

REFORMAR Y APRENDER A REFORMAR. HACIA UNA CULTURA DE LA INNOVACIÓN EN LA JUSTICIA¹

WOLFGANG HOFFMANN-RIEM

Catedrático de Derecho Público

Magistrado del Tribunal Constitucional alemán

SUMARIO

1. Dramatizaciones
2. Cultura de la desconfianza
3. Mentalidad defensiva
4. Estrategia de inmunización
5. Protección de la confianza recíproca como base de la reforma
6. Tiempo adecuado para la reforma

Las reformas son complicadas, y en materia de Justicia no lo son menos. En cuanto la política de Justicia es política de reforma, enfrentarse con las barreras de la innovación forma parte de sus tareas. Cuando la reforma política relativa a la Justicia es competencia de las organizaciones administrativas, se deben tomar en consideración y, a ser posible, superar los obstáculos, normalmente amplios, que para la innovación se plantean tradicionalmente en tales organizaciones. Sería contradictorio con el principio AKV², en el que se

1. Traducido por Jesús María González García, Profesor Titular de Derecho Procesal de la Universidad Complutense de Madrid. Se trata del capítulo 17 del libro titulado *Modernisierung von Recht und Justiz. Eine Herausforderung des Gewährleistungsstaates* (Modernización del Derecho y La Justicia. Un desafío del Estado de Garantías). Suhrkamp, 2001.

2. Abreviatura de «*Aufgabe, Kompetenz und Verantwortung*»: es decir, tarea, competencia y responsabilidad. En virtud de este principio se pretende otorgar protagonismo en las tareas de reforma a quienes desempeñen la tarea pública afectada por ella, con propia competencia, y a ser posible de forma responsable. Se pretende con ello minimizar la influencia de las grandes estructuras jerárquicas, que se superponen a las unidades pequeñas que trabajan de forma descentralizada, en el trabajo de detalle de la reforma, reduciendo el papel de aquellas a la elabora-

basa precisamente el borrador de la Reforma «Justicia 2000»³, que el complejo proceso de reforma de la Administración de Justicia fuera ordenado y dirigido «desde arriba», así como conducido jerárquicamente y con exclusiva responsabilidad centralizada.

Una reforma conduce a la creación y extinción de organizaciones eficientes (y por tanto de «estructuras») y aprovecha y fomenta las correspondientes actitudes y habilidades de los sujetos a quienes afecta (por consiguiente, su «cultura»), solamente en caso de que sea desarrollada y concretada en colaboración con ellos. En otras palabras: en el caso que nos ocupa, la reforma ha de tener en cuenta la «estructura» y la «cultura» de los Tribunales. Para esto el *Know-how* y la capacidad creadora de los afectados son indispensables, y por ello se tiene que dar la posibilidad de apreciar y valorar de forma flexible las opiniones que de éstos se adquieren. De ahí que las reformas constituyan un buen sistema de aprendizaje. A reformar se aprende a medida que se reforma, lo que asegura que las actuaciones estén sometidas a constante revisión durante el proceso y que las metas y los instrumentos utilizados sean constantemente reconsiderados.

Para ello es importante que las unidades participantes tomen propia conciencia del proceso de modernización y que intercambien recíprocamente sus experiencias. Así es como, por ejemplo, se gana experiencia en el campo piloto. Quien toma la iniciativa y asume las funciones *piloto*, es cierto que ha de trabajar con gran inseguridad, pero puede utilizar el estímulo motivador que implica colaborar en la innovación, revelar las propias opciones de desarrollo y contar con una gran capacidad de maniobra ante posibles desarrollos equivocados.

Así pues, dado que el Ministerio de Justicia no tiene conocimientos previos sobre el procedimiento ni, sobre todo, sobre el resultado la reforma, cuestiones que aprende a lo largo del proceso de reforma mismo, los Tribunales y el Ministerio Fiscal tienen la oportunidad de influir en el mismo mediante su interacción con aquél. A decir verdad, una reforma debe estar abierta a un control mínimo de la Administración; pero ésta no puede prescindir absolutamente de las iniciativas e ideas de los Tribunales y del Ministerio Público, por lo que debe dejarles introducir en él sus propias iniciativas acerca de los grupos de proyectos o de los grupos de trabajo, y también sobre quién habrá de conformar el comité directivo que haya de delinear el proyecto en su conjunto, a través de tests de idoneidad para cada ámbito de la Justicia.

ción de directrices generales que conformen una red de seguridad, ante la eventualidad de que surjan errores evidentes durante el proceso de reforma. Se entiende por el autor que el empleo de este principio es especialmente favorable para la reforma de la jurisdicción, porque los tribunales de justicia, desde el establecimiento del Estado liberal, han basado sus actividades en el principio de independencia judicial, lo que les desvincula del control de la Autoridad administrativa en el desempeño de sus funciones (Nota del traductor).

3. Es el nombre que recibió el proceso de reforma de la Administración de Justicia en Hamburgo. (Nota del traductor).

En caso de que los tribunales –a ellos se circunscriben las siguientes reflexiones– quieran incrementar su intervención en el campo del desarrollo de la autonomía descentralizada, deben entonces –este es uno de los elementos nucleares de cualquier reforma– asumir, tan pronto como sea posible, una mayor responsabilidad en el proceso. Una vez superada la creación de estructuras jerarquizadas, entonces, tan pronto como sea posible, habrán de ser edificadas nuevas redes de gestión dentro de las cuales los participantes colaboren cooperativamente. Eso en modo alguno es sencillo para los Tribunales de Justicia, especialmente acostumbrados a los modos tradicionales de trabajo. El proceso de aprendizaje se encontrará presumiblemente, en este caso, con muchos contratiempos y fricciones⁴.

Problemas de igual calado se aprecian, en la práctica, en los proyectos de reforma que afectan a toda organización burocratizada. Solemos aceptar como una cuestión natural que las dificultades de las reformas relacionadas con la Justicia son específicas y exclusivas de la Administración de Justicia. Esta observación es, no obstante, errónea. Las reformas siempre son complejas y propensas a provocar la decepción de sus afectados. En todas las organizaciones burocratizadas existen estrategias y tácticas nocivas dirigidas contra cualquier reforma, que se caracterizan por la defensa de lo existente o el rechazo de los cambios. De esta índole son los procesos de reforma que se caracterizan por su normalidad. Cuando aplicamos al ámbito de la Justicia la normalidad, entonces se debe dar la impresión de que la Justicia no es un ámbito especialmente problemático. En efecto, existe una producción específica de problemas en materia de Justicia que sobrevienen también en otras organizaciones, pero asociados a otros particulares también dignos de consideración.

1. DRAMATIZACIONES

Desde hace siglos la Administración de Justicia lamenta que las condiciones para el ejercicio de sus funciones no sean óptimas. En el siglo XX también se ha denunciado –a veces a través de espectaculares campañas publicitarias– que la Justicia está sobrecargada y que trabaja en los límites o más allá de los límites de su capacidad de funcionamiento. Los responsables políticos vivían por eso con la preocupación de los efectos explosivos que producirían, desde una perspectiva política, las demandas públicas de los

4. A poco del final de mi mandato como responsable de Justicia del Gobierno de Hamburgo, en una celebración del primer aniversario del Proyecto de Reforma «Justicia 2000», he efectuado una reflexión personal sobre sus aspectos generales, o mejor sobre los obstáculos que debe afrontar. En este momento utilizo un fragmento sobre el tema de la cultura de la innovación de la Justicia. El artículo completo se incluye en W. HOFFMAN-RIEM (director), *Reforma de la Administración de Justicia*, p. 243 y siguientes.

Tribunales. Con frecuencia se pronosticó el colapso de la Justicia: que el mismo nunca se produjese no privó a la denuncia, sin embargo, de su eficacia política.

La Justicia, en la actualidad, está indiscutiblemente abrumada —en varias ramas hasta el límite de la capacidad de funcionamiento, en parte incluso más allá de dichos límites—. La pregunta es cómo llegar a una situación mejor de la actual con la reiterada (no permanente) y creciente sobrecarga de trabajo. En ciertos ámbitos de la Administración de Justicia, prevalece la opinión de que los problemas se vencerán por medio de la creación de más puestos de trabajo. Pero no siempre se pone en tela de juicio si el crecimiento de plazas no podría conllevar un incremento de los problemas, ante el aumento de la burocracia. Cuando menos, la creación de nuevas plazas puede desviarnos de afrontar las reformas internas, que pueden prestar una alta contribución a la normalización del funcionamiento.

La convicción de que la estrategia correcta consiste en implicarse, ante todo, en la modernización interna de la Justicia es conforme con la idea de fondo de una organización adecuada, a través su autorregulación, y con propia responsabilidad. Con la filosofía de la propia responsabilidad descentralizada concuerda la idea de que las unidades descentralizadas han de procurar ayudarse a sí mismas en primer lugar, antes de solicitar la ayuda de las unidades más próximas. Ello incrementa la seriedad de las peticiones de ayuda exterior. En tiempos de escasez general, es especialmente importante la credibilidad de las propias demandas en la lucha por el reparto de los recursos.

2. CULTURA DE LA DESCONFIANZA

Es típico de muchas organizaciones una desconfianza recíproca entre sí, y en parte también, dentro de ellas, entre los distintos grupos funcionales que las integran. Ocurre así también en la Administración de Justicia. La desconfianza recíproca es especialmente acusada entre el Poder ejecutivo y los Tribunales. Ello obedece, de forma visible, a una larga tradición de recíprocas decepciones e imputaciones. Este hecho ha ocasionado muchas experiencias lamentables y con frecuencia la obstaculización de los intereses particulares de cada uno, lo que ha sido sufrido en gran medida como si de auténticas vejaciones se tratara. La dilatada interdependencia y el solapamiento en el desempeño de funciones administrativas han contribuido a que cada parte parezca, respectivamente y con frecuencia, como obstáculo para la superación del problema, y a que los procesos de armonización burocrática sean frecuentemente valorados más como embarazosos que como favorables. Los defectos en la superación de tales atribuciones se imputaban a la otra parte, con la consecuencia de que *a priori* dominaba la esperanza de que ésta no colaborase de manera constructiva. Para ello deberían además desarrollarse eficaces cualidades proféticas.

La cultura de la desconfianza que hasta ahora ha existido se manifiesta, en concreto, en el bloqueo recíproco del acceso a la información, lo cual puede convertirse en un obstáculo para una solución del problema rápida y objetivamente proporcionada. En ocasiones, el Proyecto «Justicia 2000» fue recibido también con desconfianza. Sus disposiciones, actividades o informes individuales fueron revisados poco después de formulados allá donde se encontraron problemas, con apariencia de actitud constructiva. Sin embargo, simultáneamente, había resistencia a aceptar esta situación que hemos calificado de cultura de la desconfianza. A título de ejemplo, la mayoría de los presidentes de los Tribunales han sostenido que dicha cultura no influyó en el informe oficial sobre el Proyecto «Justicia 2000», si bien en ningún momento llegaron a discutir la existencia de esa situación.

Por lo demás, existe la apariencia de que, tanto la comunicación entre la Administración central y las distintas delegaciones, como la comunicación interna de las delegaciones mismas, están todavía edificadas sobre la desconfianza mutua. Así, en determinados Tribunales hay una palmaria desconfianza entre los presidentes de las Salas, por un lado, y los magistrados que las integran, por otro, pero también entre el personal juzgador y el no juzgador.

La desconfianza mutua es un gran inconveniente para desarrollar una reforma que se apoye en la disposición a cooperar, con participación de todos. El muro de la desconfianza provoca siempre nuevas medidas, que se toman tan pronto como se confirma que la desconfianza está justificada. En caso de que, por ejemplo, la Administración reaccione a la detención de información con la petición de mayor transparencia, ello se interpretaría como una pérdida de confianza en la voluntad de reforma, como que la Administración volvería a la falta de transparencia en las etapas de la reforma, etc., como desconfianza contra su voluntad de colaborar, de forma coordinada, en un borrador de reforma satisfactorio para ambas partes.

3. MENTALIDAD DEFENSIVA⁵

Según muestra la experiencia, en todas las administraciones se hace patente, cuando se pretende afrontar medidas de reorganización, lo difícil que es dar cobertura a todos los intereses afectados dentro del sistema en su conjunto. Esta

5. En el texto original se emplea la palabra «Burgenmentalität», que literalmente significaría «mentalidad de fortaleza» o «mentalidad de castillo», que aquí hemos traducido como «mentalidad defensiva»: el autor quiere poner de manifiesto con esta expresión la tendencia de los partícipes en el proceso de reforma a parapetarse en la protección de su interés personal, como si se encontrasen en una fortaleza, para así reaccionar contra la pretensión de los demás de imponer sus respectivos puntos de vista particulares (nota del traductor).

dificultad aumenta con alta probabilidad en caso de que la reforma conduzca a un incremento de la independencia o incluso a la creación de nuevas instituciones dotadas de autonomía, como se pretende con el decisivo principio AKV para la reforma de la administración de los Tribunales. Por ello los órganos jurisdiccionales, llegado el caso, han de aprender, de un modo a veces doloroso, que están enfrentados entre sí y que solamente unidos a los otros órganos o al ejecutivo pueden imponer los intereses de la Justicia frente a terceros.

Todavía en algunas claras formulaciones se exige colaborar en el proyecto de reforma desde la perspectiva de los intereses del propio servicio administrativo. A ello no hay nada que objetar cuando tiene por objeto la afirmación de su identidad y, una vez conseguido esto, la cooperación en el proyecto. Sin embargo, cuando el modo de funcionamiento de la Administración —por ejemplo, en su responsabilidad para el desarrollo de instrumentos autónomos de control— sufre las consecuencias de la atención al interés particular de cada uno de los colaboradores en el proceso de reforma, la situación se torna problemática.

Semejante actitud defensiva puede ser un inconveniente para la construcción de adecuadas formas de colaboración entre los órganos implicados. Por ello tienen el deber de trabajar codo con codo como si se tratase de organismos administrativos comunes, más o menos como se haría para crear una biblioteca conjunta para diferentes órganos jurisdiccionales civiles o contencioso-administrativos. Asimismo se tienen que crear vías para buscar el debido equilibrio entre sus diferentes responsabilidades («compensación cooperativa de cargas»).

4. ESTRATEGIA DE INMUNIZACIÓN

Estrechamente relacionado con la mentalidad defensiva está la tendencia a la inmunización contra las necesidades de reforma. Esto podría ilustrarse con tres tipos de ejemplos.

4.1. *INSISTENCIA REITERATIVA EN LA INDEPENDENCIA DE LOS JUECES*

En los procesos de reforma suelen difundirse generalmente advertencias sobre las circunstancias que hacen presuntamente imposible llevar a cabo algo nuevo, aún incluso cuando se trata de algo acostumbrado en otro lugar y, por tanto, posible. El prototipo de dicha argumentación es, en el ámbito judicial, poner de manifiesto la independencia de los jueces. Sin duda, la insistencia en este hecho, como argumento consolidado contra una reforma, no sería merecedor de crítica si la alusión al artículo 97 de la Constitución federal alemana⁶

6. Que es el que establece la independencia de los jueces (Nota del traductor).

implicase argumentar cómo puede una medida para la reforma de la administración de justicia producir efectos internos en la independencia de los Tribunales a la hora resolver; por ejemplo, cómo podría implicar un cambio brusco de orientación en el fondo de sus resoluciones.

Si en lugar de ello se apela a la independencia judicial como argumento global contra la reforma –como con frecuencia se hace–, con renuncia a la concreción de argumentos y al pronóstico detallado de los riesgos probables que se derivarían de la misma, es posible sospechar que nos encontramos ante una actitud de resistencia contra cualquier reforma o quizá –preferentemente incluso– ante la defensa de situaciones adquiridas. El trato privilegiado, al fin y a la postre, corre el riesgo de convertirse en un privilegio personal no asegurado por el derecho constitucional.

4.2. RESISTENCIA A LA TERMINOLOGÍA ESPECIALIZADA DE LOS PROYECTOS DE REFORMA

Otra estrategia de inmunización –acreditada también en diversas ocasiones– es la crítica al tipo de conceptos que se utilizan en el ámbito de la reforma. En efecto, los conceptos que se mantienen en las disposiciones constitutivas del Proyecto «Justicia 2000», el informe del proyecto y otros materiales son extraños al lenguaje de los juristas. Dichos conceptos proceden en su mayoría de la terminología administrativa y económico-empresarial, que se suele emplear en el campo de la modernización de la administración. Su uso es una prueba de la proximidad del proyecto «Justicia 2000» a otros de modernización de la Administración, y ello debería hacer innecesario tener que explicar, en cada ocasión, cada concepto empleado. Por otra parte, si existe un lenguaje especializado para la modernización de la Administración, parece lógico que el mismo se emplee también para la modernización de la Administración de Justicia.

La afirmación de que las cuestiones complejas del proyecto se tendrían que expresar en un lenguaje comprensible⁷, con la cual se pretende justificar la resistencia al proceso de reforma, no deja de ser una exigencia de carácter abstracto. Con seguridad, el empleo de términos especializados se puede evitar, y con seguridad también los profesionales –los modernizadores de la Administración también lo son– tienden a exagerar la necesidad de su lenguaje técnico y, si se diera al caso, a hacer un mal uso de él, con un rebuscamiento destinado a impresionar a los demás. La crítica tiene un fondo de justificación. La situación descrita ocurre con cierta frecuencia en la Justicia y con ella se pretende que el lenguaje de la modernización se limite a términos conocidos o al menos generalmente comprensibles para los juristas. Parece, no obstante, cuando menos sorprendente esta crítica desde el ámbito de una

7. Así, a título de ejemplo, el presidente del *Oberlandesgerichtshof* (Audiencia Territorial) W. Rapp, *La justicia en el camino de una reforma interna*, en W. HOFFMANN-RIEM (director), *La reforma de la Administración de Justicia* (Nota a pie 293), pp. 141 a 146.

profesión que, ella misma, ha desarrollado un lenguaje técnico muchas veces desligado de la comprensión cotidiana y empleado sin pudor para comunicarse con legos en Derecho.

¿Cuál sería la reacción si la descripción escrita del proyecto se realizase en una terminología poco profesional para la modernización de la Administración, ajustada al lenguaje convencional de los juristas y, por tanto, difusa? ¿Esto no pondría de manifiesto con mayor claridad aún la falta de modernidad de quien, para la Administración, fuera competente para la reforma, de un modo que acaso no se correspondería con su real conocimiento y capacidad? ¿No daría origen a controversias con otros organismos públicos, que usualmente sí se sirven del lenguaje especializado para sus procesos de modernización, como es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Hacienda? ¿No quedaría incluso desaprovechado quizá el potencial de iniciativas que podrían tomarse de la literatura general de la Ciencia de la Administración para la modernización administrativa?

4.3. *MALA INTERPRETACIÓN DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD.*

Un manejo impreciso o incluso no profesional del lenguaje podría conducir —y este puede ser el tercer ejemplo— a equívocos, que podrían por su parte alegarse como excusa para justificar las necesidades de cambio. Un caso de lo que digo es la discusión sobre los indicadores de calidad. Este es un debate de régimen presupuestario en la búsqueda del concepto general de *presupuestización*. Los índices deben ayudar a que los rendimientos sean describibles y las necesidades presupuestarias transparentes. La introducción de índices de cantidad y calidad ha conducido a fuertes discusiones dentro de la Administración de Justicia. La protesta contra la intervención de diversos índices parece unir a los partidarios y a los opositores al proceso de reforma. Este conflicto probablemente no se tendría que haber originado, si los partícipes en la discusión dentro de los Tribunales no le hubieran dado una interpretación particular, apoyada en su acepción vulgar, en lugar de haberse ocupado de comprobar la definición en profesiones que se ocupan de las reformas administrativas (en concreto en la ciencia de la Administración y de la empresa).

Los índices son «valores graduales que facilitan una comparación de la carga de actividad dentro de la Administración o con terceros»⁸. Los índices de cantidad son números absolutos, más concretamente datos estáticos que deben facilitar una visión general sobre las circunstancias del ramo bajo las cuales se producen esas actividades. Los índices de calidad, por su parte, deben dar información sobre la calidad del proceso, del resultado y de los

8. Para esto y para lo siguiente véase *Proyecto innovación administrativa de la administración financiera de Hamburgo*, Manual para la definición y descripciones de productos en la Administración de Hamburgo, 2.^a edición, 1997 (Borrador).

efectos de la carga de trabajo en la Administración, gracias a que por regla general ponen en relación dos índices absolutos. Ejemplos de índices de calidad muy comunes, que podrían ser empleados, si se da el caso, en la Administración de Justicia, son los siguientes: porcentaje de procedimientos terminados; duración media del trabajo por caso; media de tiempo de trabajo por día; número de horas extraordinarias; grado de conformidad de los trabajadores con el contenido del trabajo; número máximo de niveles jerárquicos; edad media de los trabajadores; número de enfermedades por trabajador y año; valoración de la inteligibilidad de una decisión por los clientes.

Con seguridad, en casos aislados se discute sobre si estos índices son idóneos para establecer las dimensiones adecuadas de la prestación de la Justicia, o si por el contrario se puede o se tiene que buscar otros indicadores. Difícilmente comprensible es, no obstante, la sospecha de que a través de tales indicadores de calidad se tiene como objetivo calcular la «calidad» de las decisiones judiciales o emprender un intento de control sobre esa calidad interna (así especialmente el resultado del trabajo de las decisiones). Solamente a través de esta suposición se podría calificar la preocupación por los indicadores de calidad como un ataque contra la independencia de los Jueces.

Esta especialmente violenta discusión sobre los indicadores de calidad es lamentable, porque puede tener efectos contraproducentes. De este modo, los Ministerios de Justicia de la mayoría de los territorios federales están obligados, debido a decisiones previas del Parlamento o del Gobierno, a desarrollar indicadores para el presupuesto. No pueden abstenerse de hacerlo, porque los Tribunales no muestran ninguna disposición a colaborar. Ante una denegación de la cooperación, la Administración debe elaborar tales indicadores de forma independiente. Frente a eso, la colaboración de los Tribunales podría ayudar a asegurar que se tenga en cuenta el principio de independencia.

5. PROTECCIÓN DE LA CONFIANZA RECÍPROCA COMO BASE DE LA REFORMA

Para la superación de las molestias recíprocas derivadas de la innovación es importante la destrucción de la desconfianza y la consiguiente edificación de un estado de confianza mutua. Así, a modo de ejemplo, la consecución plena de propuestas de cambio debería servir a tal fin (en cualquier caso más que los provenientes de «arriba»). Debe observarse que una reforma orgánica, cuando es inminente, en cualquier campo genera inseguridad y temores, y que sus objetivos son recogidos en el mejor de los casos de forma ambivalente. Sin embargo, en un proyecto de reforma existen también planteamientos aprovechables para la construcción de la confianza.

5.1. CLARIDAD DE LA RESPONSABILIDAD

El ensamblaje del principio AKV con la determinación escrita de zonas de responsabilidad lo más claras posibles debería ayudar a vencer la desconfianza provocada por la mezcla de responsabilidades y recíproca imputación de culpas que se daba en tiempos pasados. Por ello debería ser especialmente importante que el Ministerio de Justicia se abstuviera en lo posible en el ámbito del control de la intervención. Esto es, en principio y como novedad, jurídica y políticamente posible, si se construye un sistema funcionalmente capaz de control global y el mismo introduce en la Administración de Justicia estructuras que acoplen la *autoadministración* con la responsabilidad en su conjunto y que, para ello, tenga en cuenta la protección de los recursos.

Una dificultad puede derivarse de ello: que supuestamente a partir de entonces la publicidad, en concreto la que se produce en los medios de comunicación, tienda a imputar cada defecto en el desempeño de las competencias de los Tribunales a la jefatura administrativa, en cuanto que cabeza política (Ministro o Ministra de Justicia). Si fuera así, los políticos responsables tratarían de acreditar con pruebas su capacidad para el desempeño de sus funciones, así por medio de instrucciones en el ámbito judicial como de otras intervenciones concretas. Eso sería contraproducente y se evitaría si las comunicaciones entre las respectivas direcciones de los órganos jurisdiccionales, y especialmente los presidentes de los Tribunales, asumiesen la responsabilidad *ad extra* por los retrasos en la finalización de los asuntos e hicieran posibles una descarga de la responsabilidad política de las autoridades administrativas. Por otra parte, debería implicar, de ahora en adelante y desde una perspectiva política, la responsabilidad para la instauración de estructuras funcionalmente seguras y para un sistema de control de gestión que asegure el cumplimiento de las funciones. La preocupación por la existencia de suficiente dotación presupuestaria forma parte de su ámbito de responsabilidad.

5.2. TRANSPARENCIA

La confianza presupone un oportuno acceso a la información en ambas direcciones. El Ministerio de Justicia tiene que dar cuenta sobre la distribución del presupuesto entre los órganos jurisdiccionales, aisladamente considerados, denominar de forma clara y efectiva las operaciones estructurales y establecer expectativas de seguridad, con vistas a las intervenciones detalladas en la ejecución del control operativo. Puede y debería disponerse de un modelo que posibilite la confianza a través de la transparencia. Por el otro lado, los Tribunales habrán de dar al Ministerio de Justicia, a través de los informes emitidos para el control de gestión, datos que en la

medida de lo posible tengan virtualidad explicativa. La situación actual, en la que los Tribunales de Justicia tienen en el nivel interno información considerablemente mejor que el Ministerio de Justicia (por ejemplo, sobre la sobrecarga de las diferentes subunidades o secciones), es contraria al principio de transparencia. Cuanto mayor sea la fuerza con que triunfe la transparencia de describir las cargas y los límites de las prestaciones, en términos de eficacia, más injustificada es la protesta sobre el exceso de sobrecarga o sobre el control selectivo de la información. Caso de que se permita comprobar los informes de los Tribunales sobre su sobrecarga y sobre los límites de ésta, a partir de datos fiables que no reflejen sólo fragmentos, sino el contexto general, será palmariamente más sencillo urgir, conjuntamente con el Ministerio de Justicia ante el Parlamento, medidas dirigidas a descongestionar a los Tribunales.

5.3. REEQUILIBRIO DE LA SOBRECARGA DE TRABAJO

No obstante, la transparencia es importante no sólo con la mirada puesta en las instancias exteriores, sino también para la mejor evaluación de la sobrecarga de cada órgano jurisdiccional individualmente considerado. Por medio de la destrucción del papel preponderante de los Ministerios de Justicia, los Tribunales habrán de encargarse con vigor de reequilibrar la sobrecarga de los diferentes puestos de trabajo. Ello no puede tener éxito sin confianza recíproca. Con anterioridad ha existido también colaboración fructífera entre los órganos jurisdiccionales. Dicha colaboración ha funcionado siempre que la identidad de intereses en contra del Ministerio de Justicia favoreciera la unión. Aquí y ahora se abre paso una nueva cultura de la cooperación: los Tribunales están dispuestos, de manera creciente, a asumir sus asuntos como cuestión propia y a desarrollar mecanismos de compensación recíproca de intereses. La transición hacia la responsabilidad presupuestaria genera un nuevo impulso hacia la mejor colaboración de unos con otros. A modo de ejemplo sería posible ocuparse de los brotes de sobrecarga o de puntuales situaciones de necesidad a través de una solución transitoria acudiendo al presupuesto de los otros órganos jurisdiccionales. Para ello el órgano que vaya a otorgar la ayuda requerirá del que vaya a recibirla una ventaja como contraprestación. Esto no es *per se* inadmisibile.

Con el fin de que la cooperación sea operativa, sería necesario instaurar procedimientos para el reequilibrio de la carga de trabajo en un marco de confianza. Por ejemplo, ese reequilibrio, edificado sobre la descripción argumentada de las diferentes funciones de cada órgano, y dentro de un sistema orientado a la descentralización, presupone que cada vez se intentará, antes que otra cosa, conseguir la superación de los problemas en el nivel respectivamente más bajo.

5.4. *RESPETAR LA PROPENSIÓN RECÍPROCA A COMETER ERRORES*

También en las organizaciones perfectas se dan errores —no sólo porque los hombres cometen errores, sino porque apenas son concebibles organizaciones libres de faltas, ante su necesariamente alta complejidad y debido a muchas fallas estructurales prácticamente inevitables. Los fallos en cuanto tales no son un problema importante. El problema se daría si no hubiera una reacción adecuada al error (para eliminarlo y para aprender de él). Las medidas de reorganización de la Administración de Justicia tienen que estar preparadas para la defensa contra los errores, tanto como sea posible, y para tener capacidad de reacción contra ellos. Se tienen que crear, no obstante, mecanismos de depuración de los errores, que hagan innecesario poner en cuestión si existe consenso para luchar contra los errores individuales o si hay voluntad de poner fin a la cooperación.

Por ello pertenece a las funciones de control pleno del Ministerio de Justicia buscar de manera sistemática los errores a través de informes, revelarlos, promover iniciativas para su eliminación o en caso de emergencia hacer lo posible para que sean corregidos.

Un trato no traumático para con los errores que se hayan detectado dará buenos resultados, siempre que el Ministerio de Justicia se modere tanto como sea posible y respete la prioridad de los propios órganos jurisdiccionales de la detección y depuración de errores, es decir, reconociéndoles la prerrogativa de evaluar las deficiencias, en el camino hacia su eliminación definitiva.

También el Ministerio de Justicia comete errores. Reconocerlo contribuye a su eliminación, siempre que eso no se dramatice por los demás servicios administrativos, sino que conduzca a un esfuerzo común para su erradicación. Semejante actitud se debe observar por el Ministerio de Justicia, cuando los errores se produzcan en los Tribunales.

5.5. *FUNCIÓN EJEMPLIFICADORA DE CADA ÓRGANO DE DIRECCIÓN*

Un proyecto de reforma sólo tendrá éxito, pues, en caso de que el correspondiente órgano de dirección de la organización se identifique con él y dé ejemplo aceptando la reforma. La dirección de una organización que se distancie del proyecto de reforma no puede contar con el respaldo constructivo de los demás colaboradores o colaboradoras. Para ello no son suficientes las proclamaciones retóricas de la voluntad de reforma. Lo que cuenta es la buena disposición a la misma, en el campo de los principios como en los detalles.

Sólo si la voluntad de reforma del órgano directivo de que se trate permanece, será también posible para el Ministro o Ministra de Justicia invertir confianza en el proceso de reforma e implicarse personalmente en su desarrollo.

La función ejemplificadora no debería reducirse tan sólo a la cabeza del órgano, sino también debería ser observada por sus correspondientes miembros.

5.6. *APRENDER A REFORMAR*

El proceso de reforma debería ser organizado como un proceso de aprendizaje. Son elementos esenciales el control constante y la buena disposición a realizar correcciones. El proceso tiene como objetivo el desarrollo de y el trato con nuevas estructuras de la Administración de Justicia. Además, debe extender su buena disposición a poner en tela de juicio las rutinas y las concepciones hasta ahora existentes sobre el funcionamiento de una organización y, de darse el caso, la indolencia o pereza en el cumplimiento de las funciones. No obstante, un proceso de reforma, para llegar al éxito, presupone ante todo un tratamiento adecuado de los temores que suelen surgir ante la reforma de cualquier organización.

El aprendizaje es exitoso si las modificaciones se traducen en resultados positivos. En concreto es especialmente importante que los éxitos de la reforma se produzcan, también los pequeños, con rapidez y que sean seguros. Eso puede además garantizar su determinación, si se establecen estímulos para la reforma, también en forma de recompensa por cada etapa que alcance el éxito. De este modo, no es contradictorio con el proceso de reforma tratar con preferencia las unidades dispuestas a ella en la asignación de los recursos, es decir, con dotación preferente de equipos de fax o de fotocopiadoras modernas. Esto no sólo son señales positivas, sino también favorece la prosecución del proceso de reforma en las unidades más dispuestas a él, de manera que se pueda extender el impulso de la misma a otras unidades.

6. TIEMPO ADECUADO PARA LA REFORMA

Interrumpo la presente idea general, pero hago hincapié de nuevo en que los problemas relatados y las propuestas de solución que se hacen no describen, de ningún modo, especialidades que por regla general sólo se den en la Justicia, sino que marcan la pauta en otros ámbitos. Lo relatado ocurre, en cualquier caso, siempre que una reforma tiene principalmente como objeto un cambio radical.

Como ejemplo, la reforma de la Justicia de Hamburgo, se inició con una celeridad digna de ser remarcada y perspectivas de éxito. Por eso el proyecto «Justicia 2000», comenzado en el año 1996, no dio marcha atrás, después de transcurrido un año desde su decurso. A pesar de que existían muchos escépticos de la reforma, aparecieron nuevos colaboradores y colaboradoras que con gran impaciencia insistían en impulsar la reforma o en favorecer con más celeridad las opciones de transformación. Cuando una reforma que quiere

cambiar «estructuras y culturas» es reclamada durante muchos años, también ha habido mucho tiempo para meditarla y prepararla. Nos espera, pues, una reforma rápida, sin muchas interrupciones temporales.

El número 2000, que encabeza el título del proyecto, es indiciario de que la reforma tiene un horizonte temporal breve. Con la etiqueta «Justicia 2000» se debería entender que se pretendía una reforma factible de manera inmediata. Con ello no se debería decir que en ese mismo año 2000 se instauraría una Justicia adecuada a las necesidades más previsibles durante el tercer milenio. La Justicia necesitará a partir de ahí de otras modificaciones ulteriores, y la tarea de modernización continuará también después de que el proyecto haya comenzado su andadura con carácter formal en Hamburgo.

En todos los Estados federales se trata por vez primera de poner en marcha el tren de la reforma, para con ello extender a toda la Unión la modernización de la Justicia e instaurar estructuras que favorezcan en el futuro reformar y aprender a reformar. Objetivo de «Justicia 2000» era establecer los cauces para el futuro. Cómo de rápido conduzca el tren de la reforma sobre los raíles construidos, si tienen que construirse nuevos trenes, si algunas vías deberían ser cerradas más adelante y otras construidas tan pronto como sea posible, es algo que desde un primer momento no se puede prever. Sería también lamentable probar que esto ocasionará estática en lugar de dinámica de reforma.

El compás de tiempo adecuado para la reforma es un factor esencial para su éxito. No tengo aquí ninguna respuesta definitiva a dicho respecto. En su lugar, quisiera recordar una frase que una vez me dijo en Berlín un taxista que me recogió del aeropuerto para llevarme al lugar donde debía pronunciar una conferencia. Como no conocía el lugar exacto, revolví en mi maletín en busca de la invitación, de forma algo apresurada y sin éxito. El taxista me comentó el acontecimiento con estas palabras: «Vísteme despacio que tengo prisa». No quiero ahora ensalzar la lentitud como una virtud deseable de cualquier proceso de reforma; ahora bien, sí quiero defender que la transformación de los elementos individuales de la reforma dure el tiempo que sea necesario para su éxito. Ese tiempo estará bien invertido si Rainer Pitschas tiene razón en la formulación que cita en el capítulo 15: «La reforma de la Justicia administrativa, a través de la racionalización interna de la organización y de los procesos a seguir, es inaplazable». Opino igual. Todos los Tribunales de Alemania están ante el ejercicio de encontrar el camino más favorable para afrontarla, no dar muchos rodeos y tan rápido como sea posible hacer un mapa de la reforma para toda Alemania.