

IDEAS PARA UNA LEGISLATURA: JUSTICIA

Santos Pastor (*) (1)
Cristina Jiménez Savurido (**)

El cambio de legislatura constituye una buena ocasión para definir posibles tareas para la próxima. Sin duda ha habido avances en la legislatura pasada, pero han tenido su traducción más en el terreno de las reformas legislativas que en su puesta en práctica —lastrada por la falta de medios y una mejorable programación y coordinación—, o en la reforma de la organización y gestión de este servicio. La situación de la justicia a comienzos del año 2004 tiene mucho en común con la que había hace cuatro años, en parte por la dificultad de que los cambios se materialicen con rapidez y en parte porque nuestro diseño institucional padece vicios de estructura que todavía no se han modificado sustancialmente (2). Además, aunque en apariencia pequeño y sencillo, el mundo de la justicia abarca y envuelve a muchos sectores que colaboran con él y a complejas relaciones, cual es el caso del sistema policial, fiscal y penitenciario, en materia penal, o el de la actuación de la Administración Tributaria en la fase previa a los tribunales, y por supuesto el mundo de la abogacía. Este ensayo revisa la situación en que nos encontramos en un conjunto de áreas centrales, señala problemas que consideramos prioritarios y sugiere líneas de actuación que pudieran merecer la atención de la acción pública durante la próxima legislatura.

ELENCO DE PROBLEMAS

En distintos países del mundo se escuchan como quejas habituales sobre la justicia, su falta de independencia, parcialidad, incompetencia técnica, corrupción y falta de transparencia, su coste, carácter burocrático y farragoso, la ineficiencia, ineficacia, lentitud, el maltrato a los usuarios, la pobre calidad de los procesos y decisiones, lo imprevisible de éstas (inseguridad jurídica) y el carácter autocrático de sus miembros y de los responsables del poder judicial. Creemos que en España, sin perjuicio de que ocasionalmente haya

manifestaciones de alguno de los restantes, los problemas principales tienen que ver con la lentitud, ineficiencia, ineficacia, coste, trato a los usuarios, la calidad de los procesos y la casi inexistente rendición de cuentas. Estas deficiencias hacen que sea una institución en la que muchos usuarios, especialmente empresas, no confíen en exceso y traten de evitarla en lo posible. Con todo, en el llamado sector justicia intervienen organizaciones y actores variados y parte de los problemas que padecemos tienen que ver, no tanto en los tribunales cuanto con la fiscalía, los abogados o las instituciones penitenciarias, y a veces con los estadios previos a la justicia, como la policía o la inspección de Hacienda. El cuadro es incompleto si se olvida que a menudo los problemas tienen su origen en malas leyes procesales o sustantivas o en pésimos diseños organizativos.

MEJORAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Generalmente las percepciones que hay sobre la justicia y sus problemas no se compadecen en buena parte con la realidad; todavía predominan las impresiones superficiales, intuiciones y prejuicios sobre lo que pasa en la justicia, y en esto no deja de ser importante el deficiente y simplificador papel de algunos medios de comunicación. Es demasiado lo que se opina y poco lo que se sabe de ella con conocimiento de causa. Por eso necesitamos transparencia e información adecuada sobre hechos y datos que fundamenten mejor las impresiones subjetivas.

La información es necesaria para gestionar bien la justicia, para que los distintos actores tomen decisiones con conocimiento, para evaluar su desempeño y permitir unas percepciones más ajustadas a la realidad. La diferencia entre el éxito o fracaso de muchas reformas judiciales tiene mucho que ver con la disponibilidad y buen uso del sistema de

información. En España, salvo esfuerzos de algunos vocales del anterior y del presente Consejo del Poder Judicial, ha habido un dramático descuido de los poderes públicos en esa materia, y lo poco que se ha mejorado corre el riesgo de quedar en una mera experiencia aislada sin continuidad.

No es posible administrar bien un servicio público de tal entidad y trascendencia con la misma (falta de) información y las mismas técnicas de hace más de doscientos años. El recientemente firmado Pacto de Estado necesitaba un sistema de información y análisis que permitiese conocer el estado de la justicia, sus carencias y virtudes y la envergadura de los problemas para tomar decisiones y llevar a cabo un seguimiento de las medidas adoptadas. El plan de transparencia, una de las concreciones del mismo, está todavía pendiente de rendir algún fruto sustancial. También los ciudadanos, los contribuyentes y los usuarios necesitamos mejor información para evaluar la labor y el desempeño de la justicia. Necesitamos saber qué hacen los jueces y el personal no judicial, cuánto tardan los pleitos, lo que nos cuestan o la razón por la que en España son tan escasos los acuerdos entre las partes.

La información, opinión y análisis deben ser independientes y no estar a merced de quienes viven de la justicia o la gobiernan. No puede dejarse a la voluntad de los jueces, los fiscales o a sus órganos de gobierno la decisión de proveer información, porque ésta es una obligación legal. Sin embargo, su formación, intereses y preferencias hacen que para ellos —para su vida cotidiana— se trate de cuestiones de índole menor, mientras que, como decimos, son aspectos centrales para mejorar la actual situación. Una ilustración de la discordancia entre los intereses y las percepciones de quienes viven de la justicia y los ciudadanos se plasma en la información que se recopila de los órganos judiciales. El Consejo, que para más detalles está desempeñando una función que no le es propia, decide por su cuenta qué elementos de información estadística hay que recoger en función de la utilidad que para él tiene. Como en las prioridades del Consejo no ha estado saber cuál es la duración o el coste de los pleitos —lo cual no deja de ser sorprendente—, el importe de las indemnizaciones o la eficacia de la ejecución, esta información no se recoge, por más que sean aspectos capitales para los ciudadanos, los contribuyentes y los usuarios. ¿Cómo, a pesar de las aisladas iniciativas recientes, es posible que todavía no haya una medición sistemática de la duración de los plei-

tos, cuando el propio Congreso de los Diputados requirió el año 2003 que se llevara a cabo ésta y otras mediciones? ¿Cómo comprender el escaso interés por evaluar las características de la actividad de los órganos judiciales, más allá de aquello que tiene trascendencia para la remuneración de los jueces? (3).

REDUCIR LA DURACIÓN

Es preciso conocer con rigor cuán lenta es la justicia y para ello hay que utilizar fuentes de calidad y métodos contrastados y no estimaciones gruesas a partir de la cifra de pendencia, asuntos resueltos e ingresados, porque esas estimaciones son sucedáneos a los que nos vemos obligados a acudir a falta de la información más elemental y porque parte de la información en que se basa es sencillamente errónea. En varias ocasiones hemos destacado que, constituyendo la dilación el principal motivo de queja explicitado por los ciudadanos, carece de justificación que sea un fenómeno tan poco medido.

Las estimaciones realizadas hasta ahora, como decimos, de forma discontinua y promovidas en parte por la sociedad civil, indican que frente a lo que se predica, la dilación no es un fenómeno generalizado sino que se da en un conjunto de órganos, su dinámica no es creciente en todos los lugares (véase Pastor, 2003). Así, la dilación no es todavía grave en la jurisdicción laboral, apenas en la civil —salvo el Tribunal Supremo—. En el contencioso administrativo, donde se daban tradicionalmente las mayores dilaciones, han disminuido drásticamente como consecuencia de la adición en 1999 de un número de jueces para su primera instancia equivalente al 60 por 100 de los magistrados que había entonces en los Tribunales Superiores de Justicia.

Las mejores estimaciones que tenemos, aunque sean de carácter preliminar, indican que, referido al conjunto del país y a los temas civiles, los procedimientos de reclamación de cantidades duran entre ocho y catorce meses; los verbales, entre cinco y siete meses; los procedimientos de ejecución, entre cinco y diez meses; las separaciones y divorcios sin acuerdo de las partes, alrededor de siete meses; las separaciones y divorcios con acuerdo de las partes, alrededor de dos meses. Por su parte, las apelaciones duran algo más de un año en media, aunque en lugares como Madrid esa cifra casi se duplica. Cierta gravedad reviste la duración

de los recursos ante el Tribunal Supremo, cuya duración media es de cinco años.

En materia penal, los juicios de faltas se solventan en menos de cuatro meses; los delitos de menor gravedad, conocidos por los Juzgados de lo Penal, obtienen una sentencia en menos de cinco meses. En los delitos más graves, juzgados por las Audiencias, la sentencia se produce en seis meses aproximadamente. No obstante, en los juicios por jurado transcurren casi dos años hasta la sentencia. En la Sala Segunda del Tribunal Supremo, las sentencias se dictan en un año y tres trimestres en promedio.

Por su parte, los recién creados Juzgados de lo Contencioso-Administrativo dictan sentencia en menos de seis meses en los procedimientos abreviados, y en ocho meses aproximadamente en los procedimientos ordinarios. Aunque ha habido una mejora en la duración de los recursos interpuestos ante los Tribunales Superiores, todavía la duración media supera los tres años. Lo mismo sucede en el Tribunal Supremo, donde la duración media también es de tres años.

En el orden social, los Juzgados dictan sentencia en un lapso comprendido entre cuatro y siete meses; los Tribunales Superiores en un año aproximadamente, y el Tribunal Supremo entre diez meses y un año. En conjunto ésta es la jurisdicción con menos problemas de dilación.

¿Por qué se dilatan los pleitos? Básicamente porque lo que ha entrado en los tribunales (demanda) es más que lo que ha salido de ellos (oferta). Sin embargo, la litigiosidad no está creciendo en la mayoría de los órganos judiciales y la producción agregada actual de éstos se mantiene más o menos en los niveles de los asuntos entrados (aunque el detalle por jurisdicciones muestra un cuadro muy variado), de forma que el problema fundamental equivale a dar salida a los asuntos atrasados. Las políticas deben ir destinadas a aumentar la oferta de servicios o a reducir la demanda o judicialización de algunos conflictos adoptando medidas como las que comentaremos de inmediato. Por otra parte, la dilación también tiene que ver con el número, desempeño y determinadas prácticas profesionales de los abogados, las leyes procesales y sustantivas y el propio mal funcionamiento de la justicia (que incentiva el incumplimiento de contratos, los litigios, porque el coste y la incertidumbre hace que a muchos acreedores no compense exigir judicialmente el cumplimiento de esas obligaciones).

AUMENTAR LOS MEDIOS CON CRITERIOS SELECTIVOS

La justicia española ha padecido históricamente un serio problema de falta de medios. Las cosas cambiaron apreciablemente a partir de la mitad de la década de los ochenta del pasado siglo. Desde esas fechas hasta el año 2000 el crecimiento de los medios personales y materiales ha sido en España muy superior a los demás países europeos. Ciertamente es que una buena parte del incremento del gasto de ese período tenía como función suplir el grave déficit de dotación histórica (por ejemplo, en jueces o edificios). La situación en el año 2000 era tal que nuestras diferencias con los países más próximos de nuestro entorno (Francia, Italia u Holanda) no eran excesivas, situándose España entre el 80 y el 85 por 100 de las dotaciones de esos países, aunque fuera envidiable contar con los medios de países como Alemania o Austria (el doble que en España). La necesidad de medios, existiendo, no parecía dramática en términos agregados y se concentraban en partes del sistema (por ejemplo, fiscalía o edificios).

Las cosas han cambiado en los últimos años. ¿Por qué? Porque a la todavía precaria dotación presupuestaria existente para las necesidades ordinarias de esos años se han añadido leyes de un enorme calado presupuestario, aunque resulte desconcertante que no contasen con una memoria presupuestaria que lo cuantificase por anticipado y un plan de financiación en correspondencia. La Ley del Menor, la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la llamada Ley de Juicios Rápidos, la Ley Concursal y la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial son leyes que han colocado a nuestra justicia de nuevo en situación de aguda precariedad. Porque, aunque es cierto que ha habido un incremento de gasto en este período, no ha sido de la envergadura necesaria para hacer frente a las necesidades adicionales que plantea esta nueva legislación. Si queremos mejor y más justicia tendremos que pagar por ella, como sucede si queremos mejor o más sanidad o educación. A ello hay que añadir los déficit de infraestructuras (edificaciones y equipamiento) y el grado de pendencia que existía antes de la entrada en vigor de estas leyes (las dos primeras en enero de 2001), y para colmo se suman necesidades crecientes como las derivadas del aumento de la criminalidad experimentado en los pasados cinco años.

Si no se añaden recursos debidamente, la falta de medios será un grave problema en el futuro

mediato, especialmente en partes del sistema. Además, la entidad de ese aumento, siendo vital para la justicia, tiene escasa relevancia en el conjunto del gasto público total. Dicho lo anterior, hay que ser cuidadosos con la argumentación general de más de lo mismo. Aunque en algunos lugares faltan jueces o fiscales u otro personal, también es cierto que en otros sobran. Es más, la necesidad de acrecer recursos sucede a la vez que se observa que puede producirse más y mejor con los medios disponibles. Antes o además de aumentar los medios, bien en las modalidades ahora existentes o mediante la creación de nuevas figuras (letrados de los tribunales, juzgados de proximidad, etc.), debe examinarse cuidadosamente si se están aprovechando los recursos disponibles, redistribuir desde donde sobran medios a donde faltan, explotar las posibilidades de mejorar la productividad, fomentar en serio la conciliación y desjudicializar muchos conflictos que ahora carece de sentido que vayan a los juzgados en primera instancia o merezcan ser objeto de apelación o casación.

HACER FRENTE A LAS CRECIENTES NECESIDADES, ADEMÁS, CON TASAS JUDICIALES Y OTROS INGRESOS FINALISTAS

Las tasas se restablecieron en la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos de 2003, lo cual no resulta muy ortodoxo en términos democráticos, porque se sustrajo al debate social. Sin perjuicio de que existan otros problemas formales, como el de si se puede denegar la tramitación de un caso cuando no se han pagado tasas, en lo que a sustancia se refiere, creemos es correcto establecer tasas judiciales en todos los procedimientos donde las partes dispongan de medios (en otro caso, disfrutarán del beneficio de justicia gratuita). Hay argumentos de equidad y de eficiencia suficientes para ello. La supresión de las tasas en 1986 —en medio de un casi total consenso parlamentario— se justificó como medida de urgencia para atajar el descontrol del dinero en los juzgados y como forma de facilitar el acceso a la justicia. Es posible que su supresión tuviera sentido en 1986 como medida para erradicar posibles formas de corrupción, aunque tal mal tenía otros remedios, pero ese peligro, en todo caso, no es aducible hoy.

No es de recibo oponerse a las tasas por razones de equidad. La adopción de las tasas no tiene

por qué limitar el acceso a la justicia de quienes carecen de medios, cuyas necesidades se satisfacen de forma más eficiente con la prestación por justicia gratuita. Más bien es contrario a la equidad que los contribuyentes financien litigios entre personas o empresas cuya riqueza es muy superior a la de aquéllos. El principio general que funciona en nuestras sociedades exige que quien disfrute de un servicio que ocasione un coste pague por él, salvo que carezca de medios, en cuyo caso se le ayuda, en este caso con el beneficio de justicia gratuita. Hay otra razón a favor de las tasas: su papel racionalizador de los litigios y de los medios para administrar justicia al desincentivar un uso excesivo del servicio por el que otros han de pagar. Esto es similar al papel "racionador" que los precios desempeñan para administrar los recursos escasos. En Inglaterra y Gales las tasas financian totalmente los gastos de la justicia civil, y en Alemania aproximadamente el 60 por 100. La conveniencia de su establecimiento fue planteada en España por varios Tribunales Superiores de Justicia (el de Cataluña y Cantabria, entre otros).

¿Cuánto se financia por los contribuyentes cuando no hay tasas? Ese coste público es aproximadamente un tercio del coste total de los litigios. Sería conveniente que, para subvenir las necesidades de financiación, las tasas tuvieran un carácter finalista (lo cual no comporta ningún drama legislativo, sino una reforma de ley orgánica); de la misma manera que sería conveniente que se dedicasen a justicia los recursos que se obtienen de los intereses de los depósitos judiciales y acaso un porcentaje de los ingresos de multas y otros afines. Finalmente, el diseño actual de las tasas tiene al menos dos imperfecciones. Una se refiere a la limitación de su alcance; ¿por qué no extenderlas a los demás procedimientos? El diseño actual supone una violación del principio de igualdad horizontal. La otra deficiencia concierne a su diseño lineal respecto a la cuantía o monto. Aunque hay una parte fija, la variable crece linealmente con la cuantía; pero es sabido que un pleito de 10 millones no cuesta siete veces lo que cuesta un pleito de un millón. Subsiste además el problema de la participación en esos ingresos de las comunidades autónomas gestoras. El planteamiento de la Administración Central es que la tasa actual tiene como hecho imponible el gasto que ella afronta, que como es sabido es menos de la mitad del gasto total. El reto político de las comunidades es decidir si están dispuestas a establecer su propia tasa judicial por la parte del coste que pagan y son responsables.

MEJORAR LA EFICIENCIA. LA ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN ESTÁ BAJO MÍNIMOS

Con independencia de que se necesiten más recursos, la justicia española no produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, o lo que produce no lo hace al menor coste posible; esto es, existe un cierto grado de despilfarro. Como indicio e ilustración, el promedio de sentencias por magistrado dictadas en los años 1990, 1995 y 2000 muestra que, así como en 1995 aumentó en un 24 por 100 respecto a 1990, en el año 2000 disminuyó en casi un 7 por 100 respecto a 1995. El incremento de las dotaciones presupuestarias tampoco se vio correspondido con un aumento equivalente de la producción. Así, el presupuesto aumentó entre 1990 y el año 2000 en un 61 por 100 (en pesetas constantes) mientras que el número de sentencias aumentó en un 49 por 100. La comparación con 1995 es algo peor: el presupuesto del año 2000 aumentó en un 20 por 100 en términos reales, mientras que las sentencias dictadas sólo aumentaron en un 5 por 100 (si incluyésemos las sentencias sin oposición se habría registrado un descenso del 8 por 100).

Procede mejorar, y no poco, la eficiencia de este servicio adoptando diseños organizativos y medidas de gestión sustancialmente diferentes a las actuales, incorporando realmente tecnologías informáticas (lo que hay es todavía muy poco) y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la justicia. Es imprescindible incorporar gestores y gestión en los juzgados y tribunales. El establecimiento de turnos vespertinos, que se viene pidiendo desde hace muchos años y es una experiencia adoptada en muchos países con éxito indudable, se ha quedado en mera promesa. La informatización de los procesos debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas judiciales, e incluir la posibilidad de que los profesionales puedan acceder a los procedimientos por Internet (algo todavía incipiente y limitado a un par de comunidades autónomas). El uso del correo electrónico para que se comuniquen quienes trabajen en la justicia y para comunicarse con los profesionales del derecho debiera estar generalizado desde hace tiempo, pero todavía es marginal. Si hubiera dificultades legales, sería pertinente adoptar los correspondientes cambios normativos.

Cuando se precise aumentar recursos con más jueces debe considerarse la adopción de medidas

y figuras alternativas, como los "Letrados del juzgado o tribunal" (tómese como referencia, sin ir más lejos, los que tenemos en el Tribunal Constitucional), sin tener que reproducir toda la estructura ni los gastos de toda una oficina judicial, permitiendo aprovechar economías de escala y alcance; o reforzar allí donde haya cuellos de botella, a menudo en la actividad estrictamente judicial. Porque el coste de los jueces viene a ser menos de la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal (algo más de 90.000 euros al año). Debidamente capacitados, muchos secretarios judiciales podrían desempeñar perfectamente muchos de los cometidos que ahora realizan los jueces, cuando no asumir directamente una parte sustancial de los litigios donde la complejidad es escasa y se precisa sobre todo agilidad. (Ésa no ha sido, sin embargo, la opción tomada por la reciente reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Las características de la función de producción de servicios judiciales hacen que exista un amplio espacio para aumentar la producción sin grandes aumentos de costes, de manera especial con la creación de servicios comunes, que hasta ahora, comparado con otros países, son relativamente modestos y están poco generalizados, salvo en algunas Comunidades, como Andalucía, País Vasco o Cataluña.

La falta de implantación de mejoras organizativas, de gestión y tecnologías, unida a las pérdidas motivadas por el horario que no se cumple, lleva a pensar que con los mismos medios se podría producir bastante más de lo que ahora se produce; como mínimo una cuarta parte más (véase Pastor 2003).

LAS RECOMPENSAS DEBEN GUARDAR ALGUNA RELACIÓN CON EL DESEMPEÑO

Seguramente sea conveniente mejorar las retribuciones de las personas que trabajan en esta actividad, como se ha hecho con los sistemas de módulos para jueces y está previsto para los fiscales a partir de la reciente reforma de su Estatuto. Las recompensas, en forma de mejoras retributivas, promoción o reconocimiento, deben guardar relación con la laboriosidad y el desempeño de cada persona. No son pocos los que aducen que hay mucha gente que, sencillamente, trabaja poco. Algunos incluso aluden a la existencia de acuerdos para no dictar más allá de cierto número de sentencias, a ausencias injustificadas del personal y otras formas de incumplimiento (como el del horario). La mayoría de los sistemas judiciales está

llevando a cabo un proceso de evaluación de su desempeño, y en particular del desempeño de los jueces y magistrados, y en este proceso también se encuentra España, aunque sea un mecanismo todavía (y en vías de modificación).

AUMENTAR LA EFICACIA

La eficacia tiene varias dimensiones, pero aquí nos limitaremos a la relativa a la ejecución de las sentencias. Ésta es habitualmente una de las partes más débiles, si no la más débil, de los sistemas judiciales. Lo es, desde luego, del sistema judicial español, de algunos europeos y de la mayoría de los latinoamericanos. Muchos operadores económicos se quejan, y con razón, de la deficiencia grave que supone tener que ir a un procedimiento judicial para obtener una sentencia y, conseguida ésta, enfrentarse a lo que prácticamente es otro procedimiento —de “ejecución forzosa”, antes, o “ejecución de títulos judiciales” en la nueva acepción—, que, como el pleito principal, padece dilaciones, costes, incertidumbres e ineficacias a añadir. ¿Qué sabemos sobre esto? En un estudio realizado el año 2000 encontramos los siguientes resultados (véase Pastor 2001):

— En los casos de reclamación de cantidad la ejecución se produjo en uno de cada seis procedimientos.

— El acreedor consigue finalmente alrededor de una de cada tres pesetas otorgadas en la sentencia.

— Estos procesos tardan en resolverse algo menos de dos años; en el caso de la ejecución hipotecaria, entre año y año y medio.

— Cuesta entre el 40 y el 50 por 100 de la cantidad recuperada, dependiendo de la cuantía y de la etapa a la que hubo que llegar en la ejecución.

— Una cuarta parte de la recuperación se produce mediante transacción o acuerdo y tres cuartas partes mediante la vía coactiva judicial.

MEJORAR LA CALIDAD

Hace años ya que el interés por la calidad adquirió carta de naturaleza en los servicios públicos, pero de ello apenas hay esbozos en la justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad

es una dimensión exigible tanto del producto (sentencias) como del proceso y del trato. Las cuestiones de calidad tienen una entidad diferenciada de otras con las que a veces se confunde, como es la dilación o la ineficacia de la ejecución. Importa que la sentencia y el proceso sean apropiados y que el usuario (a veces llamado justiciable) sea tratado de forma correcta, sin malos modales, esperas desmedidas o en espacios angostos, con lugares donde estar, y de manera especial, sin citaciones defectuosas que obligan a ir varias veces a los juzgados, con el grave coste que ello ocasiona a las partes, sus abogados, testigos e incluso al propio sistema. A veces la falta de calidad se observa en la escasa motivación o fundamentación de las sentencias (tema que se adujo en la sentencia del Tribunal Supremo que condenó por responsabilidad a los magistrados del Tribunal Constitucional a primeros de febrero de este año) (4); o la frecuencia con que se revocan las sentencias, especialmente cuando es un fenómeno sistemático y más si fuera por causa de nulidad de las actuaciones; o la disparidad de las sentencias ante casos similares, lo que es un verdadero problema de inseguridad jurídica.

¿No es medible la calidad? Algunos de los que se oponen a la medición de la actividad judicial, que denigran y califican como fruto de un enfoque “productivista”, aducen que “la esencia de la justicia” no es la cantidad sino la calidad, pero que la calidad de la justicia no puede medirse (de paso, concluyen que tampoco puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones). Se equivocan. Se puede medir la cantidad producida y su calidad, como se viene haciendo en muchos lugares, tanto de las sentencias como de los procesos o del trato (5). En suma, los alegatos acerca de que no se puede medir el desempeño de la justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas y órganos, afortunadamente no de la mayoría. Los propios jueces se mofan de aquellos de sus colegas que esgrimen, como excusa de su escasa laboriosidad, que sus sentencias son, pretenciosamente, “de orfebrería”.

DESJUDICIALIZAR CONFLICTOS

Muchos pleitos carecen de sentido. Los acuerdos, tanto en fase pre-judicial como judicial, son poco frecuentes en España en comparación con otros países. Esto sucede en todas las jurisdicciones, sea civil, penal, contenciosa e incluso laboral,

siendo ésta la jurisdicción que cuenta con más tradición en esta materia. Los acuerdos son un concepto más amplio que las soluciones formales alternativas (la mediación, el arbitraje y la conciliación), al incluir cualquier forma de composición entre las partes. En el mismo sentido, muchos casos que llegan a los órganos judiciales tienen un carácter más administrativo que otra cosa, y otros casos son meras estrategias para ganar tiempo o tienen el simple propósito de conseguir medidas cautelares. En la judicialización de los conflictos y en la frecuencia con que se apela o va al Supremo en casación, al igual que en la lentitud y costes de la justicia tienen algo que ver los abogados y, en su caso, los fiscales, y por ello conviene examinar si su organización y gestión, el marco de incentivos, el régimen de disciplina y recompensas y la formación y acceso son adecuados (6). A nuestro entender ahora no lo son.

REDUCIR LOS COSTES

Ya hemos hablado de los costes públicos y de los costes ocultos para la economía. Ahora nos referimos a los costes que los particulares han de afrontar para acceder a la justicia, esto es, pagos a abogados y otros profesionales, transporte y sobre todo tiempo, así como inmovilización de recursos y la dilación (que también es un coste). Aunque no hay datos que permitan hacer afirmaciones precisas para todo el Estado, si tomamos como referencia aquellos casos en los que intervienen pericialmente los colegios de abogados en la tasación de costas, el coste medio de los casos terminados en sentencia se situaba, en el año 2000, alrededor de las 600.000 pesetas. Claro que esa cifra media es resultado de valores extremos, tales como 20.000 pesetas en los procedimientos de conciliación y los casi cuatro millones en los de mayor cuantía. Un caso de divorcio costaba ese año unas 130.000 pesetas, una reclamación de cantidad sobre un importe comprendido entre 80.000 y 800.000 pesetas (juicios de cognición) costaba en promedio 200.000, un desahucio casi 350.000; los juicios por suspensión de pagos casi millón y medio, las ejecuciones de sentencias 334.000 y las apelaciones civiles unas 390.000.

En los pleitos contra el Estado u otros poderes públicos (el contencioso-administrativo) el coste medio era reducido cuando se trataba de procedimientos relativamente sencillos o sobre una pequeña cantidad (entonces costaba 62.000 pesetas), pero aumentaba notablemente cuando se trataba

de recursos contenciosos. En materia laboral, los juicios por despido costaban algo más de 100.000 pesetas, aunque a veces este coste sea un porcentaje de la cantidad obtenida (entre el 5 y el 10 por 100). Especialmente caros son los recursos de casación, que se dan en todo tipo de litigios, cuyo coste ascendía hasta casi un millón de pesetas.

ESTABLECER PROCEDIMIENTOS SENCILLOS Y MENOS COSTOSOS PARA RECLAMACIONES DE PEQUEÑA CUANTÍA

¿Cuánto cuesta resolver un litigio sobre un monto de 1.000 euros? Bastante más de 1.000 euros. En un importante grupo de pleitos —casi el 40 por 100 de los procedimientos civiles contenciosos, excluyendo los temas de familia— las cuantías son inferiores a 3.000 €, pero dirimir esos conflictos cuesta 1.200 € a cada parte y unos 900 € a los contribuyentes. De esta forma, transferir judicialmente 3.000 € cuesta a la sociedad (esto es, a las partes y a los contribuyentes) ¡3.300 €! (esto es, 1.200 + 1.200 + 900). Esa diferencia es más dramática cuando la cuantía es inferior a esos 3.000 euros. Esto también ilustra por qué a menudo la vía judicial no es la mejor forma de resolver un conflicto y por qué es necesario buscar otras vías alternativas que desjudicialicen estos conflictos.

DEFINIR MEJOR EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES DE LOS DISTINTOS PODERES PÚBLICOS

Contar con tres cabezas en la cúspide de una organización equivale a llamar a las puertas de los permanentes conflictos y la ineficiencia. Definitivamente el sistema de gobierno que caracteriza a la justicia en España es poco atinado, sea en los propios órganos unipersonales, las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores, o el gobierno general ostentado por el Consejo del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas con competencia transferida. Este diseño "policéfalo" da lugar a veces a situaciones grotescas, en unos casos porque no se sabe quién es responsable y, las más de las veces, porque varios poderes quieren gobernar el mismo tema. Delimitar las competencias de cada uno es algo necesario para reducir despilfarros y conflictos esterilizadores, y a nuestro entender sería aconsejable que las comunidades autónomas asumiesen la competencia plena en la gestión de medios personales y materiales y se permitiesen

las iniciativas organizativas que propusiesen y mejorasen el servicio, sin cortapisas ni tuteladas innecesarias. De hecho, en la mayoría de las comunidades el servicio ha mejorado notablemente tras la asunción de competencias.

ACOTAR EL PAPEL DEL CONSEJO DEL PODER JUDICIAL

El diseño del Consejo General del Poder Judicial es, sin duda, algo de lo más extraño desde el punto de vista de las organizaciones (públicas e incluso judiciales), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Como órgano encargado de una parte importante de la política judicial es irrazonable, por decir poco, que a su cabeza se coloque no un responsable ejecutivo sino veinte responsables, sin una relación jerárquica sustancial ni mecanismos de descentralización eficaces. De formación jurídica, sus miembros carecen de capacidad para la dirección y gestión, para definir y ejecutar la parte de la política judicial que les corresponde. Los métodos de trabajo y decisión de este órgano siguen las pautas y ritos (en muchos casos pintorescos) de la labor de sentenciar. Es una organización sin responsabilidad política ni incentivos para el mejor funcionamiento, donde es fácil que cada uno campe por sus respetos o se disputen pequeñas parcelas de poder. Eso sí, se trata de puestos muy bien retribuidos, y por eso mismo es ineficiente que personas tan caras dediquen buena parte de su tiempo a cuestiones banales. Como reconocen muchos vocales después de haber pasado por él, este diseño puede fomentar hábitos caprichosos, irresponsables, ignorantes y poco laboriosos cuando el estándar moral de los sujetos no sea verdaderamente exigente. Es un órgano sin continuidad ni memoria histórica, al renovarse a la vez su totalidad cada cinco años y a la vez la totalidad de sus miembros.

La crítica obsesiva a la politización del Consejo es ilógica. Por una parte, porque el CGPJ es un órgano de gobierno, que debe hacer política judicial. Por otra, cualquier sistema de elección de vocales es político —el aprobado en 2001, que rigió el nombramiento de los actuales vocales, es tan político como los anteriores—. Lo importante es que cuando hagan política judicial los vocales lo hagan bien y rindan cuentas de ello; y, en el peor de los casos, sean removibles del cargo. A nuestro entender, el problema principal del Consejo no es el método de elección de los vocales ni quiénes sean los elegidos aún siendo ésta una cuestión

manifiestamente mejorable, sino el diseño del órgano. Sobran vocales; bastaría con un presidente y dos vicepresidentes delegados con competencias ejecutivas y responsabilidad ante el Parlamento, con los correspondientes equipos técnicos. Los demás vocales tendrían carácter consultivo; pueden seguir en sus puestos de trabajo y asistir a las reuniones necesarias para tomar aquellas decisiones que requieran una amplia participación, conocimiento y consenso, algo que aporta bien un órgano colegiado. Las competencias debieran limitarse a aquellas cuestiones en las que este tipo de órganos tienen ventajas comparativas, esto es, disciplinarias, de inspección, protección de la función judicial, parte de la formación o formulación de propuestas e informes en aquello que afecte a la actuación de los jueces, incluyendo, de forma destacada, el establecimiento de criterios de promoción. Sin carácter exclusivo y mediante una mayor objetivación de los criterios y un mayor escrutinio público, podrían formular propuestas de nombramiento de miembros de la alta magistratura, pero no hay razón para que aquellos sean decididos por el Consejo, sino propuestos de forma motivada. Las demás funciones son más propias del ejecutivo (central o autonómico) o del Parlamento, y si se desease que aquéllas permaneciesen en el Consejo —lo que, a nuestro entender, no es la mejor de las opciones— éste debiera desempeñarlas de manera similar a cualquier órgano ejecutivo, de forma eficiente y eficaz, y rendir cuentas de su labor, como los demás órganos, ante el Parlamento y la opinión pública. En el mismo sentido, los equipos técnicos deben ser competentes en las materias propias de un órgano de estas características; la dogmática jurídica no es precisamente la herramienta más necesaria para la política pública, tampoco para ésta. Redefinir el Consejo de esta forma es más acorde a la lógica elemental de las organizaciones (y al sentido común), es algo perfectamente abordable y sería deseable que se plantease pronto. Curiosamente, buena parte de estos puntos de vista parecen ser compartidos por distintos partidos políticos, tal como se escucha en muchas conversaciones privadas.

RENDIR CUENTAS

Por el propio interés de quienes trabajan y gobiernan la justicia, y porque es un derecho de los ciudadanos, debe llevarse a cabo periódicamente una evaluación de lo que hace nuestra justicia. El Parlamento de España y los parlamentos autonómicos deben proceder a un examen adecuado del

funcionamiento de la justicia, y una ocasión propicia, aunque no la única, es el momento de la presentación de la Memoria del Consejo o de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia ante los respectivos parlamentos. Una Memoria que, a pesar de las mejoras recientes, todavía deja mucho que desear. ¿Cómo puede un documento de este tipo dedicarse a relatar los viajes que han realizado los vocales a distintos lugares a lo largo del año?

AUMENTAR EL CONOCIMIENTO E IMPLICAR A LA SOCIEDAD CIVIL

Sobre el mundo de la justicia, en su vertiente de servicio público, hay un escaso conocimiento; desde luego, éste no es comparable, ni de lejos, con el que tenemos de otros servicios públicos, como la sanidad o la educación, donde la investigación realizada desde las ciencias sociales, y en especial desde la economía, ha revolucionado la forma, eficiencia y eficacia con que se provee el servicio y lo ha mejorado en grado más que notable. Son varias las causas por las que esto no ha sucedido todavía con la justicia, pero por razones de espacio eludiremos entrar ahora en ellas. En todo caso, se necesita aumentar, y de forma notable, nuestro conocimiento sobre el funcionamiento de este servicio y sus consecuencias sociales. Aunque se han realizado esfuerzos y producido estudios valiosos, predomina en exceso la atomización, la discontinuidad, la fragilidad y la precariedad en todo lo que concierne al análisis científico de este sector y de las políticas relacionadas con él. Necesitamos aunar esfuerzos y, sobre todo, dar continuidad a los proyectos. Disponemos en España de capital humano suficiente pero estamos faltos de institucionalidad. En ese empeño deben estar implicados tanto los organismos gubernamentales como la sociedad civil y, en particular, las empresas, y desde luego, cuantos estudiosos deseen poner su esfuerzo al servicio de esta causa tan noble como importante. En lo que concierne a las instituciones a las que estamos afiliados profesionalmente los autores de este ensayo, en la Universidad Complutense y el Instituto de Empresa, podemos decir que han puesto en común sus esfuerzos para crear el Observatorio *Justicia y Empresa*, que intentará fomentar la investigación aplicada de calidad y acercar a los distintos actores y dará la bienvenida a quienes deseen sumarse a las iniciativas que se proponen o a las que sugieran otras personas. (Las actividades del Observatorio pueden seguirse desde <http://colegio.juridico.ie.edu/observatorio/>).

LOS PALOS Y LAS VELAS

El repaso hasta aquí realizado ha estado centrado en los juzgados y tribunales. Sería poco justo y pecaría de parcialidad quien imputase a quienes trabajan en ellos todas las dolencias del sistema. En conjunto tenemos jueces bien capacitados (sin perjuicio de que haya que reforzar la formación continua y algo más la especialización), independientes, imparciales y, en la mayoría de los casos, laboriosos. Y algo similar sucede con las demás personas que trabajan en ese mundo. Hay en la justicia otros palos y otras velas, como los abogados o fiscales, la policía y las prisiones, la calidad de nuestras leyes o el juego que practican algunos litigantes, entre otros, las propias administraciones públicas. Que, comparado con otros países, haya aquí menos acuerdos (y por tanto más litigios) no es algo imputable principalmente a los jueces, como tampoco lo es que haya tantas apelaciones (casi una de cada tres sentencias) y se recurra de forma abusiva ante el Tribunal Supremo (seis de cada cien sentencias de apelación); o que ese alto tribunal esté dedicando su precioso tiempo a cuestiones irrelevantes que no debe (¿y qué decir del Tribunal Constitucional?); o que la organización y gestión sea, salvo excepciones, tan deficiente; o que el diseño orgánico no termine de cerrarse, como debe, en los Tribunales Superiores, con recurso de casación y unificación de doctrina ante el Tribunal Supremo; o que la actual ley del divorcio duplique esfuerzos y dilate los procedimientos.

NOTAS

(*) Universidad Complutense y Director del *Observatorio Justicia y Empresa*.

(**) Magistrada en excedencia y Directora del Colegio Jurídico (Instituto de Empresa).

(1) Los autores agradecen los comentarios recibidos de VÍCTOR MORENO, FRANCISCO CABRILLO, ROSA BENDALA, ROSEMARY BARBERET, JESÚS PINTOS y AMOR DÍEZ-TICIO en distintos momentos de la preparación de este documento, y la ayuda de la acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología SEC2000-0094-P4-02. Sólo los autores son responsables de los posibles errores que subsistan.

(2) El comentario de quien fuera ministro de Justicia, FRANCISCO FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, sobre la necesidad de que pase cierto tiempo para que puedan verse los resultados de los cambios en la política judicial, es, a nuestro entender, certero (y su recuerdo, emotivo). Véase FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, 1984.

(3) En este momento Andalucía es la única comunidad autónoma que está llevando a cabo estas mediciones de una forma rigurosa, sistemática y continuada. También realiza otras estimaciones destinadas a conocer quiénes son los usuarios, por qué van a la justicia, o qué resultados obtienen de ella. Ello le

está permitiendo tener un conocimiento cuidadoso de la situación y su evolución, identificar problemas y acciones prioritarios, formular eficaces políticas de organización y gestión, apoyar a aquellos órganos que tienen problemas, programar su acción futura y cumplir el mandato del Congreso de los Diputados. Este resultado es fruto del compromiso y colaboración institucional del Tribunal Superior de Justicia y la Consejería de Justicia. Véase Consejería de Justicia y Administración Pública, 2003.

(4) Incidentalmente, las facilidades que los procesadores de texto dan para cortar y pegar aumentan la extensión de las sentencias pero no están mejorando necesariamente su calidad; uno se pregunta a veces si el razonamiento o motivación de la sentencia guarda alguna relación con los hechos que declara probados o sencillamente se copió y pegó de sentencias que poco tenían que ver con el caso concreto.

(5) La medición de la cantidad, los cambios de producción y la comparación de unos órganos con otros similares es algo que se viene haciendo en muchos países desde hace tiempo, y comenzó a hacerse en España con motivo de la implantación de sistemas de incentivos pecuniarios para los jueces. Lo mismo que puede medirse la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y comparación entre órganos y a lo largo del tiempo.

(6) Una de las razones por las que se suspenden algunas vistas se debe a la imposibilidad de que el fiscal esté presente, debido a que se halla en otra actuación. Más grave nos parece,

aunque los efectos sean otros, la deficiente comunicación que, según testimonios de algunos jueces, parece darse entre dos fiscales que actúan en un mismo caso pero en momentos procesales diferentes.

BIBLIOGRAFÍA

BENDALA, R. (2004): *Las cuentas de la justicia y el Estado de las Autonomías*, IAPP.

CASTELAR PINHEIRO, A. (2000): *Judiciario e Economia no Brasil*, Editora Sumaré, Brasil, (versión inglesa en documento de trabajo. CASTELAR PINHEIRO, A. (1998) (coord.), *Economic Cost of Judicial Inefficiency in Brazil*, IDESP, Final Report. July.

CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2003): *Evaluación del sistema informático y sistematización de la información necesaria para la gestión de las competencias autonómicas en materia de administración de justicia*, Mimeo.

FERNÁNDEZ ORDÓÑEZ, F. (1984): "Prólogo al libro de A. Aradillas", PROCESO A LA JUSTICIA ESPAÑOLA, Madrid.

PASTOR, S. (2001): *Informe sobre la Ejecución de las Sentencias Cíviles*, Mimeo, Consejo General del Poder Judicial.

PASTOR, S. (2003): *Dilación, eficiencia y costes*, Fundación BBVA, Documento de Trabajo.