**`Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal´**

**Dossier ejecutivo y conclusiones sobre los datos de la estadística judicial y el tratamiento de los mismos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial.**

18/05/2013

**INDICE**

[1) Situación de la estadística judicial y de su tratamiento en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial. 3](#_Toc354554997)

[2) Anomalías estadísticas en el ámbito del Orden Civil de la Jurisdicción. 3](#_Toc354554998)

[3) Irregular cómputo de asuntos en el Orden Penal. 6](#_Toc354554999)

[4) Breve referencia a la situación estadística de los órdenes jurisdiccionales Contencioso-administrativo y Social. 9](#_Toc354555000)

[5) Conclusiones. 9](#_Toc354555001)

#

# **1) Situación de la estadística judicial y de su tratamiento en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial.**

La situación estadística de la Jurisdicción adolece de importantes carencias, tanto a nivel de **recopilación de los datos de la actividad de los órganos jurisdiccionales** como, sobre todo, de su **tratamiento y puesta a disposición en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial** – con una interpretación de los datos superficial y sesgada – y en los servicios del propio Consejo General del Poder Judicial.

No se cumple, en absoluto, en el ámbito de la Administración de Justicia española el presupuesto de cualquier institución o entidad referente a la existencia de unos datos estadísticos recopilados con claridad y sistematizados de modo conveniente, para saber en todo momento cuál es la situación real de la Administración de Justicia, cuál es su carga de trabajo y cuál son los puntos deficientes que deben ser tratados, reformados y solventados.

Desde los boletines de información estadística que deben ser completados por los órganos jurisdiccional – que ya desde la base recogen la información de modo erróneo y sesgado – hasta, sobre todo, el tratamiento de la información que se hace por el Consejo General del Poder Judicial – omitiendo el tratamiento de mucha de la información disponible – crean una situación respecto de la que se puede afirmar que el análisis de los datos estadísticos contenido en la Memoria del CGPJ es muy sesgado y no puede ser tomado en consideración para determinar cuál es la situación real de la Administración de Justicia, desde el punto de vista estadístico.

# **2) Anomalías estadísticas en el ámbito del Orden Civil de la Jurisdicción.**

En el Orden civil el primer dato apreciable es el descenso de la tasa de litigiosidad y, si bien, no ha llegado a la tasa de asuntos de los años previos a la crisis económica se sitúa a niveles de los primeros años en que dicha variable empezó a subir con fuerza (2.007).

La cifra que se ha dado para 2.011 (en 2.012 ha seguido la línea descendente) es de 1.770.947 “asuntos ingresados” (se viene de más de dos millones de “asuntos ingresados” en 2.009).

La cifra de “asuntos ingresados” no puede ser asumida si se realiza un análisis desde el punto de vista del Derecho Procesal, por diversos motivos:

* Se mezclan en el concepto procedimientos de muy diversa naturaleza, incluyendo los accesorios de otros principales (incidentes en general y medidas cautelares), así como los recursos devolutivos (apelación, extraordinario por infracción procesal y casación) y los procedimientos de jurisdicción voluntaria.
* La duplicidad en el cómputo de asuntos ingresados afecta a 294.074 asuntos que son computados al menos dos veces como “asuntos ingresados”: medidas cautelares, incidentes relativos a medidas en procedimientos matrimoniales, procesos monitorios transformados en declarativos, incidentes en procesos civiles, procedimientos que se archivan y son remitidos al Juzgados de Violencia sobre la Mujer, asuntos en la Audiencia Provincial, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo que constituyen un recurso contra resoluciones dictadas en una instancia inferior.
* Particular relevancia desde el punto de vista cuantitativo presenta la recogida estadística de los datos relativos al Proceso Monitorio, puesto se ha de recordar que generó 683.038 peticiones iniciales y fueron resueltos 811.634 procesos monitorios (lo que supone aproximadamente el 40% de las cifras generales que se dan para el orden civil). Los datos de Monitorios interpuestos se computan por la Memoria del CGPJ de modo íntegro como “asuntos ingresados”, cuando resulta que sólo el 6% generó una actividad declarativa relevante, al ser transformado en un procedimiento ordinario – dando lugar a la correspondiente duplicidad–. Mientras, en el 94% de los casos, el Proceso Monitorio concluyó con la formulación del requerimiento de pago, al producirse el pago (7%) o pasar directamente a la ejecución (38%) – actividad jurisdiccional inexistente en el ámbito del Monitorio – o con la inadmisión del procedimiento (48%), en cuyo caso la actividad jurisdiccional se limitó a apreciar las causas previstas legalmente para inadmitir la petición inicial.
* La Memoria del CGPJ recoge como “asunto ingresado” casi 90.000 procedimientos en materia de familia no contenciosos (procedimientos de separación y divorcio de mutuo acuerdo, incidentes de modificación de medidas y relativos a medidas sobre menores de mutuo acuerdo) y que tienen escasa relevancia procesal y requieren de una muy limitada actividad jurisdiccional.

Tomando en consideración los puntos anteriores para determinar un número de “asuntos ingresados” más coherente y adaptado a la realidad procesal, se excluyen los procedimientos que no constituyen un proceso en sentido estricto y no tienen la relevancia procesal suficientemente para ser considerados como un “asunto”.

Así, deben ser excluidos del número de “asuntos ingresados”:

* 642.000 proceso monitorios que concluyen sin actividad jurisdiccional plena (inadmisión, pago o no oposición).
* 294.074 procedimientos duplicados.
* 79.736 divorcios, separaciones o incidentes sobre medidas de mutuo acuerdo presentados ante los Juzgados.
* 54.966 expedientes de Jurisdicción voluntaria.

Esto nos lleva a rebajar los “asuntos ingresados” en una cifra de 1.070.776, pudiendo afirmarse que la cifra real de “procesos” ingresada en el orden civil fue, durante 2.011, de 700.171.

Esto no quiere decir que los “asuntos” mencionados no deban recibir un tratamiento estadístico, puesto que es evidente que se plantean ante la Jurisdicción y deben ser resueltos, pero en modo alguno pueden incluirse con otras instituciones procesales con las que no presentan homogeneidad, creando una situación de confusión total sobre las cifras reales de procesos tramitados ante la Jurisdicción.

Por otra parte, en el ámbito del orden civil debe tomarse en consideración, desde el punto de vista de lo que se denomina por la Memoria del CGPJ como “asuntos resueltos”, que apenas **el 30% del 1.889.990 de asuntos totales lo ha sido mediante sentencia** y un amplio porcentaje de ellas dictadas en virtud de la interposición de un recurso devolutivo.

En este punto son destacables los 682.380 autos finales y 654.380 decretos finalizadores del procedimiento que ponen de manifiesto el irregular cómputo de los asuntos, tomando en consideración que, la regla general, es que el proceso civil debe terminar con un pronunciamiento sobre el fondo del asunto, en forma de sentencia. Lo que se aparte de ahí, supone una constatación de que el cómputo de los datos de “asuntos resueltos” no se adaptan a lo que en la normativa procesal civil supone una resolución sobre el fondo de asunto, resolviendo la controversia.

Es cierto que el proceso también puede concluir con otras resoluciones, pero en modo alguno es correcto desde el punto de vista procesal computar como “asuntos resueltos”, sin más, las sentencias y el resto de resoluciones que ponen fin al proceso civil.

Esto ha de ponerse en relación con la indebida determinación de los “asuntos ingresados” que se ha recogido, puesto que si lo computado como ingresado no es un proceso *stricto sensu* no va a concluir mediante sentencia, de ahí lo reducido del porcentaje de sentencias en relación con la terminación de los “asuntos” que son computados como tales por la Memoria del CGPJ y la estadística judicial.

# **3) Irregular cómputo de asuntos en el Orden Penal.**

En el caso del Orden Penal las cifras generales que se ofrecen en la Memoria del CGPJ (**6.542.545** de “asuntos ingresados” y **6.563.629** de “asuntos resueltos”) están basadas en una interpretación anómala de los datos de la estadística judicial. El impacto del incorrecto cómputo de la estadística judicial en este ámbito es muy intenso, puesto que la carga de trabajo Jurisdicción Penal representaría el 72% del total de la Jurisdicción.

Estas cifras son desproporcionadas y es incomprensible cómo la Memoria del CGPJ puede asumir las mismas sin ofrecer ningún tipo de explicación sobre lo que se entiende como asunto en la Jurisdicción Penal. Es indicativo de dicha desproporción, la mera comparativa con la Jurisdicción Civil en cuanto al número de órganos judiciales y efectivos, puesto que una y otra jurisdicción con prácticamente el mismo número de órganos (1.117 órganos unipersonales – en los que se concentra la práctica totalidad de asuntos desde el punto de vista de la estadística general – en la Jurisdicción Penal, 880 en la Jurisdicción Civil y 1.071 órganos mixtos) tramitan un número dispar de asuntos, seis millones y medio la Penal y no llega a dos millones la civil, esto es 3 veces más con similar número de órganos judiciales. La diferencia, como es lógico, sólo puede estar en la naturaleza de lo que en una y otra Jurisdicción se entiende como “asunto”.

La irregularidad del análisis estadístico que hace la Memoria del CGPJ está basada en el hecho de computar lisa y llanamente como “asuntos ingresados” todos los procedimientos en su fase de instrucción (5.880.778) sin tomar en consideración que el **78,4% de los “asuntos ingresados” concluye en la fase de instrucción sin dar lugar a ningún tipo actividad de tipo jurisdiccional.** Este factor es un elemento fundamental en el sobredimensionamiento de la estadística judicial, puesto que computa como “asuntos ingresados” y “asuntos resueltos” procedimientos que no trascienden de la fase de instrucción y que, en la mayor parte casos, no generan una actividad judicial relevante.

Un adecuado tratamiento estadístico de la instrucción penal debería implicar una reducción del 90% de las cifras generales de la Jurisdicción que son manejadas en la Memoria del GCPJ, tomando en consideración que los “asuntos ingresados” son, con carácter general, “asuntos investigados” que no deberían ser computados como asuntos, salvo cuando se proceda, como mínimo, a la formación del sumario o el correspondiente procedimiento abreviado. Este hecho es relevante si se toma en consideración la naturaleza jurídica de las actuaciones que se practican en el ámbito de dichas diligencias previas y más lo será, si como todo parece apuntar, la futura norma reguladora del proceso penal mantiene la regulación prevista sobre la fase de instrucción, lo que supondría la exclusión, con carácter general, de dichas diligencias de la estadística judicial.

La Memoria del CGPJ, al dar tal relevancia a la fase de instrucción determina la existencia de un importante número de duplicidades en el cómputo total de asuntos, lo que además es favorecido por las instrucciones proporcionadas a los órganos judiciales para tomar los datos estadísticos. Así, los distintos procedimientos, etapas o formas por los que puede transcurrir la fase de instrucción son computados – a pesar de tratarse de modo evidente del mismo asunto – como un nuevo “asunto ingresado” y un “asunto resuelto”. Igualmente están computados por duplicado los procesos que pasan por más de un órgano judicial a lo largo de la tramitación, puesto que, en tales, casos la estadística también los computa como un “asunto resuelto” y un “asunto ingresado”, lo cual no es así, desde el punto de vista procesal. Esto es, no es sólo que se compute la fase de instrucción aunque la misma se sobresea, es que la fase de instrucción en ocasiones se computa varias veces en la estadística judicial – así lo exigen los boletines estadísticos de recogida de datos –.

Realizando un análisis ponderado de la estadística judicial, las cifras de la Memoria del CGPJ deben sufrir una profunda revisión, hasta excluir de los “asuntos” que se tramitan en el orden penal el 90% de los que se reconocen por aquélla como tales.

Así, una cifra más realista de los procedimientos en fase de instrucción tramitados por la jurisdicción penal estaría compuesta por las siguientes variables:

* Juicios de faltas, se deberían computar aquellos en los que llega a celebrarse el juicio (380.633), cifra más coherente con el verdadero ejercicio de la potestad jurisdiccional (365.084 sentencias han sido dictadas en juicios de faltas entre los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer).
* Diligencias urgentes, se debería computar únicamente las que concluyen por la vía prevista en los artículos 800 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, puesto que de otro modo dichos procedimientos se computan como diligencias previas al transformase en las mismas. Esto supone que deben contabilizarse los 100.632 asuntos que culminan con sentencias de conformidad y los procedimientos respecto de los que se abre Juicio oral ante el Juzgado de lo Penal – se computan dentro de los procesos tramitados ante dicho órgano.
* La cifra de diligencias previas supone el 70% de la carga de trabajo del Orden Penal (4.394.044) conforme a la estadística judicial. Se trata de una institución que sólo puede ser computada si se produce la formación del procedimiento abreviado y esto ya son computados como tales. Además, de la naturaleza jurídica de las diligencias – que no pueden ser consideradas como un “asunto” en términos procesales – es significativo el elevadísimo número de resoluciones de sobreseimiento (3.271.948) que son dictadas, lo cual es el elemento fundamental para neutralizar cualquier relevancia del número de diligencias previas.
* De los procedimientos abreviados (235.153) deben excluirse aquellos que pasan a la fase de Juicio Oral (190.297), puesto que en estos casos la estadística está computando los asuntos con duplicidad.
* 181.000 procedimientos abreviados ante el Juzgado de lo Penal.
* 9.297 procesos (abreviados, ordinarios y Jurado) ante la Audiencia Provincial.
* 466 procesos ante órganos de la Audiencia Nacional.
* 572 procesos ante el Tribunal Superior de Justicia.
* 103 procesos ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo.
* En relación con los recursos devolutivos se excluiría su cómputo como nuevos “asuntos”, puesto que debe considerarse que se trata de un proceso único con diversas fases ante distintos órganos jurisdiccionales.

Esto haría un total de 717.559 asuntos en los que existe actividad jurisdiccional de cierta relevancia, cifra muy alejada de las que ofrece la Memoria del Consejo General del Poder Judicial y cuya inconsistencia está fundada, en primer lugar, en el momento de recoger los datos estadísticos en los órganos judiciales y, en segundo, lugar en la interpretación que de los mismos hace la propia Memoria.

# **4) Breve referencia a la situación estadística de los órdenes jurisdiccionales Contencioso-administrativo y Social.**

El porcentaje de “asuntos ingresados” que corresponde a los órdenes jurisdiccionales Contencioso-administrativo (3,2%) y Social (4,8%) sobre el total de la Jurisdicción implica que la relevancia de su análisis estadístico es reducida. A ello se le añade el hecho de que la recopilación y tratamiento de los datos en dichos ámbitos no se produce de modo tan irregular como en el ámbito civil o penal, quizás los procedimientos sean más sencillos y homogéneos y esto facilite la función estadística. No obstante, también hay que realizar alguna matización sobre las cifras recogidas en la Memoria del CGPJ sobre la situación en dichos órdenes jurisdiccionales.

En el Orden Contencioso-administrativo la finalización por sentencia supone, con carácter general, el 63,8% de los “asuntos resueltos” de este Orden, mientras que el resto de procesos concluyen mediante auto (autos de inadmisión, caducidad, que recogen el desistimiento u “otros autos finales”) o decreto (en términos de la estadística judicial. Esto supone que en el 36,1% de procesos la actividad jurisdiccional es o nula o muy reducida, lo que debería reflejarse en el modo de tratar los datos de asuntos tramitados ante dicho Orden jurisdiccional.

En el Orden Social, se plantean unas cifras similares puesto que los “asuntos” concluyen de modo anticipado en el 34% de los casos, a través de decretos dictados en actos de conciliación u otros autos y decretos “finales”.

En ambos casos, las cifras de la Memoria del CGPJ deben ser matizadas, puesto que un porcentaje sensible de asuntos deberían ser sometidas a revisión, discriminando los datos ofrecidos partiendo de si los procedimientos son o no tramitados hasta la sentencia.

# **5) Conclusiones:**

1. El análisis de la situación de la Jurisdicción no es sencillo puesto que la recopilación de datos estadísticos se realiza de un modo defectuoso, con categorías muy vagas e imprecisas.
2. La exposición de los datos de la estadística judicial contenida anualmente en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial adolece de una palmaria superficialidad y una carencia absoluta de examen procesal de los datos ofrecidos en unas categorías tan generales como ineficientes.
3. La cifra total de “asuntos ingresados” y de “asuntos resueltos” que ofrece la mencionada memoria es insostenible si se aplican unos criterios mínimos de ortodoxia procesal.
4. Así, con carácter general, en la variable de “asuntos ingresados” se incluyen: procedimientos que carecen de carácter jurisdiccional o con una tramitación sencilla ; otros atribuidos a personal no jurisdiccional; incidentes que son trámites accesorios de otro procedimiento principal; procedimientos duplicados, las fases de un mismo procedimiento son computadas como distintos “asuntos ingresados” – el ejemplo más palmario es lo que sucede en el cómputo de asuntos penales con la fase de instrucción o la tramitación de los recursos devolutivos – nuevo “asunto” a efectos de la estadística judicial –. La depuración de dichos defectos puede llevar a afirmar que el número de “asuntos ingresados” estaría por muy por debajo de lo recogido por el CGPJ en su Memoria anual.
5. Desde el punto de vista de los “asuntos resueltos” la heterogeneidad del término, a través del cual se da tratamiento a los datos referentes a la finalización de los procedimientos, hace que no se trate de una variable aceptable pues bajo la misma se engloban actos procesales de muy diversa naturaleza. Así, en la Memoria del CGPJ se recoge como “asunto resuelto” tanto los procesos que culminan por sentencia sobre el fondo del asunto, como otros que culminan con otras resoluciones que implican no sólo la inexistencia de un pronunciamiento sobre el fondo del asunto – auténtica esencia del derecho a la tutela judicial efectiva – sino también la de actividad jurisdiccional. En este punto la estadística judicial debería propiciar, de modo más pormenorizado a como se hace actualmente, datos exactos sobre el modo de terminación de los procesos, a efectos de dar un adecuado tratamiento – el recogido en la Memoria del CGPJ no es válido – a los procedimientos concluidos mediante resoluciones de inadmisión, archivo, sobreseimiento, transformación en otras instituciones procesales, resoluciones sin carácter jurisdiccional.
6. Analizada la estadística judicial a la luz de unos criterios procesales más ortodoxos que los utilizados por el CGPJ puede llegarse a la conclusión de que el número real de procesos tramitados ante los órganos jurisdiccionales son de 700.171 en el Orden Civil, 717.559 en el Orden Penal, 182.676 en el Orden Contencioso-administrativo y 233.202 en el Orden Social. Esto haría un total de 1.833.608 de procesos tramitados en la Jurisdicción, lo que supone el 20% de las cifras ofrecidas por la Memoria del CGPJ.
7. La conclusión general que se puede extraer sobre el tratamiento que de la estadística judicial realiza la Memoria del CGPJ, es que se produce una exposición muy sesgada de los datos, ofreciéndolos bajo categorías no apropiadas desde el punto de vista de las instituciones procesales. Se trata de un instrumento inválido a los efectos de realizar una valoración sobre la situación de la Administración de Justicia y no puede servir de base para realizar cualquier reforma normativa que tenga como finalidad un funcionamiento más eficiente o agilización de la Jurisdicción. Antes de acometer cualquier reforma que afecte a la organización judicial y al desarrollo de los procesos en los distintos órdenes jurisdiccionales sería imprescindible someter a una profunda revisión la estadística judicial, desde la propia toma de datos hasta el análisis que los órganos del CGPJ realizan de los mismos, todo ello con la finalidad de tener un conocimiento real de la situación de la Administración de Justicia que posibilite la adopción de decisiones y normas ajustadas a la realidad procesal.