opinión común errónea que identifica Administración de Justicia con juzgadores (jueces o magistrados). Lo cierto es que cualquier planteamiento de mejora de la provisión de este servicio público ha de partir de que las resoluciones judiciales son producto de la intervención de los usuarios (directamente o a través de sus representantes, abogados o procuradores), del personal adscrito a la oficina judicial o tribunal (secretario, oficiales, auxiliares, agentes, peritos como el médico forense, policía judicial, etc.), y de la cantidad y calidad del conjunto de normas que solemos denominar Ordenamiento Jurídico, el Derecho en suma, tanto procesal como sustantivo.

Este proyecto de investigación se centra en la gestión pública de la oficina judicial o tribunal como organización y, deja fuera de su campo de estudio los efectos sobre el incremento de la congestión que puede tener cualquier proceso de reformas del Derecho sustantivo mediante la creación del Derecho que realizan los parlamentos, el poder legislativo; es decir, la que podríamos denominar congestión inducida. En otras palabras, también en este servicio público es de aplicación la Ley de Say (la oferta genera su propia demanda) pero es ajena a nuestra investigación presente salvo en lo que se refiere a la creación de derechos a través de la jurisprudencia. En este último caso, se trata de un producto de la propia Administración de Justicia que de esta forma genera un “bien público puro”.

La organización de los Juzgados y Tribunales en España (donde es norma constitucional el principio de unidad jurisdiccional) se encuentra regulada en la Ley de Planta y Demarcación Judicial que desarrolla un conjunto de Juzgados por partidos judiciales y funciones (Juez de Paz, de Primera Instancia e Instrucción, de lo Penal, de lo Social, de lo Contencioso-Administrativo, de Familia, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria, y reciente creación por la ley concursal de los nuevos Juzgados de lo Mercantil) y un conjunto de tribunales (Audiencia Provincial, Tribunal Superior de Justicia de Comunidad Autónoma, Audiencia Nacional, Tribunal Supremo). Este hecho de la existencia de órganos especializados, es decir competentes por materias, sugiere al investigador prudente acercarse al estudio de la gestión de los mismos mediante la estrategia de “dividir y conquistar” (no puede usarse la misma métrica para definir la eficiencia en un Juzgado de Menores –donde sería de aplicación el concepto psicológico de “justicia terapéutica”– que en un Juzgado de lo Contencioso-Administrativo).

2. METODOLOGÍA Y ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. Metodología general: *Court Management*

El movimiento del *Court Management* (en el sentido de una administración profesional y especializada de los tribunales) prácticamente es peculiar de los Estados Unidos, ya que no es compartido todavía, o en igual medida, por otros países de la tradición del *common law* y menos aún por los de tradición romanista (como España). Si bien en los países del *common law* hay mayor margen para el *Court Management*, porque los tribunales tienen libertad para organizar procedimientos que en nuestra tradición se establecen en las leyes procesales y orgánicas, esto no significa que no deban tomarse en cuenta las aportaciones de este movimiento.

El desarrollo actual de reformas judiciales en la Europa continental tiene su origen en los años ochenta, cuando se iniciaron en el Ministerio Federal Alemán de Justicia las primeras reflexiones respecto de los temas "carga de trabajo de la justicia" y "el derecho como recurso escaso". Tiempo más tarde, el Ministerio encargó la realización de un conjunto de investigaciones bajo el rubro "contribuciones al análisis estructural de la administración de justicia" (*Beiträge zur Strukturanalyse der Rechtspflege*), con dos objetivos:

- 1) Mostrar las posibilidades de una urgente descarga cuantitativa de los tribunales, distinta de las medidas hasta entonces usuales, consistentes en cambios en las normas procesales y de personal.
- 2) Mostrar vías para el mejoramiento de la administración de justicia en sentido cualitativo, sobre todo con el propósito de hacerla más comprensible y convincente para el ciudadano.

El dictamen pone al descubierto una serie extendida de deficiencias en los tribunales, entre las que pueden mencionarse:

- 1) La atomización excesiva de las tareas (división del trabajo) y la pérdida de tiempo en las comunicaciones entre las distintas unidades internas de los tribunales.
- 2) La falta de integración y aprovechamiento sistemático de las herramientas informáticas.
- 3) La ineficiencia y falta de armonización de los horarios de trabajo entre el personal judicial y el personal de apoyo.
- 4) La falta de motivación y calificación del personal de apoyo.
- 5) La ausencia de personal especializado en la administración.
- 6) Una infraestructura material deficiente.

Los estudios contienen propuestas específicas sobre cada uno de estos problemas, a partir de modelos de organización interna desarrollados bajo el supuesto de que, con independencia de la naturaleza específica del trabajo jurídico, los tribunales pueden considerarse como una "empresa" de servicios, capaz de orientarse hacia las necesidades y la satisfacción de los usuarios (aunque en la realidad los autores encontraron que predomina la visión contraria), así como de incrementar el rendimiento y la calidad de su trabajo.

En España, siguiendo a Toharia (2002) ningún informe o instrumento de investigación tiene la última palabra sobre la realidad de la Administración de Justicia. De hecho, cada uno de los instrumentos de investigación existentes enfoca e ilumina la realidad desde una perspectiva determinada, mostrando algunos de los defectos y virtudes, pero dejando fuera de su alcance rasgos que han de ser conocidos mediante otros instrumentos o técnicas de investigación complementarios.

Dentro del escenario de la evaluación de la calidad de los servicios públicos se pueden diferenciar cuatro grandes enfoques o instrumentos de conocimiento. Cada uno de ellos tiene sus virtudes y sus limitaciones:

1. Indicadores de la infraestructura, dotación.
2. Indicadores de productividad (módulos).
3. Encuestas de valoración entre la población general.
4. Encuestas de valoración entre los usuarios.

El primer instrumento, indicadores de infraestructura, incluye datos reales de asuntos ingresados, resueltos, pendientes, las duraciones medias para cada tipo de procedimiento o, la evolución de los presupuestos y el personal. Normalmente se ofrecen series históricas y tasas que permitan el contraste a lo largo del tiempo o con otros países del entorno, por ejemplo, el número de jueces por cien mil habitantes, etc. (Memoria anual del CGPJ).

El segundo instrumento, aborda el tema de la productividad laboral de los distintos niveles de empleados (por ejemplo los ya conocidos módulos). El axioma de partida es que una administración moderna tiene que ser cada vez más productiva. Este principio está basado en el supuesto de que las mejoras en tecnología, formación y gestión organizativa permiten aumentar siempre la productividad individual y global de la organización.

El problema esencial de este instrumento de medida (importado del ámbito económico y más concretamente de la actividad industrial) es que obliga a buscar un indicador que nos permita seguir la evolución de la productividad de la organización. El primer paso será definir los servicios que producen y entre ellos elegir los más esenciales. Una vez elegidos, se trataría de medirlos, esto es, buscar sistemas que permitan conocer cuánto de algo, qué es esencial para ofrecer calidad en un servicio público, se está dando por parte de cada Tribunal, Magistrado, Secretario, Fiscal o personal de apoyo.

Sin embargo, este segundo paso, esto es, medir, se convierte en un filtro que sólo permite considerar actividades medibles. Dicho de otro modo, al final, se evalúa la productividad de un Tribunal sólo a través de actividades cuantificables (traducible a números). De este modo, la productividad de los Tribunales de Justicia y su mejora sólo se refiere a aspectos de su actividad fácilmente medibles, como son el número de resoluciones dictadas, el número de citaciones realizadas, etc.. Y así, la búsqueda de un indicador de productividad, cuantificable deja fuera los aspectos de la actividad de la Justicia que no sean claramente cuantificables.

Por otra parte, una vez aceptado como medida de productividad un indicador, por ejemplo, el número de resoluciones por año, el resto de actividades que realiza el Tribunal queda relegado a un segundo o tercer plano, generando, y aquí es donde está el mayor problema, una perversión organizativa que se traduce en dos líneas de comportamiento organizacional:

- A) La pérdida de valor de las tareas que no son medidas como productividad.
- B) La obsesión de los empleados, funcionarios o jueces, por mejorar en los aspectos que son incluidos en la productividad y en algunos casos pueden tener, incluso, consecuencias salariales positivas o negativas.

2.2. Metodología específica: gestión de calidad

Tras la realización de diversos modelos teóricos que tomaron en consideración las fundamentales variables relevantes para poder aplicar la "métrica" del economista, hemos optado, como anticipábamos, por la búsqueda de métodos de optimización en la gestión que sean prácticos, es decir, realmente aplicables.

Para ello se plantea en primer lugar la posibilidad de optimizar la gestión de aquellas funciones de la oficina judicial "menos" judiciales, funciones más homologables con cualquier empresa: servicios comunes, archivo y documentación, reprografía, comunicaciones y ejecuciones, correo y paquetería, y, Registro Civil. Encontramos que para estas funciones es perfectamente aplicable la



denominada "Gestión de Calidad" y, en concreto, el uso de la normativa UNE-EN-ISO 9001/2000 que sustituye a las tres anteriores normas certificables (ISO 9001, 9002 y 9003).

También es posible su uso en Juzgados de Instrucción: la única experiencia previa mundial, salvo error, se ha producido en varios Juzgados de Instrucción de la comunidad autónoma vasca.

La Gestión de Calidad es una filosofía adoptada por organizaciones que confían en el cambio orientado hacia el cliente y que persiguen mejoras continuas en sus procesos diarios. Esto implica que su personal (Jueces, Fiscales, Secretarios, y resto de personal de apoyo), también puede tomar decisiones. Los principios de la Gestión de Calidad son adoptados por las organizaciones para realzar la calidad de sus productos y servicios, y de esta manera aumentar su eficiencia.

Los principios básicos que definen la Gestión de Calidad son:

1. Esforzarse en conocer y cumplir con las necesidades, tanto internas como externas, de nuestro cliente.
2. Analizar procesos para obtener una mejora continua.
3. Establecer equipos de mejora formados por el personal, los cuales conocen el proceso a analizar, y también a sus clientes, que son los que se benefician de sus servicios y productos.
4. Consolidar organizaciones que ofrecen un ambiente libre de temores y culpas hacia los demás, reconociendo los valores de su personal.

El propósito de adoptar la Gestión de Calidad en nuestra Administración de Justicia es desarrollar un ambiente en el cual el cambio en la organización sea natural. Este propósito queda caracterizado por dos puntos importantes:

- a) Enfoque hacia el Personal: La organización considera a sus empleados como el recurso más importante del que dispone y demuestra respeto por sus conocimientos y creatividad.
- b) Enfoque hacia el Cliente: La organización dedica especial atención a sus clientes, tanto internos como externos, para cumplir con sus necesidades de una manera efectiva.

En este momento realizamos las gestiones para la posibilidad de poder aplicar en los Juzgados de Ciudad Real la normativa citada mediante el diseño de la documentación *ad hoc* pertinente, con la finalidad última de poder obtener, previa auditoría por parte de AENOR, la certificación de calidad del sistema.

Nótese que pese al esfuerzo del diseño de la documentación adecuada, la verdadera dificultad se encuentra en la implicación de todos los intervinientes (sin retribución específica por ello), funcionarios con distintas dependencias orgánicas, ya que, además del Juez pertinente y/o el Presidente de la Audiencia Provincial se requiere la intervención Secretarios (cuerpo nacional dependiente del Ministerio de Justicia), Oficiales, Auxiliares y Agentes (Cuerpos que dependen de la Consejería pertinente de cada Comunidad Autónoma con competencias transferidas), además de los Fiscales (que por aplicación del principio de jerarquía deben respetar, en última instancia, las órdenes o recomendaciones del Fiscal General del Estado).

3. EFICIENCIA VERSUS JUSTICIA

Para no quedarse en la mera contraposición entre eficiencia y justicia, podría intentarse elaborar un concepto más general de lo que se llamaría la eficiencia "social" del derecho, que combine u optimice a la vez ambos valores –Cfr. Hirsch (1988:6), Calabresi (1990) y Savona (1990)–.

La premisa necesaria es concebir de algún modo al derecho como un sistema de distribución de valores (escasos) –véase Friedman (1975:20-24) y Tarello (1988:219-234)– o incluso como una gigantesca "máquina de precios", que establece incentivos o desincentivos a las conductas humanas –Veljanovski (1990:7)–.

Algunas corrientes de la filosofía jurídica, sobre todo en polémica con el utilitarismo, se ha negado siempre a "funcionalizar" o a "instrumentalizar" sin límites los valores del derecho en favor de las consideraciones de la economía y el bienestar. En consecuencia, se niega que el concepto de eficiencia sea relevante para el análisis jurídico.

En estos términos se planteó una interesante polémica entre el teórico y filósofo del derecho Ronald Dworkin y los exponentes del AED Richard A. Posner y Guido Calabresi. Véanse: Posner (1979), Dworkin (1980a y b) y Calabresi (1980 y 1990), así como Coleman (1980). En lo particular, Calabresi (1980) niega que exista una oposición o trade off entre eficiencia y justicia (se trata de objetivos o valores de orden distinto), sino que esta última define el marco en que aquélla es posible (una especie de poder de veto o de prueba).

Sin embargo, al margen de la discusión filosófica o teórica sobre la justicia como valor, los conceptos de "eficiencia", de "costo" u otras equivalentes o afines, son imprescindibles siempre que se plantee el problema de evaluar, mediante criterios racionales, el funcionamiento de un aparato organizado (como lo es la administración de justicia) que utiliza recursos sociales escasos.

Hazard, Jr. (1965) apunta la inescapable necesidad de "racionar" un servicio que, por su esencia, pareciera que debe estar excluido del cálculo económico ordinario, pero que, al implicar la asignación de recursos colectivos a una determinada finalidad, en nada se diferencia de otros programas de bienestar social.

Podemos recapitular los problemas tratados hasta este momento mediante las siguientes proposiciones:

- No puede hacerse un juicio sobre la eficiencia de la administración de justicia sin considerar la situación inicial, lo cual significa una valoración previa (no solamente económica) de intereses y objetivos.
- En términos generales, puede considerarse que existe un *trade off* o relación inversa entre los valores "eficiencia" y "justicia", ya sea que esta última se entienda como valor del contenido de una decisión o como procedimiento legítimo para alcanzar aquélla; - es posible plantear la cuestión de la eficiencia "social" del derecho como combinación u optimización de ambos valores, lo cual remite nuevamente a la necesidad y la legitimidad de las decisiones colectivas (políticas).
- El problema de la eficiencia de la justicia no puede plantearse sin aceptar que el derecho funciona como sistema de generación y distribución de valores escasos.

4. LA EFICIENCIA ORGANIZACIONAL DE LA JUSTICIA

La teoría y la sociología de las organizaciones podrían ser relevantes para plantear el problema de la eficiencia de la justicia en varios sentidos.

Como punto de partida, debemos preguntarnos si es posible concebir a la administración de justicia (en especial, a los tribunales) como un fenómeno de organización formal.

Por organización formal pueden entenderse aquellos sistemas en los que la condición de miembro está asociada al reconocimiento o aceptación forzosa de un complejo de expectativas. Cfr.

Luhmann (1976:36-38). pues hay razones para pensar que algunos de los conceptos centrales de la teoría de las organizaciones son difícilmente aplicables a ella, o bien, que son de insuficiente valor explicativo en este campo.

Este argumento es relativo en la medida que dicha teoría se modifica e incorpora nuevas conceptualizaciones. Algunos argumentos que desaconsejan el enfoque organizacional en relación con los tribunales en Mohr (1976). Sobre las ventajas: Jacob (1983).

En particular, la función judicial parece dominada por criterios profesionales, donde la subordinación jerárquica y la rutina parecen incluso contrarios a la esencia misma de esa función, que es la de decidir casos con fundamento en el orden jurídico.

Una prueba indirecta de lo dicho sería la relativa escasez de estudios que utilizan implícita o explícitamente la perspectiva organizacional a la administración de justicia (tribunales). Curiosamente, la mayoría de estos trabajos se refieren al campo de la justicia penal (en los Estados Unidos). Véase la reseña de dichos estudios en Ballé (1979) y Jacob (1983). Para este último autor, las numerosas investigaciones que sólo están próximas a esa perspectiva hubieran podido ir más lejos de haberla aprovechado conscientemente.

Sin embargo, técnicamente hablando, los tribunales y los órganos de la justicia son organizaciones, si definimos éstas como conjuntos de roles formales y especializados que interactúan con vistas a la consecución de un objetivo –Cfr. Peña González (1993) y Jacob (1976 y 1983)–. Aparte de estos trabajos y los citados en las dos notas anteriores, también hacen referencia a los aspectos organizacionales de la administración de justicia o aplican el enfoque organizacional: Bender/Wax (1972), Blankenburg/Wolff (1972), Zwiesele/Bender (1972), Feeley (1973), Heydebrand (1977), Feeley (1979), Ryan *et al.* (1980), Clark (1981), Emsellem (1982), Blankenburg (1982), Bauer/Blankenburg/Treiber (1983), Feeley/Lazerson (1983), Fucito (1989), Heydebrand/Seron (1990), Seron (1990), Martin/Maron (1991), Ackermann/Bastard (1992), Röhl (1993b), Ackermann/Bastard (1993), Raine/Wilson (1993), así como algunas contribuciones al "análisis estructural de la administración de justicia", que se discuten más adelante (infra, III, 1, b).

Por ello, en lo que sigue desarrollaremos algunos de los aspectos y problemas que plantea la aproximación organizacional a la justicia y, en particular, su consideración como fenómeno administrativo-burocrático o profesional; la unidad de análisis y el enfoque interorganizacional; y el aspecto cultural.

a) Los tribunales como fenómeno administrativo-burocrático

Para la sociología clásica, la jerarquía y la especialización de funciones convierten al fenómeno burocrático en la forma necesaria y superior de organización social en el ambiente de una economía capitalista, debido a sus propiedades de racionalidad, calculabilidad, rutina, y especialización –Crozier (1985), Burns/Flam (1987:213-240)–.

Sin embargo, en esta concepción del fenómeno de la burocracia hay una ambigüedad, por la que las cualidades mismas de esta forma de organización constituyen al mismo tiempo sus defectos más graves, como la deshumanización y los juegos de poder.

Esta ambigüedad se encuentra ya en la obra del propio Max Weber y en su célebre metáfora de la "jaula de hierro" de la racionalidad burocrática.

Ambos aspectos pueden apreciarse, como tendencia, en los tribunales modernos. Por ejemplo, David S. Clark ha constatado en la evolución de la justicia federal norteamericana del siglo XX una tendencia de desviación de la forma "típica" de resolución judicial (sentencia contenciosa) hacia formas propiamente administrativas de tratamiento de los asuntos, como la mediación, la conciliación y la negociación.

Clark (1981). Heydebrand/Seron (1990) desarrollan el mismo argumento. Por otra parte, Shapiro (1981:8 y ss.) hace notar que siempre ha habido estas formas de actuación de los tribunales,

como parte de un *continuum* en las formas de solución de conflictos. Pero de lo que se trata aquí es demostrar la extensión del fenómeno (mediante el uso de estadísticas) así como de evaluarlo en términos de política judicial.

Esta tendencia sería el resultado de la interrelación de tres factores o fuerzas, una de las cuales es la necesidad de mayor eficiencia en una situación de crecientes cargas de trabajo.

Los otros dos son el cambio en la composición de los litigios y el surgimiento de los litigios de derecho público, con los consiguientes problemas de política (*policy*) lo que trae consigo las formas típicas de gestión burocrático-administrativa. El movimiento del llamado *court management* y la figura de los *managerial judges* son una manifestación de estas nuevas necesidades de la justicia.

Véase el número monográfico sobre *court management* en Estados Unidos (The Justice System Journal, vol. 15, núm. 2, 1991) y el documentado trabajo de Röhl (1993b). Sobre los *managerial judges*, o jueces administradores, en Estados Unidos, así como sobre la amplia discusión en ese país respecto de tal fenómeno, desde un punto de vista más bien negativo: Resnik (1982) y Fiss (1983). No hay que perder de vista que se trata de un debate dentro de una familia jurídica, donde la concepción tradicional del juez desalienta su intervención activa en la "administración" del conflicto.

La otra cara de la burocracia también se expresa en la evaluación de la justicia, sobre todo cuando se alega que la burocratización se produce a costa de la justicia sustantiva; Heydebrand/Seron (1990). Véase la reseña crítica de McIntosh (1993) y la respuesta de los autores (Heydebrand/Seron, 1993). Clark (1981) resume los extremos de la discusión. Por supuesto, siempre es posible negar esa pérdida: el antiguo presidente de la Suprema Corte de Estados Unidos, Warren Burger, afirmaba que el aumento de eficiencia se traduce en mayores oportunidades para la justicia sustantiva, sobre todo para quienes no tienen acceso habitual a ella o incluso, que las cualidades mismas de la administración burocrática, como la rutina, acaban por invertir su sentido y se convierten en sinónimo de disfunción.

Respecto de la justicia argentina: Fucito (1989). Crozier (1985:239) termina por decir que "un sistema de organización burocrática es un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se han convertido en un elemento esencial del equilibrio".

b) La justicia como organización profesional

La administración de justicia presenta indudablemente un elemento profesional, representado ejemplarmente por el juez. Precisamente por ello se ha puesto en duda que los tribunales puedan concebirse como organización burocrática tradicional.

Mohr (1976) prefiere, por tal motivo, centrarse en el elemento decisional, ya que la sola estructura organizacional no es capaz de explicar las diferencias en las decisiones.

Sin embargo, queda por saber cuál es el lugar que ocupa dicho elemento en el aparato de la justicia y la extensión de su influencia sobre él.

Ferrarese (1984:129-143) plantea el problema de la identidad profesional de los jueces dentro de la institución judicial.

Podría pensarse que ciertas características de las profesiones, como el saber especializado que les confiere autoridad y autonomía, constituyen una diferencia entre la justicia y el tipo tradicional de organización burocrática. Sin embargo, la diferencia sigue siendo poco nítida, no sólo porque la justicia se ha venido burocratizando, como ya se dijo, —Shapiro (1981:20 y ss.) pone de relieve la afinidad entre las tareas administrativas y las judiciales— sino porque la burocracia tradicional, a su vez, se ha ido profesionalizando progresivamente. Incluso puede considerarse que toda organización combina modelos de racionalidad, valores, objetivos, técnicas y estructuras burocráticas y profesionales. Arts/van der Veen (1992:170 y ss.) pasan revista a algunos de los modelos propuestos en este sentido.



En realidad, es difícil distinguir en los tribunales las funciones administrativas-burocráticas y las propiamente profesionales. Lo que es claro es que unas tienen influencia en las otras. Aunque la forma en que esto sucede es compleja, los constreñimientos administrativos afectan el contenido jurídico de las decisiones de justicia, o lo que es lo mismo, las decisiones, contra lo que pueda opinar la doctrina jurídica tradicional, no se derivan exclusivamente de un razonamiento profesional.

En este sentido podrían interpretarse los resultados del estudio de CIDAC (1994:65-80) sobre la creciente formalización del juicio de amparo ante los tribunales federales mexicanos, esto es, la creciente proporción de juicios desechados (sobreséidos) por motivos formales en los años cuarenta y cincuenta, como consecuencia del aumento de las demandas, pero sin un crecimiento proporcional del número de jueces y tribunales. Por otro lado, la selectividad y el uso de mecanismos distintos a la sentencia en la resolución de las demandas judiciales es un fenómeno generalizado.

Por todo ello se podría hablar de la justicia como de una organización profesional –Blankenburg/Wolff (1972) y Röhl (1993b:13-16)–. Se ha llegado a considerar en la teoría sociológica que existe un conflicto entre los principios de las profesiones y la organización burocrática. Sobre este problema véase Davies (1983) que combina tres planos o elementos: el organizacional propiamente dicho, el administrativo y el profesional –Bauer *et al.* (1983), Feeley (1979) y Emsellem (1982)–.

Concebir en todo caso el elemento profesional en la justicia como una forma particular de autoridad situada en la frontera entre la forma de autoridad burocrática y la del experto y que combinan, por tanto, elementos de ambas. Así Beckman (1990:125 y ss.) permite replantear el problema en términos de la "eficiencia social relativa" de los diferentes tipos de autoridad en una sociedad dada –Beckman (1990:134 y ss.)–.

Esto significa que el problema requiere ser tratado también en el plano institucional y funcional de la justicia.

c) La unidad de observación y el enfoque interorganizacional

Si la justicia puede examinarse como fenómeno organizacional, ¿cuál es la unidad de observación adecuada?

Herbert Jacob sugiere tomar como unidad de observación a la "sala del tribunal" (*courtroom organization*) y no al sistema judicial (*court system*), pues se trata de la "unidad de trabajo, la unidad donde ocurren las interacciones, y la unidad que produce un proyecto identificable" (1976:157). Ballé (1979:132) toma como unidad al tribunal (*tribunal de grande instance*), que se impone como tal por especificaciones de la misma ley.

El sistema judicial, en cambio, es sólo una construcción intelectual abstracta, que en todo caso puede ser útil para ciertos propósitos.

Sin embargo, esta perspectiva, que puede considerarse correcta en principio, pues son las interacciones concretas de los actores las que deciden la marcha cotidiana de la justicia, puede presentar dos dificultades:

La primera se refiere al tipo de proceso en función del cual se escoge dicha unidad. La propuesta de Jacob es más apropiada en el ambiente del proceso "adversarial" angloamericano, donde buena parte de la interacción se da entre actores presentes. Por ello, la propuesta deba modificarse para tomar en cuenta un modelo de proceso fundamentalmente escrito, donde las interacciones no son inmediatas o se encuentran fragmentadas.

La segunda dificultad es sugerida por el mismo Jacob cuando apunta que la mayoría de los actores en el tribunal pertenecen a otras organizaciones y por lo tanto tienen lealtades divididas, aunque la "carga de trabajo, las condiciones de trabajo, y su producto son resultado de sus interacciones en la sala del tribunal más que de las directrices de sus organizaciones matrices" (1976:157-159).

En todo caso, el tribunal debe reconciliar o superar las orientaciones concurrentes de sus miembros, así como compartir orientaciones de trabajo con otras organizaciones.

El punto anterior nos lleva a considerar la pertinencia de un análisis interorganizacional. Sobre la problemática general de este análisis y sus perspectivas actuales: Calás/MacGuire (1990) el cual presentaría los distintos modos de interacción e intercambio (cooperación/conflicto) entre organizaciones relativamente autónomas que persiguen intereses, objetivos y racionalidades distintas.

Feeley/Lazerson (1983) exploran la utilidad de este enfoque para examinar las relaciones entre la policía y los fiscales (*prosecutors*) en el modelo de justicia penal de los Estados Unidos.

En particular, aunque el análisis se hace más complejo, esta perspectiva puede ayudar a entender de qué manera los resultados del proceso judicial son configurados en forma significativa por actores que se encuentran fuera de la organización judicial o del grupo de trabajo del tribunal.

Feeley/Lazerson (1983:218). Martin/Maron (1991) proponen el modelo de red para caracterizar las relaciones entre los tribunales y los demás actores organizados.

d) *El aspecto "cultural"*

Desde hace algunos años, el concepto de cultura ha ido adquiriendo relevancia creciente en los estudios y teorías organizacionales. Aunque el concepto no se ha utilizado siempre en su sentido propio (sociológico o antropológico) –Adams/Ingersoll (1990:16-17)– lo que se trata es de dar cuenta de aquellos aspectos de las organizaciones que los enfoques racionalistas y funcionalistas tradicionales, dominantes sobre todo en el análisis de las organizaciones económicas, no explican satisfactoriamente.

Los estudios organizacionales se referían anteriormente a las "relaciones informales". En la economía, se acudió a la explicación cultural en la economía en relación con el sorprendente éxito de los países del Este asiático. Sobre el elemento cultural en la economía: Holton (1992) y Clegg (1990:107-152), quien pone en guardia contra las explicaciones "infrasocializadas" o "sobresocializadas". Para mayor referencia sobre el elemento cultural en los estudios organizacionales: Morgan (1986:111-140), Bernoux (1985:167 y ss.) y Turner (1990).

Así, se sacan entonces a la luz los aspectos regionales, "simbólicos", idiosincráticos y particulares de las organizaciones, ya sea con propósitos científicos o de manipulación administrativa.

La justicia también tiene sus formas "culturales" propias. Así, por ejemplo, el ritual judicial, que tiene por función delimitar un espacio y un tiempo separados, donde se recrean simbólicamente el orden social y jurídico –Garapon (1985)–.

Por ello mismo, se trata de un factor que no es posible instrumentalizar y racionalizar en aras de la eficiencia, sin consecuencias de otro tipo, como una mayor intrusión del Estado en su propia justicia.

Garapon (1985:186-202). Las investigaciones sobre la justicia procedimental son afines a este punto de vista. Por otro lado, el concepto de "cultura jurídica local" se ha utilizado para explicar diferencias en el funcionamiento de los tribunales (por ejemplo, respecto del número o duración de los litigios) que pueden atribuirse a interrelaciones particulares que se establecen entre los actores (como jueces y abogados) y a las expectativas que resultan de ellas.

El estudio de Church, Jr. *et al.* (1978) sobre la duración de los juicios civiles y penales en 21 tribunales de jurisdicción general en varias ciudades importantes de los Estados Unidos, recurre precisamente a la idea de que las expectativas, actitudes y prácticas informales de jueces y abogados contribuyen a explicar, mejor que otros factores, las diferencias en la duración.

Las consideraciones anteriores nos llevan a sospechar que la conceptualización de la justicia como organización es insuficiente para explicar los resultados de su funcionamiento. En otras



palabras: dichos resultados son mediados por la cultura y los símbolos, pero sobre todo, por funciones y valores de carácter institucional.

5. LA EFICIENCIA INSTITUCIONAL DE LA JUSTICIA

Para los efectos de este trabajo, definiremos a la justicia como la institución que establece el marco para el tratamiento de conflictos mediante el recurso real o potencial al derecho.

Esta definición requiere mayores explicaciones:

Retomemos primeramente el concepto de institución que ofrece North: las instituciones "son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, las limitaciones diseñadas por los seres humanos para dar forma a la interacción humana" –North (1990:3) (1993:13)–.

La función de las instituciones, según el propio North, es estructurar incentivos y reducir incertidumbres en el intercambio humano, facilitando la adaptación e innovación sociales a través del tiempo –Cfr. North (1990:80-81) (1993:108-109) y MacCormick/Weinberger (1986:6-10), cuyo concepto de institución parece tener puntos de contacto con la ofrecida aquí–.

De esto podemos deducir que las instituciones constituyen un marco y un horizonte para la acción.

Podríamos decir que se trata de una estructura de expectativas de segundo nivel, que influye en las expectativas inmediatas de la interacción.

Sin embargo, para que la institución pueda desempeñar su función general, ésta tiene que operacionalizarse y especificarse en una tarea especializada que se lleva a cabo a través de actores (individuos o grupos), procedimientos y mecanismos determinados. La institución permite entonces establecer relaciones y articulaciones de complementación, sustitución, y exclusión entre dicha pluralidad de actores, procedimientos y mecanismos. La posibilidad de referencia mutua confiere a la institución su flexibilidad y capacidad adaptativa en el juego social.

La tarea especializada de la justicia es el "tratamiento de conflictos". La sociología jurídica contemporánea evita hablar de "solución" de conflictos. Estos en realidad no se "resuelven" en el sentido de que realmente terminen, sino que su paso por la arena jurídica es sólo una de las posibles formas en su encauzamiento y desarrollo –Cfr. Ferrari (1989:114-115)–. Esta tarea la desempeña a través de una pluralidad de órganos y mecanismos (mediación, conciliación, arbitraje, proceso judicial) que constituyen un continuum de formas que se articulan entre sí –Cfr. Shapiro (1981:2 y ss)–.

El conflicto debe entenderse en sentido formal e instrumental. En sentido formal, porque los conflictos que trata la justicia no constituyen necesariamente conflictos "reales", sino que la forma contradictoria permite el procesamiento de una multiplicidad de demandas de todo tipo, hasta una eventual decisión conforme al derecho.

Por esta razón los tribunales acaban cumpliendo tareas administrativas y cuasi-notariales –Cfr. Blankenburg (1980)–.

Por otro lado, el conflicto es instrumental, tanto para los actores que, con la pretensión de lograr ciertos fines, deciden dar a su interacción esa forma, como para el tercero institucional que interviene en el conflicto y lo reconstruye en función de las necesidades del orden jurídico y social.

Shapiro (1981:1, 18) hace notar que la intervención de un tercero surge casi naturalmente con el conflicto mismo. Pero la intervención del tercero implica también la participación de un

tercer interés, por ejemplo, el del control social. Luhmann (1993:138 y ss.) va más allá y considera que el derecho no sólo no resuelve los conflictos sino que también los provoca y los instrumentaliza para desarrollar el instrumental jurídico.

El recurso al derecho no significa que éste se aplique efectivamente al tratamiento del conflicto, pero sí que el derecho tiene un impacto sobre dicho tratamiento toda vez que exista la posibilidad (estructural) de someter el conflicto a una decisión jurídica, y esto quiere decir, en última instancia, a los tribunales. Precisamente el recurso potencial a los tribunales influye en la constitución y operación de los llamados "mecanismos alternativos de solución de conflictos", que si bien utilizan formas no coercitivas o voluntarias, se encuentran, según una conocida expresión, "a la sombra de la ley".

Así, Shapiro (1981:10-11), Galanter (1983:121 y ss.) y Luhmann (1993:311 y s.) De lo que hemos dicho hasta ahora se desprende que la justicia, como institución, cumple en realidad con tres funciones: el tratamiento de conflictos, lo que implica la intervención de un tercero que representa al orden social y que instrumentaliza los conflictos, con propósitos de producir orientación social y legitimación.

Estas funciones coinciden con las funciones "últimas" que Ferrari (1989) atribuye al derecho.

Abordaremos ahora brevemente la cuestión de en qué sentido pueda decirse que la justicia desempeña eficientemente estas funciones.

a) *Tratamiento de conflictos*

La eficiencia en el tratamiento de los conflictos depende de la combinación del mayor grado posible de selección con el mayor grado posible de efectos sociales.

Llevar un conflicto ante la justicia es una decisión que normalmente se deja a una o ambas partes, lo que podría implicar un exceso de conflictos para procesar. Por ello, el sistema de justicia establece barreras que desalientan este exceso e, idealmente, no impiden el procesamiento de ningún conflicto que pueda ser "importante" para el sistema. Cfr. el interesante esquema de efectos generales y especiales de los tribunales en Galanter (1983).

La selección puede darse en sentido horizontal, entre mecanismos distintos, o vertical, cuando se requiere minimizar los costos de los errores o desempeñar otras tareas (como la creación de precedentes obligatorios).

Desde el punto de vista de la eficiencia, los conflictos deben ir al lugar donde su tratamiento sea a la vez más barato y efectivo. Cfr. para un criterio sociológico: Falke/Gessner (1982).

b) *Orientación social*

La "orientación social" es una función demasiado general, por lo que podemos desdoblarla en varias otras:

—El control social, propiamente dicho.

Ya sabemos que esta función es concomitante a la intervención del tercero. Sobre la problemática del control social: Horwitz (1990).

—La formulación y aplicación de "políticas" (*policy-making*).

Esta es una de las funciones que tradicionalmente desempeñan los tribunales norteamericanos, por ejemplo, en materia de reforma de instituciones penitenciarias.

—La creación de normas.

Cappelletti (1990:23) en su ensayo "Des juges législateurs" considera que se trata ya de una verdad banal que los jueces crean derecho y considera que en todo caso el verdadero problema consiste en saber por qué se trata de una función cada vez más necesaria (y cuáles sean sus límites legítimos).

—El control de la consistencia de las decisiones jurídicas.

Aquí es importante hacer notar que algunas de estas funciones no son cumplidas predominante ni exclusivamente por el aparato de la justicia, que las desempeña por razones de circunstancias de tipo histórico o práctico¹, mientras que otras, como el control de la consistencia de las decisiones jurídicas, parece ser exclusiva.

Luhmann (1993:327) señala que es notable que sólo los tribunales tengan la tarea de vigilar la consistencia de las decisiones jurídicas.

Las consecuencias que de ello se derivan para la evaluación de la eficiencia de esta función son evidentes: la ineficiencia será tanto más grave, en la medida que menos se satisfagan las funciones exclusivas.

c) Legitimación

La justicia pretende evitar la generalización del conflicto, al que despolitiza, individualiza, recompone y racionaliza a través de un procedimiento. Éste legitima indirectamente el orden jurídico-político que le da origen, incluso en una situación de falta de consenso y con independencia de las posiciones que resulten ganadoras o perdedoras en el conflicto.

Este mecanismo funciona incluso cuando las instituciones representativas legítimas de una sociedad (el parlamento y el gobierno) sufren la derrota. Así, por ejemplo, cuando el Tribunal Constitucional alemán, después de haberse producido un fuerte movimiento de boicot en la población, declaró en diciembre de 1983 parcialmente inconstitucional la Ley del Censo de Población de 1982 que el Parlamento federal había aprobado por unanimidad. Un periódico de izquierda lamentó que el caso se hubiera llevado ante el Tribunal, pues observó acertadamente que el efecto iba ser una nueva versión de la Ley del Censo, cuando de lo que se trataba era de impedir del todo este evento. Al respecto, véase Fix Fierro (en preparación).

En términos de eficiencia, la legitimación reduce los costos de obediencia de las decisiones jurídicas.

Queda un último tema por tratar. Las funciones que le hemos atribuido a la justicia como institución se encuentran interrelacionadas, pero también en tensión e incluso en contradicción mutua —Cfr. Shapiro (1981:17 y ss.)—.

Por esta razón, es difícil proponer, por ejemplo, la privatización completa del tratamiento de conflictos y aun de cierta clase de ellos.

Landes/Posner (1979) reconocen que si bien la privatización de la resolución de conflictos podría ser como tal más eficiente, a ello se opone la función pública de creación de derecho por los tribunales.

Esto tiene al menos dos consecuencias para la eficiencia institucional de la justicia:

- 1.ª) Si no es posible la optimización de funciones, es necesario dar preferencia a alguna o algunas de las predominantes o exclusivas, y en este sentido puede contribuir una mayor diferenciación de órganos y mecanismos.

¹ Y de suplencia y redundancia. Sobre esto último y las ventajas de las instituciones multifuncionales y redundantes: Shapiro (1981:30 y ss.).

- 2.ª) Por lo mismo, las funciones sólo pueden ser cumplidas globalmente por la institución, y no necesariamente por cada uno de sus órganos o mecanismos. Dicho en otras palabras: el beneficiario es la sociedad en primer término y no los individuos, y desde esa perspectiva debe hacerse la evaluación.

6. EL GERENTE O ADMINISTRADOR JUDICIAL EN EE.UU

Los administradores de juzgado son nombrados por el juez superior del sistema judicial o por el juez presidente o administrativo del juzgado individual al que esté adscrito. Como en el caso de los jueces federales, no existen escuelas gubernamentales que preparen para el desempeño de estos cargos. Tampoco existe un examen o procedimiento de certificación nacional de administradores de juzgado, salvo un procedimiento oficial de certificación adoptado en los últimos años por los tribunales federales para los escasos puestos que existen en ese sistema. Por último, aunque están encargadas de la administración de un servicio cuyo principal asunto es competencia de jueces y abogados, estas personas no tienen que ser abogados y, de hecho, la gran mayoría de ellas no lo son. Sin embargo, son tan esenciales para el desempeño y la credibilidad del sistema judicial estadounidense que su educación y capacitación está apropiadamente incluida en el cuadro general de la educación jurídica en Estados Unidos.

La preparación para el trabajo de administrador de juzgados en Estados Unidos ha dependido de una variedad de recursos docentes, que empezaron a evolucionar hace sólo 30 años. Estos recursos consisten en unos pocos colegios universitarios y programas de administración de juzgados para estudiantes graduados impartidos por universidades; varios programas especializados de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la mejora del sistema judicial; la formación en el trabajo a cargo de sistemas judiciales estatales para sus empleados y, en particular, los programas didácticos cada vez más refinados, organizados por asociaciones de administradores de juzgados y profesionales del ramo, en conferencias nacionales, regionales y estatales. Esta norma de capacitación y educación se debe, en gran parte, a la forma en que ha evolucionado el cargo de administrador de juzgados, el alcance cada vez mayor de las responsabilidades del cargo y la diversidad de las estructuras orgánicas de los juzgados y el sistema de juzgados en que tiene que desenvolverse el administrador.

6.1. La profesión de administrador de juzgados

El volumen y la complejidad de los casos judiciales en Estados Unidos, en los planos tanto federal como estatal, no provocaron el cambio de las normas, procedimientos y reglamentos judiciales tradicionales hasta después de la Segunda Guerra Mundial, con el paso del país a un tipo de sociedad más urbana y la multiplicación de los litigios. Los comentaristas y los usuarios de los tribunales empezaron a clamar contra las deficiencias y los fallos de los juzgados, en particular la fragmentación de los sistemas judiciales estatales.

A mediados de los años sesenta, en respuesta a estas críticas, varios juzgados de primera instancia y tribunales supremos estatales contrataron a los primeros administradores de juzgados, antes de que se reconociera esa ocupación como profesión por derecho propio. Las personas contratadas en aquellos primeros años tenían antecedentes diversos, en su mayoría eran empleados de corporaciones municipales y abogados, aunque algunos habían ejercido cargos administrativos en los sectores público o privado. En el principio, su labor consistía, en parte, en ayudar al juez superior en el desempeño de sus funciones administrativas, sin una clara definición de sus responsabilidades concretas.

En 1971, había 50 administradores de juzgados en todo el país. Para 1980, esta cifra había aumentado a 500 y para 1990 se había duplicado, sobre todo como consecuencia de la cam-



pañña nacional de los años setenta y principio de los ochenta, para modernizar, reorganizar y depurar de injerencias políticas los sistemas judiciales estatales del país.

Actualmente, el concepto de administrador de juzgados profesional, encargado de administrar el funcionamiento de un juzgado o sistema judicial para aplicar las normas de la autoridad judicial suprema, está universalmente aceptado. Los sistemas judiciales de los 50 estados y los 11 circuitos del sistema federal cuentan con los servicios de aproximadamente 2.500 administradores de juzgados, asistidos por un personal de muchos millares de especialistas que trabajan bajo su supervisión.

6.2. La era de la reforma judicial

La reforma judicial de los años sesenta y setenta en Estados Unidos estuvo impulsada por la asistencia financiera prestada por el gobierno federal a los estados durante la década de 1970 para la mejora del sistema de justicia penal y por los informes de diversas comisiones nacionales, grupos de trabajo y agrupaciones de ciudadanos interesados en la mejora del sistema judicial. Estas influencias dieron por resultado la promulgación por el Colegio de Abogados de Estados Unidos (ABA) de una serie de normas y objetivos, así como la adopción de medidas de desempeño, para la organización y el funcionamiento de los sistemas judiciales en los años setenta, ochenta y noventa. La existencia de normas y medidas de desempeño subrayó la necesidad de ordenar el funcionamiento de los juzgados desde una perspectiva administrativa profesional. Esta idea ganó terreno más tarde, ante la apremiante necesidad de introducir tecnologías modernas, en particular, de automatización e informática, tecnologías de microfilm y almacenaje de registros, así como de comunicaciones y registro taquigráfico de actas, en lo que había sido un enclave de costumbres tradicionales y, sobre todo, de uso intensivo de mano de obra.

Durante ese período, un número considerable de estados reorganizó sus sistemas judiciales mediante enmiendas constitucionales y medidas legislativas. Entre los principales cambios resultantes de esta reorganización cuatro fueron decisivos para determinar las destrezas que se exigirían a los administradores de juzgados:

- 1) La unificación de tribunales locales fragmentados con jurisdicciones especializadas en tribunales de primera instancia unificados, con divisiones separadas y un juez superior encargado de las funciones administrativas de las actividades judiciales en general.
- 2) El establecimiento de un sistema centralizado de administración de juzgados, desde la Corte Suprema de Estados Unidos hasta la escala más inferior de los juzgados de primera instancia.
- 3) El establecimiento de un sistema de personal no judicial en los tribunales, controlado por el sistema judicial y no por el organismo del poder ejecutivo.
- 4) El hecho de que los estados asumieran los gastos del funcionamiento del sistema judicial. Antes de que los estados asumieran los costos, los tribunales dependían de los recursos más exiguos de los condados y las ciudades en las que ejercían sus funciones.

Como resultado de ésta y otras medidas adoptadas de conformidad con la reforma, los jueces se vieron obligados a asumir nuevas competencias administrativas en cuestiones fiscales, de personal, seguridad y otras, para las que estaban mal preparados y aun menos interesados. Otras consecuencias aun más importantes de la reforma fueron la erosión del concepto de independencia administrativa de los jueces y juzgados individuales y la nueva importancia que se dio a la responsabilidad judicial. Los nuevos planes de administración centralizada de los sistemas de juzgados, dotados de administradores de juzgados estatales para asistir al tribunal supremo en la superintendencia del sistema judicial, exigían la presentación de informes periódicos del volumen de trabajo y la resolución de causas respecto a los jueces y juzgados individuales. Esto permitía la adopción de medidas administrativas para corregir un desempeño deficiente o la carestía de recursos en juzgados indivi-

duales y también ponía de relieve la necesidad de contar con personal administrativo profesional en los planos estatal y local.

La creciente complejidad y el aumento de las demandas administrativas de la organización y las actividades de los sistemas judiciales en los 20 años transcurridos entre mediados de la década de 1960 y mediados de la de 1980, hicieron cada vez más patente la necesidad de dotar a los juzgados de personal capacitado especialmente para prestar apoyo a los jueces en la administración de los tribunales. En atención a esta necesidad, se organizó la enseñanza de profesionales de la administración de juzgados para preparar a los interesados a desempeñar funciones de apoyo al juez superior de un sistema judicial o tribunal o de superior de un sistema judicial.

A finales de los años sesenta, se fundó una asociación nacional de administradores de juzgados de participación voluntaria, aunque, inicialmente, contaba con un número muy reducido de miembros. La organización promovía las credenciales profesionales y la función del administrador de juzgados, ofrecía capacitación en cuestiones entonces de interés y servía de mecanismo para establecer contactos profesionales. Desde sus primeros años de existencia, la profesión se preocupó por esclarecer que el administrador de juzgados profesional no era un "supersecretario de juzgado", ya que el cargo de "secretario de juzgado" existía desde hacía tiempo. Un importante objetivo de la asociación nacional era, por tanto, dar a conocer las funciones administrativas de los administradores de juzgados, que no tenían nada que ver con las tareas especializadas del secretario de juzgado.

Los primeros participantes procedían de distinta formación profesional, muchos de ellos de los sectores de las ciencias y la tecnología. A todos ellos les unía un interés común en perfeccionar sus aptitudes analíticas así como sus conocimientos de la administración de tecnología y proyectos, para especializarse en el nuevo campo de la administración de juzgados.

Los primeros graduados del ICM trabajaron en tribunales de todo el país como los primeros administradores de juzgados capacitados oficialmente. Con su profesionalismo, competencia, perspectiva general del sistema y red nacional de organizaciones y consultores al servicio de los tribunales, contribuyeron a cimentar el reconocimiento de su profesión entre funcionarios del sistema judicial y otros funcionarios estatales y locales.

Aproximadamente en la misma fecha que el instituto, se fundó también el Centro Nacional de Tribunales Estatales (NCSC). En el centro se ofrecía a jueces y administradores de juzgados, por primera vez, un recurso de divulgación, asistencia técnica e investigación a escala nacional. El Centro Nacional es una organización no gubernamental dedicada al servicio de los tribunales estatales y regida por un consejo de administración integrado por jueces y administradores de juzgados estatales.

Desde principios de los años ochenta, las funciones administrativas de los juzgados estatales y locales han aumentado en progresión geométrica, tanto en variedad como en complejidad de las tareas que es preciso desempeñar. Ya nadie duda de la necesidad de disponer de administradores de juzgados, y la multiplicidad de sus funciones requiere una serie de destrezas y especialización que hace necesario disponer de un personal cada vez más numeroso.

Como con todas las disciplinas, el efecto de la tecnología en los sistemas judiciales ha sido extraordinario y se ha dejado sentir en el calendario judicial y el proceso de administración de causas, incluida la manera en que se archivan y administran, la manera en que se mantienen los registros y se rinde informe de las actividades judiciales y el tipo de material que es preciso obtener. La combinación de la revolución tecnológica, junto con otros acontecimientos que afectan los sistemas judiciales locales, como seguridad, necesidad de instalaciones, funciones de administración financiera y administración de personal; las medidas legislativas sobre servicios judiciales, como la Ley de Estadounidenses con Discapacidades (ADA); las nuevas competencias que están asumiendo muchos tribunales de primera instancia, como la protección contra la violencia en el hogar y cuestiones de custodia, y la necesidad de atender a una creciente diversidad de usuarios, muchos de los cuales son litigantes que defienden su propia causa sin abogado, y no hablan inglés, hace más complejas las implicaciones de educación y formación de los administradores de juzgados.



Cada vez se depende más de los programas de capacitación en el servicio organizados por la oficina de administradores de juzgados estatales o por el juzgado mismo para la formación de estos profesionales. Los programas de certificación del NCSC/ICM continúan sirviendo a un pequeño grupo directivo de administración de juzgados, y las reuniones nacionales de la asociación se concentran casi exclusivamente en cuestiones de vanguardia.

Durante los últimos años, la NACM también ha empezado a organizar reuniones regionales para promover una mayor participación en sus programas y la capacidad de adaptar sus servicios educativos a las necesidades regionales. Las asociaciones estatales de administradores de juzgados también han elaborado y pueden ofrecer programas más especializados sobre cuestiones de importancia concreta para el personal de administración de juzgados en el local.

En vista de la experiencia que requiere ahora el eficaz desempeño de la administración de juzgados estatales y locales, gran parte de la capacitación preparatoria o de orientación que se solía ofrecer a través de diversos mecanismos a los que se ha hecho alusión anteriormente, ahora se espera que la adquiera el administrador de juzgados en su educación previa o experiencia en el trabajo. Por tanto, en años recientes, la capacitación concreta de administración de juzgados se ha centrado en la aplicación de esos destrezas y experiencia requeridas al entorno de los tribunales y a procesos judiciales concretos en un sistema judicial determinado. Además, con el establecimiento de la función de administración de juzgados y el aumento consiguiente de las oficinas de estos cargos, la competencia en administración efectiva de recursos humanos, formación de equipo, perfeccionamiento de las aptitudes del personal y planificación estratégica se han convertido en el núcleo de las necesidades de capacitación del administrador de juzgados.

Los administradores de juzgado son nombrados por el juez superior del sistema judicial o por el juez presidente o administrativo del juzgado individual al que esté adscrito. Como en el caso de los jueces federales, no existen escuelas gubernamentales que preparen para el desempeño de estos cargos. Tampoco existe un examen o procedimiento de certificación nacional de administradores de juzgado, salvo un procedimiento oficial de certificación adoptado en los últimos años por los tribunales federales para los escasos puestos que existen en ese sistema. Por último, aunque están encargadas de la administración de un servicio cuyo principal asunto es competencia de jueces y abogados, estas personas no tienen que ser abogados y, de hecho, la gran mayoría de ellas no lo son. Sin embargo, son tan esenciales para el desempeño y la credibilidad del sistema judicial estadounidense que su educación y capacitación está apropiadamente incluida en el cuadro general de la educación jurídica en Estados Unidos.

La preparación para el trabajo de administrador de juzgados en Estados Unidos ha dependido de una variedad de recursos docentes, que empezaron a evolucionar hace sólo 30 años. Estos recursos consisten en unos pocos colegios universitarios y programas de administración de juzgados para estudiantes graduados impartidos por universidades; varios programas especializados de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la mejora del sistema judicial; la formación en el trabajo a cargo de sistemas judiciales estatales para sus empleados y, en particular, los programas didácticos cada vez más refinados, organizados por asociaciones de administradores de juzgados y profesionales del ramo, en conferencias nacionales, regionales y estatales. Esta norma de capacitación y educación se debe, en gran parte, a la forma en que ha evolucionado el cargo de administrador de juzgados, el alcance cada vez mayor de las responsabilidades del cargo y la diversidad de las estructuras orgánicas de los juzgados y el sistema de juzgados en que tiene que desenvolverse el administrador.

En conclusión, la evolución de los servicios de capacitación y educación de los administradores de juzgados estatales y municipales en Estados Unidos ha ido a la par con el desarrollo de las funciones y destrezas que estas posiciones han asumido durante las últimas décadas. Apoyada en una asociación extraoficial de recursos privados y públicos nacionales, estatales y municipales, la capacitación de administradores de juzgados ha dejado de girar en torno a los elementos esenciales de la función profesional del administrador de juzgados, para centrarse en la aplicación más compleja a la práctica judicial de la experiencia y los conocimientos en una amplia gama de servicios humanos, tecnológicos y administrativos.

7. EL CASO ESPAÑOL: EL PACTO DE ESTADO PARA LA REFORMA DE LA JUSTICIA (2001) Y SU APLICACIÓN

7.1. El pacto de estado para la reforma de la justicia (2001)

En España el gasto en justicia, tomando como referencia el PIB, es similar al de Francia, Italia o Reino Unido. Es inferior al de Alemania y Austria y superior al de los Países Bajos. Del año 2000 a 2003 se ha incrementado el gasto en justicia en un 30%. Para este año se ha presupuestado 2.765 millones de euros (incluye Instituciones Penitenciarias). Equivale al 0,4% del PIB y a unos 69,72 euros por habitante. Si se incluyen los gastos de Policía, Guardia Civil y policías autónomas, el porcentaje se eleva al 1,5% del PIB y supone 192 euros por habitante.

Al incremento de dotaciones presupuestarias no ha seguido un aumento equivalente de la producción, según el informe. Sólo un dato. En 1995 las sentencias dictadas por magistrado aumentaron un 24% respecto a 1990. Sin embargo, en el año 2000 el número de sentencias dictadas por magistrado disminuyó entre un 3% y un 9% respecto a 1995. En opinión de Santos Pastor, 'es imprescindible gestionar mejor, mucho mejor, para conseguir más con los medios disponibles y evitar el despilfarro'. Y añade que 'no es heroico afirmar que con los recursos con los que se cuenta, la justicia podría producir bastante más, al menos una tercera parte más'.

Es decir, se trata de la búsqueda de eficiencia en la gestión de la oficina judicial o el tribunal más que de incrementar las cifras del presupuesto.

Así, el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia (2001) dice al respecto:

"12. Oficina Judicial.—Se reformará en profundidad la Oficina Judicial, modernizándola de manera que ofrezca una atención de calidad a los ciudadanos.

El nuevo diseño de la Oficina judicial se inspirará en los siguientes principios:

- a) Atención de calidad al ciudadano. Se garantizará el funcionamiento ordinario de la Administración de Justicia durante todo el día mañana y tarde.
- b) En la nueva estructura, que modifica el modelo tradicional de Oficina Judicial, se diferenciarán los servicios de apoyo directo y atención especializada a cada órgano judicial de los servicios comunes o compartidos por distintos Jueces y Tribunales de un mismo territorio.
- c) Se delimitarán claramente las funciones de cada uno de sus integrantes para asegurar el correcto cumplimiento de las mismas. Es necesaria una reforma en profundidad que abarque todos los Cuerpos que desarrollan su actividad en este espacio. Se potenciará la figura del Secretario Judicial en los términos previstos en el apartado 10. El Secretario responsable de los servicios comunes, tendrá conocimientos técnicos cualificados en capacidad de gestión. Se introducirán las Relaciones de Puestos de Trabajo como instrumento técnico adecuado para la identificación de tareas y niveles de responsabilidad. Se introducirá la figura del monitor de informática como personal cualificado y especializado. En cuanto al personal al servicio de la Administración de Justicia se estudiará la posibilidad de simplificar la actual complejidad de los cuerpos de funcionarios, permitiendo así una carrera administrativa y un nuevo sistema de asignación de puestos de trabajo.
- d) Se modernizarán los métodos de trabajo. La modernización, informatización y ofimaticización de la Oficina Judicial responderá a criterios de flexibilidad y realismo. Los servicios comunes aprovecharán mejor los recursos, uniformarán tareas y optimizarán las bases de datos. Se introducirán técnicas de gestión de personal y de tareas.



Se implantará de manera generalizada el uso de las nuevas tecnologías y se mejorarán los medios materiales dispuestos a tal fin. Se modificará el art. 230 de la Ley Orgánica del Poder Judicial pasando de la "posibilidad" de uso de los medios informáticos y telemáticos a la "obligatoriedad" de la implantación y uso de estos sistemas en todos los Órganos jurisdiccionales y entre quienes profesionalmente se relacionan con la Administración de Justicia."

Baste como ejemplo de "disfuncionalidad" en la aplicación del Pacto el hecho de que la "Ley de Acompañamiento" que ha creado la "nueva tasa judicial" prevé el establecimiento de bonificaciones sobre la cuota de la tasa en caso de que el sujeto pasivo haga uso de medios telemáticos para la presentación de sus escritos.

De esta forma, resultaría que el "legislador de la tasa", en su afán por fomentar el uso de los sistemas telemáticos, ha decidido proporcionar un beneficio fiscal a quienes utilicen este tipo de medios para presentar sus documentos. No obstante, debe indicarse que la pretendida celeridad en la presentación de escritos que el legislador intenta asegurar quizás no sea justificación suficiente para otorgar bonificaciones fiscales.

En este sentido, debe apuntarse que la propia Ley de Tasas limita el establecimiento de exenciones y bonificaciones en materia de tasas a la estricta aplicación del principio de capacidad económica de su artículo 8, de forma que este tipo de beneficio tributario deberá concederse en atención a la menor capacidad económica del sujeto y nunca en virtud de la utilización de medios informáticos que, curiosamente, suelen estar al alcance de sujetos pasivos con gran capacidad económica.

Junto a ello, resulta llamativo que la única bonificación que ha creado el "legislador de la tasa" esté ligada con la presentación de escritos procesales por medios telemáticos. Y es que, sorprendentemente, este sistema de presentación no tiene desarrollo legal ni reglamentario —a salvo las escasísimas menciones contenidas en la "Ley de firma electrónica"—. Pareciera como si, de nuevo, el legislador quisiera "avanzar" en la regulación de los procedimientos de presentación electrónica de documentos, aún desconociendo que, en el pasado, ya diseñó los pilares de esas presentaciones telemáticas que, a la fecha, se encuentran yermos de ulterior desarrollo. (arts. 135.5, 162 y 274 de la LECiv).

7.2. La concreción legal: L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ)

Centrándonos en los aspectos organizativos del servicio público de la administración de justicia y, concretamente, en el diseño y organización de las oficinas judiciales, objeto de este trabajo, de esta Ley Orgánica (que ha entrado en vigor el 15 de enero de 2004) debemos destacar su Disposición transitoria decimoquinta (Régimen transitorio para el establecimiento de las oficinas judiciales): "La determinación por cada Administración competente del diseño y organización de las oficinas judiciales radicadas en su respectivos territorios, conforme a la estructura básica y en los términos establecidos en esta ley, se llevará a cabo de forma gradual y en función de las posibilidades organizativas, técnicas y *presupuestarias* de dichas Administraciones,..." (la cursiva es nuestra). Es decir, que el proceso de reforma organizativa de las oficinas judiciales queda supeditado a la voluntad política de la Administración Central o Autónoma, en su caso, reflejada en sendas leyes de presupuestos del futuro.

En el Libro V de la nueva L.O. de reforma de la LOPJ se regulan los dos ejes básicos relativos al tema organizativo que nos concierne: la figura del Secretario Judicial y la Oficina Judicial.

7.2.1. El Secretario Judicial

Se definen en la ley con mayor precisión sus funciones, no sólo como fedatario público, sino que, como técnico superior de la Administración de Justicia se convierte en director del personal adscrito a la Oficina judicial en el aspecto técnico-procesal.

Por otra parte, se da a este Cuerpo de funcionarios una nueva configuración orgánica en pos de una mayor eficacia en la prestación del servicio mediante:

- 1) La nueva definición del Secretario de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia de las CC.AA.
- 2) La creación de la figura del Secretario Coordinador Provincial; y,
- 3) El establecimiento de la responsabilidad sobre la Estadística Judicial, verdadero instrumento básico para la planificación, desarrollo y ejecución de cualquier política pública relativa a la Administración de Justicia, para la aplicación de los planes aprobados por la Comisión Nacional de Estadística Judicial.

Ello unido a las tradicionales funciones de responsables tanto del Archivo Judicial como del depósito de bienes y objetos afectos a los expedientes, y, de la gestión de los tributos pertinentes, convierte al Secretario Judicial en el colaborador necesario para cualquier reforma organizativa que pretenda llevar a cabo con éxito mejoras de gestión en el servicio público de la Administración de Justicia.

7.2.2. *La Oficina Judicial*

La nueva reforma de la LOPJ le dedica el Capítulo I, del Título I, del Libro V. La define como “la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales” (art. 435.1).

Del resto del articulado se extraen las siguientes características:

- 1.^a) Su estructura básica será homogénea en todo el territorio nacional (dado el carácter único del Poder Judicial al que sirve).
- 2.^a) Estará basada en los principios de jerarquía, división de funciones y coordinación.
- 3.^a) Funcionará con criterios de agilidad, eficacia, eficiencia, racionalización del trabajo, responsabilidad por la gestión, coordinación y cooperación entre Administraciones.
- 4.^a) El elemento organizativo básico de la estructura de la Oficina Judicial será la unidad (puestos de trabajo de la misma vinculados funcionalmente por razón de sus cometidos).

Se distinguen dos tipos de unidades:

- a) Unidades procesales de apoyo directo (la que directamente asiste a jueces y magistrados en el ejercicio de sus funciones), y
- b) Servicios comunes procesales (toda unidad de la Oficina judicial que, sin estar integrada en un órgano judicial concreto, asume labores centralizadas de gestión y apoyo: funciones de registro, reparto de asuntos, actos de comunicación, auxilio judicial, ejecución de resoluciones judiciales y jurisdicción voluntaria). A su frente habrá un secretario judicial del que dependerán funcionalmente el resto de secretarios judiciales.

Como establece la Exposición de Motivos de la nueva ley, esta reorganización de la Oficina judicial es tarea compleja debido a las peculiaridades que la singularizan frente a otro órgano de gestión:

- 1) La evolución de las formas de trabajo desempeñado en las oficinas judiciales exige nuevas estructuras y mejor diseño organizativo.
- 2) Las oficinas judiciales no pueden ser ajenas a la realidad del Estado autonómico (coexistiendo CC.AA. con competencias transferidas con otras en que la Oficina judicial compete a la Administración Central del Estado)



- 3) La confluencia en la Oficina judicial de varios ámbitos de decisión que recaen sobre una única realidad ha demostrado ser una histórica fuente de conflictos.

7.2.3. Las unidades administrativas

Son aquellas que, sin estar integradas en la Oficina judicial, se constituyen en el ámbito de la organización de la Administración de Justicia para la jefatura, ordenación y gestión de los recursos humanos de la Oficina judicial sobre los que se tienen competencias, así como sobre los medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales (art. 439.1).

8. CONSIDERACIONES FINALES

Tanto los ciudadanos, como las organizaciones y las empresas reclaman de la Administración de Justicia que la prestación de sus servicios sea cada vez de mayor calidad. Para ello se hace imprescindible introducir en los juzgados y tribunales sistemas de calidad en la gestión, incorporar la metodología de la mejora continua y adoptar aquellos principios de esa filosofía de gestión de las organizaciones de acuerdo con su especificidad y de conformidad con el ordenamiento jurídico.

Para ello se requiere la adopción de un conjunto de estrategias que deben tomar en consideración:

1. Que la función estrictamente jurisdiccional es separable de los denominados “servicios comunes” (comunicaciones, citaciones, etc.) donde de forma inmediata se pueden introducir sistemas de gestión de calidad sin interferir en modo alguno en la independencia del poder judicial.
2. Que el mejor acercamiento para la gestión eficiente de un Juzgado o Tribunal ha de partir de la especialización adaptando a cada tipo de organización la gestión de calidad.
3. Que la creación del mercado único y el espacio de justicia común requiere de soluciones compatibles con nuestros socios europeos presente y futuros.
4. Que la figura del Secretario judicial, como fedatario público y jefe de la oficina judicial, no es equivalente al Administrador Judicial norteamericano, es decir, no es un experto en *management*; y las Gerencias Territoriales en España son fundamentalmente oficinas fiscalizadoras de gasto en Justicia.
5. Que, a efectos de gestión, deben distinguirse de forma nítida la función de juzgar y la función de ejecutar lo juzgado. Ésta última función es la que el usuario de la Justicia percibe como hito de su calidad ya que de nada le sirve una sentencia declarativa de un derecho si se frustra la ejecución del mismo o se demora hasta perder la lógica de su finalidad.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

- ACKERMANN, W. y BASTARD, B. (1993): *Innovation et gestion dans l'institution judiciaire*, LGDJ, París (Collection Droit et société 6).
- ALBI, E., GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M. y LÓPEZ CASASNOVAS, G. (1997): *Gestión Pública*, Ariel, Barcelona.
- ALCHIAN, A. y DEMSTZ, H. (1972): "Production, Information Costs and Economic Organization", *American Economic Review*, n.º 62, pp. 777-95.
- BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ (ed.) (varios años): *Beiträge zur Strukturanalyse der Rechts-pflege*, Köln, Bundesanzeiger.
- CABRILLO, F. y PASTOR, S. (2001): *Sistema Judicial y mercado*. Círculo de Empresarios. Madrid.
- CARLSON, A. and ANDRA MOTYKA (1999): "Sharing the Knowledge: New Courthouses in America." *The Court Manager*, Volume 14, Number 1, Pages 21-26.
- CARLSON, A. et al. (1992): *Report on Incorporating Trial Courts into the State Budget Process*. San Francisco: Judicial Council of California.
- COASE, R. (1960): "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, n.º 3, pp. 1-44.
- COOTER, R. y ULEN, T. (1988): *Law and Economics*, Glenview, Ill., Scoot & Co. COURT MANAGEMENT JOURNAL.
- FERNÁNDEZ CABANILLAS, F.J. (2002): "Derecho y Economía: interdependencia en una sociedad compleja", *Anuario jurídico y económico escurialense*, pp. 593-612.
- FIEDLER, HERBERT y HAFT (eds.) (1992): *Informationstechnische Unterstützung von Richtern, Staatsanwälten und Rechtspflegern* (Apoyo informático a jueces, fiscales y auxiliares judiciales).
- FRIEDMAN, D. D.(2000): *Law's Order*, Princeton U. Press.
- HAYEK, F.A. (1960): *The Constitution of Liberty*, Chicago, Ill., Chicago University Press.
- HOFFMAN, RICHARD and BARRY MAHONEY (2001): *Managing Caseload in State Intermediate Appellate Courts: What Mechanisms, Practices, and Procedures Can Work to Reduce Delay?* Denver: The Justice Management Institute and the Judicial Law Review.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE): Estadísticas judiciales de España. Anual.
- KAPLOW, L. y SHAVELL, S. (2001): Economics Analysis of Law. *Handbook of Public Economics*, Auerbach, A. y Feldstein, M. (eds.), Elsevier.
- KOETZ, AXEL et al. (1992): *Organisation der Amtsgerichte (Organización de los juzgados de primera instancia)*, Kienbaum Unternehmensberatung.

- KOETZ, AXEL *et al.* (1993): *Organisation der Kollegialgerichte und des Instanzenzuges der Ordentlichen Gerichtsbarkeit (Organización de los tribunales colegiados y de la jerarquía de instancias de la jurisdicción ordinaria)*, Kienbaum Unternehmensberatung.
- LANDES, W. (1971): "An Economic Analysis of the Courts", *Journal of Law and Economics*, abril.
- MAHONEY, B. (1992): *Review and Recommendations Concerning the Case Management Pilot Projects in the Province of Ontario*. Province of Ontario, Canada: Ministry of the Attorney General.
- *et al* (2000): *Improving Your Jurisdiction's Felony Caseflow Process*. Denver: The Justice Management Institute.
- MARCH, J. y OLSEN, J. (eds.) (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Oslo, Universitetsforlaget.
- MICELI, T.(1997): *Economics of the Law*, Oxford University Press, New York.
- MILGROM, P. y ROBERTS, J. (1992): *Economics, Organization and Management*, Englewoog-Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- NISKANEN, W. (1971): *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton.
- NORTH, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PASTOR, S.(1989): *Sistema Jurídico y Economía. Una introducción al análisis económico del derecho*. Tecnos, Madrid.
- (1993): *¡Ah de la justicia!. Política judicial y Economía*. Civitas, Madrid.
- (2002): *Dilación, eficiencia y costes ¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?*, Servicio de Estudios de la Fundación BBVA.
- PÉREZ-CASTRILLO, D. y MACHO, I. (1994): *Introducción a la Economía de la Información*, Ariel, Barcelona.
- POLINSKY, A. M. (1989): *An Introduction to Law and Economics*, 2nd ed. Litle, Brown, Boston.
- POSNER, R. A.(1998): *Economic Analysis of Law*, Aspen Publishers, Inc., 5ta Ed., New York.
- ROEMER, A. (1994): *Introducción al análisis económico del derecho*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México.
- RÖHL, KLAUS F. (1993): *Gerichtsverwaltung und Court-Management in den USA-Vom Effizienzmanagement zum Qualitätsmanagement (Administración judicial y Court-management en los EE.UU. De la administración de la eficiencia a la gestión de la calidad)*.
- SHAVELL, S. (1998): *Economic Analysis of Accident Law*. Harvard University Press, New York.
- SOMERLOT, D. (2001): *Final Report: Innovative Educational Programs for Judges and Court Managers*. Grant Number: 98-N-041. Alexandria: State Justice Institute.
- WIBERA (1991): *Vergleichende Organisationsuntersuchung Verwaltungs-Finanzgerichte (Investigación comparativa de la organización de los tribunales administrativos y fiscales)*.
- WILLIAMSON, O. (1993): *The Economic Análisis of Institutions and Organizations*, París, OCDE Working Papers, n.º 133.

**DOCUMENTOS DE TRABAJO EDITADOS POR EL
INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES**

2000

- 1/00 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 1999.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 2/00 Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998.
Autores: M.^a Luisa Delgado, Consuelo Díaz y Fernando Prats.
- 3/00 La imposición sobre hidrocarburos en España y en la Unión Europea.
Autores: Valentín Edo Hernández y Javier Rodríguez Luengo.

2001

- 1/01 Régimen fiscal de los seguros de vida individuales.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 2/01 Ciudadanos, contribuyentes y expertos: Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2000.
Autor: Área de Sociología Tributaria.
- 3/01 Inversiones españolas en el exterior. Medidas para evitar la doble imposición internacional en el Impuesto sobre Sociedades.
Autora: Amelia Maroto Sáez.
- 4/01 Ejercicios sobre competencia fiscal perjudicial en el seno de la Unión Europea y de la OCDE: Semejanzas y diferencias.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 5/01 Procesos de coordinación e integración de las Administraciones Tributarias y Aduaneras. Situación en los países iberoamericanos y propuestas de futuro.
Autores: Fernando Díaz Yubero y Raúl Junquera Valera.
- 6/01 La fiscalidad del comercio electrónico. Imposición directa.
Autor: José Antonio Rodríguez Ondarza.
- 7/01 Breve curso de introducción a la programación en Stata (6.0).
Autor: Sergi Jiménez-Martín.
- 8/01 Jurisprudencia del Tribunal de Luxemburgo e Impuesto sobre Sociedades.
Autor: Juan López Rodríguez.
- 9/01 Los convenios y tratados internacionales en materia de doble imposición.
Autor: José Antonio Bustos Buiza.
- 10/01 El consumo familiar de bienes y servicios públicos en España.
Autor: Subdirección General de Estudios Presupuestarios y del Gasto Público.
- 11/01 Fiscalidad de las transferencias de tecnología y jurisprudencia.
Autor: Néstor Carmona Fernández.
- 12/01 Tributación de la entidad de tenencia de valores extranjeros española y de sus socios.
Autora: Silvia López Ribas.
- 13/01 El profesor Flores de Lemus y los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 14/01 La nueva Ley General Tributaria: marco de aplicación de los tributos.
Autor: Javier Martín Fernández.
- 15/01 Principios jurídico-fiscales de la reforma del impuesto sobre la renta.
Autor: José Manuel Tejerizo López.
- 16/01 Tendencias actuales en materia de intercambio de información entre Administraciones Tributarias.
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 17/01 El papel del profesor Fuentes Quintana en el avance de los estudios de Hacienda Pública en España.
Autora: María José Aracil Fernández.
- 18/01 Regímenes especiales de tributación para las pequeñas y medianas empresas en América Latina.
Autores: Raúl Félix Junquera Varela y Joaquín Pérez Huete.
- 19/01 Principios, derechos y garantías constitucionales del régimen sancionador tributario.
Autores: Varios autores.
- 20/01 Directiva sobre fiscalidad del ahorro. Estado del debate.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 21/01 Régimen Jurídico de las consultas tributarias en derecho español y comparado.
Autor: Francisco D. Adame Martínez.

- 22/01 Medidas antielusión fiscal.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 23/01 La incidencia de la reforma del Impuesto sobre Sociedades según el tamaño de la empresa.
Autores: Antonio Martínez Arias, Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 24/01 La asistencia mutua en materia de recaudación tributaria.
Autor: Francisco Alfredo García Prats.
- 25/01 El impacto de la reforma del IRPF en la presión fiscal indirecta. (Los costes de cumplimiento en el IRPF 1998 y 1999).
Autor: Área de Sociología Tributaria.

2002

- 1/02 Nueva posición de la OCDE en materia de paraísos fiscales.
Autora: Ascensión Maldonado García-Verdugo.
- 2/02 La tributación de las ganancias de capital en el IRPF: de dónde venimos y hacia dónde vamos.
Autor: Fernando Rodrigo Saucó.
- 3/02 A tax administration for a considered action at the crossroads of time.
Autora: M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 4/02 Algunas consideraciones en torno a la interrelación entre los convenios de doble imposición y el derecho comunitario Europeo: ¿Hacia la "comunitarización" de los CDIs?
Autor: José Manuel Calderón Carrero.
- 5/02 La modificación del modelo de convenio de la OCDE para evitar la doble imposición internacional y prevenir la evasión fiscal. Interpretación y novedades de la versión del año 2000: la eliminación del artículo 14 sobre la tributación de los Servicios profesionales independientes y el remozado trato fiscal a las *partnerships*.
Autor: Fernando Serrano Antón.
- 6/02 Los convenios para evitar la doble imposición: análisis de sus ventajas e inconvenientes.
Autores: José María Vallejo Chamorro y Manuel Gutiérrez Lousa.
- 7/02 La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los presupuestos.
Autor: Andrés Jiménez Díaz.
- 8/02 IRPF y familia en España: Reflexiones ante la reforma.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.
- 9/02 Novedades en el Impuesto sobre Sociedades en el año 2002.
Autor: Manuel Santolaya Blay.
- 10/02 Un apunte sobre la fiscalidad en el comercio electrónico.
Autora: Amparo de Lara Pérez.
- 11/02 I Jornada metodológica "Jaime García Añoveros" sobre la metodología académica y la enseñanza del Derecho financiero y tributario.
Autores: Pedro Herrera Molina y Pablo Chico de la Cámara (coord.).
- 12/02 Estimación del capital público, capital privado y capital humano para la UE-15.
Autoras: M.^a Jesús Delgado Rodríguez e Inmaculada Álvarez Ayuso.
- 13/02 Líneas de Reforma del Impuesto de Sociedades en el contexto de la Unión Europea.
Autores: Santiago Álvarez García y Desiderio Romero Jordán.
- 14/02 Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2001.
Autor: Área de Sociología Tributaria. Instituto de Estudios Fiscales.
- 15/02 Las medidas antielusión en los convenios de doble imposición y en la Fiscalidad internacional.
Autor: Abelardo Delgado Pacheco.
- 16/02 Brief report on direct an tax incentives for R&D investment in Spain.
Autores: Antonio Fonfría Mesa, Desiderio Romero Jordán y José Félix Sanz Sanz.
- 17/02 Evolución de la armonización comunitaria del Impuesto sobre Sociedades en materia contable y fiscal.
Autores: Elena Fernández Rodríguez y Santiago Álvarez García.
- 18/02 Transparencia Fiscal Internacional.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 19/02 La Directiva sobre fiscalidad del ahorro.
Autor: Francisco José Delmas González.
- 20A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 20B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO I. Parte General. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21A/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 1.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 21B/02 Anuario Tributario de Jurisprudencia sistematizada y comentada 1999. TOMO II. Parte Especial. Volumen 2.
Autor: Instituto de Estudios Fiscales.
- 22/02 Medidas unilaterales para evitar la doble imposición internacional.
Autor: Rafael Cosín Ochaíta.

- 23/02 Instrumentos de asistencia mutua en materia de intercambios de información (Impuestos Directos e IVA).
Autora: M.^a Dolores Bustamante Esquivias.
- 24/02 Algunos aspectos problemáticos en la fiscalidad de no residentes.
Autores: Néstor Carmona Fernández, Fernando Serrano Antón y José Antonio Bustos Buiza.
- 25/02 Derechos y garantías de los contribuyentes en Francia.
Autor: José María Tovillas Morán.
- 26/02 El Impuesto sobre Sociedades en la Unión Europea: Situación actual y rasgos básicos de su evolución en la última década.
Autora: Raquel Paredes Gómez.
- 27/02 Un paso más en la colaboración tributaria a través de la formación: el programa Fiscalis de la Unión Europea.
Autores: Javier Martín Fernández y M.^a Amparo Grau Ruiz.
- 28/02 El comercio electrónico internacional y la tributación directa: reparto de las potestades tributarias.
Autor: Javier González Carcedo.
- 29/02 La discrecionalidad en el derecho tributario: hacia la elaboración de una teoría del interés general.
Autora: Carmen Uriol Egido.
- 30/02 Reforma del Impuesto sobre Sociedades y de la tributación empresarial.
Autor: Emilio Albi Ibáñez.

2003

- 1/03 Incentivos fiscales y sociales a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
Autora: Anabel Zárate Marco.
- 2/03 Contabilidad *versus* fiscalidad: situación actual y perspectivas de futuro en el marco del Libro Blanco de la contabilidad.
Autores: Elena Fernández Rodríguez, Antonio Martínez Arias y Santiago Álvarez García.
- 3/03 Aspectos metodológicos de la Economía y de la Hacienda Pública.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 4/03 La enseñanza de la Economía: algunas reflexiones sobre la metodología y el control de la actividad docente.
Autor: Desiderio Romero Jordán.
- 5/03 Errores más frecuentes en la evaluación de políticas y proyectos.
Autores: Joan Pasqual Rocabert y Guadalupe Souto Nieves.
- 6/03 Traducciones al español de libros de Hacienda Pública (1767-1970).
Autores: Rocío Sánchez Lissén y M.^a José Aracil Fernández.
- 7/03 Tributación de los productos financieros derivados.
Autor: Ángel Esteban Paúl.
- 8/03 Tarifas no uniformes: servicio de suministro doméstico de agua.
Autores: Santiago Álvarez García, Marián García Valiñas y Javier Suárez Pandiello.
- 9/03 ¿Mercado, reglas fiscales o coordinación? Una revisión de los mecanismos para contener el endeudamiento de los niveles inferiores de gobierno.
Autor: Roberto Fernández Llera.
- 10/03 Propuestas de introducción de técnicas de simplificación en el procedimiento sancionador tributario.
Autora: Ana María Juan Lozano.
- 11/03 La imposición propia como ingreso de la Hacienda autonómica en España.
Autores: Diego Gómez Díaz y Alfredo Iglesias Suárez.
- 12/03 Quince años de modelo dual de IRPF: Experiencias y efectos.
Autor: Fidel Picos Sánchez.
- 13/03 La medición del grado de discrecionalidad de las decisiones presupuestarias de las Comunidades Autónomas.
Autor: Ramón Barberán Ortí.
- 14/03 Aspectos más destacados de las Administraciones Tributarias avanzadas.
Autor: Fernando Díaz Yubero.
- 15/03 La fiscalidad del ahorro en la Unión Europea: entre la armonización fiscal y la competencia de los sistemas tributarios nacionales.
Autores: Santiago Álvarez García, María Luisa Fernández de Soto Blass y Ana Isabel González González.
- 16/03 Análisis estadístico de la litigiosidad en los Tribunales de Justicia. Jurisdicción contencioso-administrativa (período 1990/2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 17/03 Incentivos fiscales a la investigación, desarrollo e innovación.
Autora: Paloma Tobes Portillo.
- 18/03 Modelo de Código Tributario Ambiental para América Latina.
Directores: Miguel Buñuel González y Pedro M. Herrera Molina.
- 19/03 Régimen fiscal de la sociedad europea.
Autores: Juan López Rodríguez y Pedro M. Herrera Molina.
- 20/03 Reflexiones en torno al debate del impacto económico de la regulación y los procesos institucionales para su reforma.
Autores: Anabel Zárate Marco y Jaime Vallés Giménez.
- 21/03 La medición de la equidad en la implementación de los sistemas impositivos.
Autores: Marta Pascual y José María Sarabia.

- 22/03 Análisis estadístico de la litigiosidad experimentada en el Tribunal Económico Administrativo Regional de Cataluña (1990-2000).
Autores: Eva Andrés Aucejo y Vicente Royuela Mora.
- 23/03 Incidencia de las NIIF en el ámbito de la contabilidad pública.
Autor: José Antonio Monzó Torrecillas.
- 24/03 El régimen de atribución de rentas tras la última reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
Autor: Domingo Carbajo Vasco.
- 25/03 Los grupos de empresas en España. Aspectos fiscales y estadísticos.
Autores: María Antonia Truyols Martí y Luís Esteban Barbado Miguel.
- 26/03 Metodología del Derecho Tributario.
Autor: Pedro Manuel Herrera Molina.
- 27/03 Estado actual y perspectiva de la tributación de los beneficios de las empresas en el marco de las iniciativas de la Comisión de la Unión Europea.
Autor: Eduardo Sanz Gadea.
- 28/03 Créditos iniciales y gastos de la administración General del Estado. Indicadores de credibilidad y eficacia (1988-2001).
Autoras: Ana Fuentes y Carmen Marcos.
- 29/03 La Base Imponible. Concepto y determinación de la Base Imponible. Bienes y derechos no contabilizados o no declarados: presunción de obtención de rentas. Revalorizaciones contables voluntarias. (Arts. 10, 140, 141 y 148 de la LIS.).
Autor: Alfonso Gota Losada.
- 30/03 La productividad en la Unión Europea, 1977-2002.
Autores: José Villaverde Castro y Blanca Sánchez-Robles.

2004

- 1/04 Estudio comparativo de los convenios suscritos por España respecto al convenio modelo de la OCDE.
Autor: Tomás Sánchez Fernández.
- 2/04 Hacienda Pública: enfoques y contenidos.
Autor: Santiago Álvarez García.
- 3/04 Los instrumentos de solidaridad interterritorial en el marco de la revisión de la política regional europea. Análisis de su actuación y propuestas de reforma.
Autor: Alfonso Utrilla de la Hoz.
- 4/04 Política fiscal en la Unión Europea: antecedentes, situación actual y planteamientos de futuro.
Autores: M.^a del Pilar Blanco Corral y Alfredo Iglesias Suárez.
- 5/04 El defensor del contribuyente, un estudio de derecho comparado: Italia y EEUU.
Autores: Eva Andrés Aucejo y José Andrés Rozas Valdés.
- 6/04 El Impuesto especial sobre los Hidrocarburos y el Medio Ambiente.
Autor: Javier Rodríguez Luengo.
- 7/04 Gestión pública: organización de los tribunales y del despacho judicial.
Autor: Francisco J. Fernández Cabanillas.