

## Resumen

Este ensayo analiza la eficiencia del programa público de justicia. Para ello, se determinan sus costes sociales, incluyendo el gasto público, el privado y los costes indirectos que las deficiencias del sistema judicial causan al crecimiento económico, y se plantea la cuestión de si no se podría producir más y mejor con los medios disponibles. También se incluye un breve análisis de la duración, elemento central del *output* de este servicio. Respecto a la demanda, se muestra que no tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos, que es una dimensión de ineficiencia poco tenida en cuenta.

**Palabras clave:** eficiencia del gasto público, justicia, gestión pública, instituciones y crecimiento.

## Abstract

This paper is concerned with the efficiency of the court system. It provides estimates of the social costs—including public expending, private costs, and indirect or hidden costs caused by an inadequate justice system—as well as a preliminary assessment of productive efficiency. In addition to organizational, managerial, technological and governance issues, a short analysis of delay, its causes and consequences is carried out. The types of legal disputes and the shortage of settlement are evidences of endogenous demand-inefficiency motivated by the law, the courts' functioning and the practices of the legal profession. These factors call for a reduction in litigation rates and the promotion of substitutes of court adjudication.

**Key words:** public spending efficiency, justice, public management, institutions and growth.

**JEL classification:** K41, H59, O11.

# EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA JUSTICIA

Santos PASTOR (\*)

Universidad Complutense de Madrid  
y Centro de Investigaciones en Derecho y Economía

## I. INTRODUCCIÓN

EN este ensayo se analiza la eficiencia del programa público de justicia, los resultados obtenidos hasta ahora, la forma de medirlos y las dimensiones que han de ser objeto de medición. Esto implica abordar cuatro tipos de cuestiones y tareas. La primera se refiere a determinar los costes sociales de la justicia, incluyendo el gasto público, el privado y los costes indirectos que las disfunciones y deficiencias del sistema judicial causan al crecimiento económico. La segunda cuestión se plantea si no se podría producir más y mejor con los medios disponibles. La tercera versa sobre el grado de eficiencia con que desempeña sus funciones el sistema judicial español por el lado de la demanda, y se cuestiona si tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos, que es una dimensión de ineficiencia poco tenida en cuenta. Para ello, se analizan las características de los usuarios, los motivos que les llevan a la justicia y el tipo de respuesta que obtienen de ella; también se demuestra la falta de base empírica sobre uno de los eternos tópicos, el auge de los litigios, y se cuestiona por qué es tan escasa la frecuencia de los acuerdos entre nosotros. También se incluye un breve análisis de la duración, elemento central del *output* de este servicio, de sus consecuencias y de las políticas para reducirla. El énfasis del presente documento se sitúa en el análisis empírico, y su foco de atención es, de forma predominante, aunque no única, el caso español.

En la práctica política, las consideraciones acerca de la eficiencia en la prestación de este servi-

cio comenzaron a aparecer hace pocos años, apenas cuatro o cinco años en el caso español, pero a menudo ha sido más una expresión de la moda del momento que de verdadera preocupación por el tema. Ello ha servido para dinamizar algo los procesos de reforma, sobre todo en los países en desarrollo y en los candidatos a la integración europea, con resultados positivos, aunque muy desiguales, en los distintos países. La atención académica de los últimos años se ha centrado más en el análisis de los efectos que un mal sistema judicial tiene sobre el crecimiento económico, bien sobre el conjunto de la economía (Barro, 1991; Mauro, 1995; Castelar Pinheiro, 2000); sobre sectores económicos concretos (Japelli *et al.*, 2001); en los determinantes de la eficiencia de los sistemas judiciales (Djankov *et al.*, 2002); en los efectos sobre el buen gobierno (La Porta *et al.*, 1999), o en la construcción de indicadores que permitan estimar el grado y evolución de varias dimensiones del sistema judicial (Buscaglia y Ulen, 1997; Kaufman *et al.*, 2000). El análisis de la eficiencia de la justicia en España es escaso. En realidad, la atención que los economistas han prestado a este programa es muy reducida. Excepciones notables son Pedraja y Salinas (1995, 1996), que analizan la eficiencia de un subconjunto de tribunales utilizando técnicas de envolvente de datos.

El análisis empírico, en lo que al caso español se refiere, está muy lastrado por el enorme déficit de información existente, y eso a pesar de que algunos responsables políticos autonómicos y de la Administración central parecen querer dar mayor importancia a este tema. Otros factores provienen de la errónea subesti-



mación de la profesión —que toma como referencia de la importancia de un programa su peso en el PIB, a pesar de que, en su acepción amplia, justicia representa el 2 por 100 y factura otro 1 por 100 en abogados— y la falta de demanda por parte de los responsables públicos de un programa tan poco moderno como ha sido hasta ahora justicia. Los vientos que corren son ahora distintos; la justicia está en el centro de los proyectos de modernización de las distintas fuerzas políticas y ello está animando la demanda de capital humano por parte de algunos responsables públicos autonómicos y, en menor medida, centrales, en un fenómeno que guarda cierto paralelismo con lo que ocurrió hace años con los programas de educación o salud (1).

*Estructura y temas tratados en este ensayo.* El apartado II, sobre los costes de la justicia, trata de acotar el alcance de los argumentos que imputan los problemas de la justicia a la falta de medios. También ofrecemos algunos comentarios sobre las tasas judiciales (2). A continuación, se presentan estimaciones sobre el coste privado, principalmente —aunque no siempre el más importante— sobre honorarios de abogados. Cuando el sistema judicial no funciona, o funciona mal, los derechos no son tutelados y las obligaciones no se cumplen, las empresas no contratan o invierten y se impone una prima de riesgo a los países que lastra su crecimiento económico; ése es uno de los temas que está atrayendo más investigación económica en estos tiempos. La «ineficiencia de oferta», esto es, la cuestión sobre si se podría producir más y mejor o a menor coste es el objeto del apartado III. Además de proporcionar algunas estimaciones sobre su alcance, en ese apartado se analizan tres de los principales ámbitos desde los que se origina la ineficiencia. Por un lado, el inadecuado diseño de la organización judicial y su gobierno, desde los juz-

gados hasta el nivel superior, el reparto de competencias entre el Consejo del Poder Judicial, el Ministerio y las comunidades autónomas con competencias transferidas. Por otro, la ausencia de una verdadera política de recursos humanos en un sector que es trabajo-intensivo al punto de absorber más de las tres cuartas partes del presupuesto, y las insuficiencias tecnológicas, a pesar de los indudables progresos conseguidos por algunas comunidades autónomas. Ese apartado termina con dos apuntes, uno sobre la ineficacia de la ejecución judicial —tema todavía no abordado como se merece, a pesar de su enorme importancia—, y otro sobre el pretendido conflicto entre cantidad y calidad en que suelen refugiarse con no poca frecuencia quienes no hacen bien su trabajo o, sencillamente, están en contra de cualquier evaluación de este servicio público.

El apartado IV examina una dimensión de la ineficiencia del sistema judicial poco considerada: el exceso de litigios o la judicialización de los conflictos, en buena parte motivada por el propio sistema judicial. Para comprender mejor este efecto, necesitamos conocer cuál es el perfil de los litigios, quiénes son los usuarios de la justicia (entre otros, las empresas), por qué acuden a ella y qué resultados obtienen. Frente a los tópicos sobre la avalancha de litigios, se proporciona evidencia en sentido contrario en dos de las cuatro jurisdicciones. La escasa frecuencia con que se practica el acuerdo entre nosotros, comparado con países cercanos, es otro tema que se aborda dentro de ese segundo tipo de temas. El apartado V presenta algunas estimaciones que hemos realizado a propósito de la duración de distintos tipos de conflictos judiciales —una calidad central del *output* de este servicio—, sobre sus consecuencias, principales causas que la motivan de forma estructural y las políticas que han mostrado ser efec-

tivas para reducirlas. El trabajo concluye recogiendo las principales conclusiones y sugiere líneas de trabajo futuras.

## II. LOS COSTES DE LA JUSTICIA

### 1. El coste público. En particular, el beneficio de justicia gratuita y el coste de la justicia penal

#### 1.1. Gasto en justicia

En el año 2000 la dotación para justicia *strictu sensu* fue de 251.600 millones, resultado de sumar 6.100 millones a los 245.500 millones del Ministerio y las comunidades autónomas (CC.AA.) con competencia transferida. Aparte se dotaron 114.400 millones para el sistema penitenciario por el Ministerio y Cataluña, la única comunidad con esa competencia transferida. Si se sumasen ambos cometidos —justicia y prisiones— el total ascendería a 366.000 millones de pesetas (cuadro n.º 1).

Entre el gasto en justicia gestionado por el Ministerio y las autonomías con competencia transferida, el de Instituciones Penitenciarias y el del Consejo General del Poder Judicial sumaban en 2000 el equivalente al 0,4 por 100 del PIB, lo que suponía 9.000 ptas. por habitante (cuadro n.º 2).

Si en lugar de esa acepción reducida de justicia tomásemos otra más amplia —que es especialmente relevante para el sistema de justicia penal—, que incluye «seguridad» y las distintas policías, guardia civil y otros cuerpos de seguridad, el gasto antes mencionado sobre justicia se vería incrementado en el año 2000 en 800.000 millones de ptas., y equivaldría al 1,9 del PIB y a unas 40.000 pesetas por habitante.



*Comparaciones internacionales.*

Las comparaciones internacionales de los gastos en justicia resultan siempre muy complejas debido a que los datos son confusos y heterogéneos. No obstante, a nuestro entender, el empeño tiene sentido para la política judicial porque son muchos los que piensan, y bastantes los que predicen sin haber realizado cálculo alguno, que la justicia española dispone de menos medios que sus homónimas extranjeras o, más plásticamente, que padecen una penuria de medios.

Comparados con otros países, tomando como referencia el porcentaje de gasto respecto al PIB, gastamos algo menos que la media de nuestros vecinos en materia de justicia (no así en seguridad). Pero nuestro gasto ha aumentado en la última década más que los demás países vecinos. La justicia española está, comparativamente, menos dotada financieramente que Alemania y Austria, que gozan de las mayores dotaciones, tiene dotaciones similares a Francia, Italia o Reino Unido (respecto a éste, tras descontar el gran peso relativo que tiene la justicia gratuita), y gastamos algo más que Holanda. En perspectiva, la sociedad española ha padecido un déficit histórico en este servicio, del que ha venido recuperándose desde mediados de los ochenta. Desde esas fechas el ritmo de crecimiento del gasto público ha sido mayor en España que en los países de su entorno (cuadro n.º 3).

*Número de jueces y otro personal.* En el año 2000 el número de jueces y magistrados que había en España era de 3.917 (3), que equivalía a 10 por cada 100.000 habitantes. El número total de personas que prestaban servicio en la Administración de Justicia —jueces, fiscales, personal de secretaría y otro personal— era ese año de 44.315, distribuidos en un 52 por 100 en la Administración central y un 48 por 100 en las

CUADRO N.º 1

**GASTO PÚBLICO EN JUSTICIA. SERIES TEMPORALES**

Años	Ministerio de Justicia	Comunidades autónomas	Total
1988.....	80.330	1.666	81.996
1989.....	95.652	3.320	98.972
1990.....	115.642	6.560	122.202
1991.....	130.391	10.494	140.885
1992.....	149.315	16.917	166.233
1993.....	150.689	18.141	168.830
1994.....	155.760	18.462	174.221
1995.....	162.784	20.735	183.518
1996.....	162.784	33.479	196.262
1997.....	149.640	58.209	207.849
1998.....	126.962	91.443	218.405
2000.....	142.239	103.292	245.531

Fuente: Presupuestos de cada organismo. No incluye II. Penitenciarias.

CUADRO N.º 2

**EVOLUCIÓN PRESUPUESTO 1990-2000**

	1990	2000	Variación (porcentaje)
Presupuesto en millones de ptas. corrientes .....	122.202	251.631	100,6
Presupuesto respecto al PIB (porcentaje) .....	0,24	0,29	20,8
Presupuesto respecto al gasto público (porcentaje) .....	0,61	0,76	24,6
Gasto por sentencia .....	156.603	224.186	43,2
Gasto por asunto resuelto .....	119.584	93.057	-22,2

Fuente: Elaboración propia sobre los presupuestos de los organismos afectados. No incluye II. Penitenciarias.

CUADRO N.º 3

**GASTO EN JUSTICIA RESPECTO AL PRODUCTO INTERIOR BRUTO (PIB),  
AL GASTO PÚBLICO Y POR HABITANTE. AÑO 1999**

	Porcentaje del PIB	Porcentaje gasto público	Gasto per cápita (euros)
Alemania.....	0,38	0,84	92,3
España .....	0,28	0,62	40,3
Inglaterra y Gales .....	0,42	0,93	105,9
Italia .....	0,29	0,64	55,5
Holanda .....	0,27	0,60	63,7
Austria .....	0,36	0,79	88,2
Portugal .....	0,42	0,91	44,3

**Notas:**

(a) La cifra de gasto en justicia incluye gastos en tribunales y beneficio de justicia gratuita. No incluye Instituciones Penitenciarias. En millones de la moneda de cada país. Datos de 1999, salvo Inglaterra y Gales (1997/98), Austria (1995).  
 (b) PIB en miles de millones de unidades nacionales. Fuente: OCDE [www.oecd.org/std/gdp.htm](http://www.oecd.org/std/gdp.htm) convertidas a moneda nacional con OCDE, *Economic Perspectives*, tabla 28, pág. 294.  
 (c) Italia dedica, además del gasto arriba indicado 1.178.000 millones de liras a órganos como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Magistratura, El Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas y la Justicia Tributaria; tampoco está incluido el gasto de las instituciones similares españolas.

Fuente: Elaboración propia sobre datos de European Research Network on Judicial Systems, *European Justice Database*, IRSIG, Bolonia, 2000; y OCDE.

CC.AA. con competencias transferidas. La ratio personal colaborador por juez era de 10 en el año 2000.

(Datos del Sistema de Información Presupuestaria, SIP, de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Justi-



cia y de las distintas CC.AA.). A finales del año 2000 había 1.520 fiscales y abogados fiscales (4 por 100.000 habitantes), de los cuales sólo 1.377 eran titulares (en 1999 eran 1.371), siendo el resto personal no titular, equivalente a un 10 por 100 de la cifra total; en las fiscalías la ratio de personal auxiliar por fiscal es 1,1.

Comparados con otros países de nuestro entorno, en 1995 teníamos menos jueces por habitante (cuadro número 4) pero superior número de otro personal. Sin embargo, el número de jueces que había en España en 2000 ya era similar al que había en Francia, Italia y Holanda, aunque menor que el de Alemania o Austria. Esta diferencia en el relativo déficit de jueces se contrapone con el hecho de seguir siendo uno de los países de la Unión Europea con más personal no judicial, lo que ha conllevado una especie de «administrativización» o burocratización de la justicia española. (Véase European Research Network on Judicial Systems, *European Justice Database*).

**Retribuciones.** En la parte superior de la escala retributiva están los magistrados del Tribunal Supremo y los presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, cuyas retribuciones brutas anuales eran en 1999 de 16 millones de pesetas. La retribución bruta anual de un juez de entrada era, ese mismo año, de 5,5 millones de pesetas. Salvo en el caso de jueces y magistrados, y sólo desde finales de 2002, y en muy escasa medida, la retribución, la promoción y otras posibles formas de recompensas monetarias o en especie, son independientes de cómo se desempeñen las funciones de cada uno. Lamentablemente, los complementos que algunas autonomías establecieron por el buen uso que se hiciese del sistema informático han derivado en buena parte en una retribución fija sin vínculo a tal actividad. Las retribuciones medias en pesetas establecidas para el año 2001,

según el Ministerio de Justicia, eran las siguientes (4):

Magistrados y fiscales	8.583.293
Jueces y abogados	
fiscales	6.556.241
Secretarios	5.387.984
Oficiales	2.877.463
Auxiliares	2.325.540
Agentes	1.997.547

**Justicia gratuita.** La dotación para justicia gratuita comprende en España tanto la asistencia letrada al detenido como el turno de oficio. En 2001 ascendía a 13.400 millones (11.600 en 2000). Dos terceras partes de ese gasto son gestionadas por las autonomías (cuadro n.º 5). Un 65 por 100 se destina a turno de oficio y el restante 35 por 100 a asistencia letrada al detenido. Del gasto total, aproximadamente el 8 por 100 se destina a financiar los gastos generales ocasionados a los colegios de abogados y procuradores. El 85 por 100 se destina a pagar a los abogados, mientras que el 8 por 100 es para los procuradores. El gasto en justicia gratuita representa el 5 por 100 del gasto total en justicia, pero en las comunidades con competencia transferida supone algo más del 8 por 100 del presupuesto que gestionan. El coste medio por expediente de turno de oficio era en 2000 de unas 150.000 ptas. (Véase Consejería de Justicia y Administración Pública de Andalucía, 2000). La prestación del beneficio de justicia gratuita debiera ser objeto de un mejor escrutinio por parte de los gestores de ese gasto, Ministerio y autonomías. Existen indicios de que la calidad de esa asistencia, tanto del turno de oficio como de la asistencia letrada al detenido, no es como debiera.

**Comparaciones internacionales.** La dotación que existe en España para este cometido es inferior a la de países como Inglaterra (donde representa una proporción muy elevada del gasto en justicia) o Alemania, pero es superior a la de Italia o Por-

tugal. Ha crecido notablemente, y con ello acortado distancias con otros países, desde 1990. En euros por habitante, en 1995 era como sigue (5):

Alemania	4,0
Francia	2,2
España	1,6
Holanda	17,6
Inglaterra y Gales	37,2

Fuente: ERNJS, *European Justice Database*, 2000.

## 1.2. Coste por órgano, sentencia y procedimiento

**Coste por órgano judicial.** ¿Cuál es el coste medio de un órgano judicial unipersonal? En 2001 se situaba entre 55 y 60 millones de pesetas (6). De ese coste, la retribución del magistrado representaba sólo una sexta parte; esta característica es importante porque permite aumentar la producción sin necesidad de duplicar todos los costes de operación de un juzgado. Los costes directos de personal representaban las dos terceras partes del coste total. Como referencia, en 1998 el gasto anual de un juzgado de lo Contencioso-Administrativo ubicado en una capital de provincia, que ocupaba un edificio arrendado de 400 metros cuadrados (por el que se pagaba un alquiler de 19.200 pesetas por metro cuadrado), era unos 50 millones de pesetas, desglosado como sigue (7):

Arrendamiento	7,7
Conservación	1,0
Mantenimiento informático	0,5
Material y suministros	6,5
Dietas y locomoción	1,0
<b>Subtotal</b>	<b>16,7</b>
Magistrado	7,9
Secretario	4,7
2 oficiales	4,9
6 auxiliares	11,8
1 agente	1,6
<b>Subtotal personal</b>	<b>30,9</b>
<b>Total</b>	<b>47,6</b>

La Consejería de Justicia y Administración Pública de Andalucía es-



CUADRO N.º 4

## NÚMERO DE JUECES POR CIENTO MIL HABITANTES EN 1995

Alemania .....	28
Austria .....	20,5
España (*) .....	8,5
Francia .....	10,2
Italia .....	12
Inglaterra y Gales (**) .....	4,5
Holanda .....	10,9
Estados Unidos .....	11,6
Japón .....	1,7

## Notas:

(\*) En el año 2000 había ya 10 jueces por cada 100.000 habitantes.

(\*\*) No incluye jueces con dedicación a tiempo parcial (*magistrates*).Fuente: Centro de Investigaciones en Derecho y Economía, *El Sistema Judicial Español: Características y Datos*, 2000; ERNIS, *European Database on Judicial Systems*. Los datos de EE.UU. y Japón se refieren a 1997 y provienen de Curtis J. Milhaupt (2000: 2), donde cita como Fuente *Judicial Reform Council of Japan* (2000).

do de apelación (el coste por sentencia del Tribunal Supremo es fácilmente más del doble). De 1995 a 2000 el coste por unidad de producto aumentó entre el 34 y 62 por 100. Las estimaciones anteriores tienen como referencia los siguientes datos. En 2000 el cociente entre gasto público y número de sentencias de todo tipo era de 200.000 pesetas y de 237.000 pesetas si sólo considerásemos las sentencias con oposición. Dicho gasto representaba un aumento entre el 34 y 62 por 100 respecto a 1995 (cuadro n.º 6).

CUADRO N.º 5

PRESUPUESTO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS  
PARA ASISTENCIA JURÍDICA GRATUITA  
(Millones de pesetas)

	2000	2001
Comunidades autónomas .....	8.056	8.780
Ministerio de Justicia .....	3.559	4.580
Total administraciones públicas .....	11.615	13.360

Fuente: P.G.E. y presupuestos de las C.C.AA. con competencia transferida.

*Coste por sentencia de las audiencias provinciales.* Un reciente informe del Consejo General del Poder Judicial, a propósito de un plan de refuerzo adoptado en una Audiencia Provincial durante los años 2001 a 2003, indicaba que el coste anual del plan era de 866 millones, y con ello se sufragaría el pago a magistrados por el dictado de 4.860 sentencias al año. Esto hace que el coste por sentencia fuera en 2001 de 178.200 pesetas. Nótese que se trata en su práctica totalidad de gastos variables, no fijos, destinados a pagar a magistrados de otros órganos que durante las tardes se dedicarían a dictar sentencias en la citada Audiencia (8). De manera que, puesto que el coste de retribuir a magistrados y personal de apoyo rondaría un tercio del coste total, una estimación razonable sería que el coste (variable) de cada sentencia de una Audiencia Provincial se situaría alrededor de las 400.000 pesetas.

CUADRO N.º 6

## GASTO POR SENTENCIA. VALORES EN PESETAS DE CADA AÑO

	1995	2000	2001	Variación 2000/1995 (en porcentaje)
Sentencias (con oposición) .....	177.755	237.313	261.028	34
Todas .....	123.604	199.964	233.702	62

timó que el gasto público de competencia autonómica, esto es, sin contar aquel que gestiona el Ministerio (retribuciones a jueces, fiscales y secretarios, y otros cometidos menores) por órgano judicial era de 38,7 millones de pesetas en 1997, 41,4 en 1998, 41,2 en 1999, 44 en 2000 y 50,1 millones en 2001 (equivalente a 301.000 euros). (Véase Consejería de Justicia y Administración Pública de Andalucía, 2002: 92). Aunque esta estimación es gruesa, porque se trata de una ratio entre gasto total financiado por la comunidad autónoma y número de órganos, pro-

porciona una aproximación interesante y poco conocida.

*Coste por sentencia.* ¿Cuál es el coste medio de dictar una sentencia? Suponiendo que la actividad que conduce a la sentencia, como producto final, representase la mitad del producto total de un órgano judicial —la otra parte serían autos finales y otros productos—, el coste público por sentencia se situaría en 2000 entre 100.000 y 120.000 pesetas si se tratase de un órgano de primera instancia, y entre 150.000 y 180.000 pesetas si fuese un órgano colegia-

*Coste por sentencia de los juzgados de lo contencioso.* Si tenemos en cuenta que un juzgado de lo contencioso venía dictando, en el año 2000, 275 sentencias, si ése fuera el único producto, el coste público por sentencia (actualizado por la inflación) sería en 2000 de unas 182.000 pesetas (de acuerdo con los datos que aparecen arriba, 47,6 millones entre 275). Como además dictaban otros tantos autos, el coste por asun-



to resuelto (por auto o sentencia) sería de unas 90.000 pesetas (véase CGPJ, 2001: 119).

*Coste por procedimiento.* El coste de los procedimientos juzgados mediante jurado es especialmente alto, tanto que en algunos casos hace que los fiscales reduzcan la petición para llegar a un acuerdo. Declaraciones de responsables de algunas comunidades autónomas aluden a que el coste medio de los juicios por jurado era en 2000 superior al millón de pesetas (9). El alto coste y duración (más de dos años en media) hace que se esté planteando la reforma de la ley del jurado con objeto, entre otros, de que no se aplique a casos de escasa entidad (10).

### 1.3. El coste del sistema de justicia criminal

La visión del sistema de justicia criminal sería incompleta si no considerase lo que acaece antes y después de la tarea de enjuiciar conductas, esto es, la etapa de detección de quien, en su caso, ha de ser puesto a disposición judicial y la de ejecución de la pena.

*Sistema penitenciario.* El gasto efectivo en Instituciones Penitenciarias fue de 114.000 millones de pesetas en 2000 y de 125.000 millones el estimado para 2001 (cuadro n.º 7). De esa cantidad, el 86,3 por 100 es gestionado por la Administración central y el resto la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por capítulos, el 65 por 100 se dedicó a gastos de personal y el 26 por 100 a gasto en bienes y servicios. El grueso de la inversión en centros penitenciarios no se lleva a cabo directamente por el Ministerio del Interior, sino por la Sociedad Estatal de Infraestructura y Equipamientos Penitenciarios, que ha realizado una inversión, desde su constitución en 1991 hasta mayo de 2000, de unos 81.000 millones de pesetas; esto ha-

	2000	2001	Variación (porcentaje)
Ministerio del Interior.....	96.233	105.652	9,8
Cataluña .....	18.158	19.503	7,4
Total.....	114.391	125.155	9,4

Fuente: Ministerio de Justicia. Oficina Presupuestaria. Generalitat de Cataluña.

	1999	2000	2001
Ministerio de Interior .....	18.300	18.679	20.266
Generalitat de Cataluña .....	3.486	3.560	3.860
Total.....	21.786	22.239	24.126

Fuente: Ministerio del Interior, Oficina Presupuestaria, y Generalitat de Cataluña.

ce que el gasto público «aparente» sea menor que el real.

En cuanto a dotaciones en recursos humanos, en 2000 trabajaban en estas instituciones 22.239 empleados. De ellos, 18.679 en el ámbito de la Administración central—que en un 98 por 100 estaban distribuidos en los distintos centros penitenciarios y en un 2 por 100 en la Dirección General de Instituciones Penitenciarias—y 3.560 en Cataluña (cuadro n.º 8). Por otra parte, a mediados del año 2000 había en España 51.542 reclusos, de los cuales 45.353 estaban en prisiones que dependen del Estado y 6.189 en prisiones que dependen de la Generalitat de Cataluña. El gasto público directo por recluso rondaba los 2.200.000 de pesetas en el ámbito de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y de dos millones y medio en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña (11).

Cuando se realizan estimaciones del coste de la prisión, hay que tener en cuenta que, además de los costes directos antes referidos, hay otros costes indirectos, tales como la pro-

pagación de enfermedades, el aprendizaje de hábitos delictivos, la pérdida de reputación de los internos, lo que afectará a sus posibilidades de encontrar un trabajo al salir de la cárcel. Además, y esto es algo que suele pasar desapercibido, el coste de oportunidad, aproximado por los ingresos dejados de percibir, rondan los 60.000 millones de pesetas al año, lo que supone un 50 por 100 más sobre los costes directos, o gasto público (12). Hay otros costes en la justicia penal que generalmente no se estiman. Uno de ellos es el debido a los errores judiciales y, más frecuentemente, errores de la acusación que ulteriormente dan lugar al archivo o sobreseimiento del caso. En muchos supuestos, cuando se ha llegado a ese punto, la reputación del imputado y ulteriormente abusado ha padecido una pérdida casi siempre irrecuperable. Y asociado al daño a la reputación está siempre el padecimiento y a menudo la pérdida de ingresos económicos.

*Gasto público y recursos humanos en seguridad.* El presupuesto consolidado que administra el Ministerio del Interior, del que depen-



de Instituciones Penitenciarias, era de 820.000 millones de pesetas. De esa cantidad, más de la mitad estaba dedicada a seguridad ciudadana, lo que equivale al 1,5 por 100 del producto interior bruto (13). Del gasto total en seguridad, unos 495.000 millones (el 56 por 100) correspondieron a la Administración central, 289.000 millones de pesetas (32 por 100) a las policías locales, y 97.800 millones (11 por 100) a las CC.AA. En cuanto a éstas, unos 60.000 millones correspondieron al País Vasco, 30.000 a Cataluña y el resto a Navarra. La distribución del gasto por capítulos, en lo que concierne a gasto de la Administración central, comportó dedicar un 85 por 100 a personal, un 10 por 100 a bienes y servicios y un 4 por 100 a inversión (Calvo Sotelo, 2000). En correspondencia con estas dotaciones presupuestarias, a principios del año 2000 había unos 186.000 efectivos en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (sin contar el personal de la Guardia Civil en reserva), comunidades autónomas y corporaciones locales. España es el país de la Unión Europea con más efectivos en seguridad por habitante (4,7 por 100 frente a 4,1 por 100) tras Italia. El coste por efectivo fue, para el conjunto del Estado, de 4,7 millones de pesetas, siendo 4,1 millones el coste medio de los efectivos de la Administración central, 7,3 el de las comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña y Navarra) y 4,7 el de las policías locales. Parte de las disparidades son imputables a los gastos de puesta en marcha de las distintas policías y cuerpos de seguridad. El gasto en seguridad por habitante (30.000 pesetas) parece ser mayor en España que en la media de la Unión Europea (14).

*Referencias internacionales sobre el crimen y la justicia criminal.* Una reciente investigación realizada en el Reino Unido estimó que el coste del crimen ascendía aproximadamente a 60.000 millones de libras, lo que supone casi el 7 por 100 del

PIB de aquel país. De ese total, casi el 20 por 100 era coste de la justicia criminal, incluyendo gastos en policía, justicia e instituciones penitenciarias. Este estudio, meticuloso por demás, no computó los costes de oportunidad de los presos al estar en prisión, lo que indicaría una subestimación de los costes reales del crimen (véase Brad y Price, 2000: 54-58). Por otra parte, las empresas de seguridad privada han aumentado su presencia en esta actividad incrementando el volumen de negocio en un 30 por 100 anual durante los pasados tres años.

#### 1.4. *Las políticas de «más de lo mismo»*

¿Son los problemas de la justicia una cuestión que puede solventarse con más recursos? No. Es cierto que en algunos lugares hacen falta jueces y personal colaborador, pero también lo es que en otros lugares sobran, de forma que, antes de aumentar el número de órganos o añadir más recursos, debieran redistribuirse mejor los ya existentes. También es cierto que algunos juzgados están ubicados en instalaciones inadecuadas que requieren una sustancial renovación. Falta formación y, sobre todo, apoyo en el puesto de trabajo para que los usuarios utilicen los sistemas de informática procesal. Es probable que haya que reforzar al ministerio fiscal, especialmente con motivo de la implantación de los llamados juicios rápidos.

Con todo, la solución de nuestros problemas no se conseguirá con más máquinas, computadoras o edificios mejor equipados o más lujosos; ni siquiera más personal, por importante que sea este recurso. Los planes de apoyo o refuerzo constituyen una forma de política de «más de lo mismo» que se aplica a órganos con elevada dilación. Esta política, que es adecuada con carácter excepcional, introduce incentivos inadecuados y,

en no pocas ocasiones, además de no resolver los problemas de fondo que aquejan al órgano, se convierte en algo habitual o regular. Más importante, cuando con más medios se aumenta la oferta —lo que no siempre sucede— y se reduce la dilación, el número de casos registrados, la demanda, aumenta como consecuencia de esa menor duración y, salvo que aumentemos la oferta de nuevo, volveremos a padecer el problema de la dilación (15).

En cualquier caso, es imprescindible gestionar mejor, mucho mejor, para conseguir más con los medios disponibles y evitar el despilfarro (16). Además, para detraer los recursos de otros destinos públicos, los sistemas judiciales tendrán que «ganarse» los medios que demandan justificando las necesidades y explicando qué han hecho con los medios facilitados; deben prestar más atención a la tarea fundamental de los poderes públicos en los estados democráticos: rendir cuentas a la sociedad de lo que hacen. Y para ello necesitarán un mejor conocimiento empírico de la justicia y emplear adecuadamente los sistemas de información, los estadísticos entre otros.

## 2. ¿Tasas judiciales?

La parte que soportan los contribuyentes no usuarios de la justicia —lo que podría ser financiado como tasas judiciales— viene a ser, en promedio, un tercio del coste total de los litigios (17). Se dijo que la supresión de las tasas en 1986 —en medio de un casi total consenso parlamentario— estaba basada en dos motivos: 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 algunas formas de corrupción, aunque este mal tenía otros re-



medios. Ese peligro, en todo caso, no es aducible hoy.

Hay sólidas razones de equidad y eficiencia que justifican la existencia de tasas. Éstas no tienen por qué limitar el acceso a la justicia de quienes carecen de medios, cuyas necesidades se satisfacen de forma más eficaz con el beneficio de 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. En términos de eficiencia, su supresión implica renunciar a un mecanismo que desempeña un papel racionalizador de los litigios y de contención del gasto. El principio general que opera en nuestras sociedades conlleva que, si el disfrute de un beneficio por un usuario supone un coste, el usuario pague un precio para compensar ese coste; esto desincentiva un consumo excesivo y evita la injusticia de que otros paguen por ello. Buena parte del problema de la dilación resulta de la «excesiva» litigiosidad o demanda debido a que los precios que pagan los usuarios no cubren los costes que ocasionan los litigios, que en parte son financiados públicamente. Su eliminación por la vía de subvenciones sólo debe producirse si las ventajas sociales netas que acarrea lo justifican, lo que puede deberse a motivos de equidad, a discrepancias entre las ventajas sociales y privadas o a la búsqueda de otro tipo de objetivos. Los efectos externos positivos de la litigiosidad —facilitar el esclarecimiento del derecho, principalmente en algunos recursos ante el Tribunal Supremo o Constitucional— no son tan grandes como para justificar el subsidio indiscriminado de todos los pleitos.

Con la desaparición de las tasas dejaron de ingresarse unas cantidades no despreciables —unos 6.000 millones en 1986, que equivalían a más del 10 por 100 del presupuesto público de ese año— que podrían

haberse dedicado a proveer una mayor o mejor justicia. Un porcentaje similar supondría en 2002 unos ingresos aproximados de 20.000 millones de pesetas. El importe de las tasas debe ser función del coste del servicio; por ello, no tiene sentido que se aplique de manera progresiva en función de la cuantía en liza o los ingresos de las partes; el coste de un pleito de veinte millones no es veinte veces el de un pleito de un millón. Las tasas no deben fijarse por su papel redistribuidor; para eso están los impuestos y el gasto público; aquí se trata sólo de financiar el coste del servicio.

En España, la conveniencia de establecer tasas se comenzó a plantear por algunos tribunales superiores de justicia (los de Cataluña y Cantabria, que recordemos) en 1999. En numerosos países de nuestro entorno hay tasas desde hace largo tiempo, y en otros se está planteando su establecimiento o aumentar su cuantía (18). En algunos países se destinan esos ingresos a dotar de más medios a la justicia. En Inglaterra y Gales financian casi totalmente los gastos de la jurisdicción civil (véase Court Service, 2002), y en Alemania representan aproximadamente dos terceras partes de esos gastos (Ehmcke y Marín-Barnuevo, 2002). Por razones de todo tipo, sería conveniente seguir un plan de implantación gradual, comenzando con las jurisdicciones civil y contenciosa. El coste político que pudiera suponer la impopularidad y el rechazo de algunos operadores (¿los colegios de abogados quizá?) hacen que para su establecimiento se requiera una amplia mayoría.

### 3. El coste privado

En su mayor parte, el tema del coste privado nos lleva a examinar el mercado de servicios jurídicos y el papel de los profesionales tanto en los procesos judiciales como en la fa-

se previa a ellos. La primera cuestión a responder concierne a saber cuáles son los costes que los particulares soportan en los principales procedimientos en los que se ven involucrados. La segunda, si esos costes son excesivos y, en consecuencia, podrían reducirse razonablemente. A renglón seguido, si no sería posible reducir algunas barreras y regulaciones que todavía persisten en el mercado de servicios jurídicos referidas a colegiación, prácticas sobre honorarios, ausencia de contratos previos de prestación de servicio y otras similares. La tercera cuestión se refiere a las formas de disciplinar la conducta impropia de los profesionales y otras consecuencias derivadas de la deficiente y asimétrica posición que, en materia de información, tienen los clientes y sus abogados, y al papel que como agentes, en el sentido económico del término, desempeñan a la hora de decidir si se entabla un proceso o se llega a un acuerdo, cuánto gastar en ellos o su duración. Una cuestión final, de no poca trascendencia, se refiere a si los sistemas de tasación de costas son apropiados.

A continuación, presentaremos algunas estimaciones sobre el importe de los costes directos consistentes —principalmente, aunque no sólo— en pagos a abogados, por ser ésta una cuestión poco tratada en nuestro entorno. Pero, antes de proceder a ello, diremos algo sobre las demás cuestiones arriba mencionadas (19). A mi entender, a pesar de que el mercado español es de los más competitivos de su entorno, los costes en que han de incurrir los ciudadanos para acceder a la justicia son todavía excesivos, esto es, podrían reducirse razonablemente eliminando barreras de entrada e intervenciones obligatorias que a veces carecen de sentido. Así, en no pocos casos, lo que está en juego no es mucho, o la necesidad de pericia técnica es escasa, de forma que la intervención del procurador o el abogado no



deben ser obligatorias, sino dejarse a la libre voluntad de cada uno. En el mismo sentido, entendemos que sería posible reducir algunas barreras y regulaciones, como la colegiación obligatoria —y menos obligar a que un colegiado tenga que realizar trámites ociosos para actuar en otros colegios ¡en un mismo sistema jurídico!—, la concertación de precios —mediante la fijación de honorarios, antes «mínimos» y ahora «indicativos» (20)—, o la necesidad de explicitar anticipadamente por escrito el coste del pleito. Por otra parte, hay que reforzar los mecanismos para disciplinar la conducta impropia de quienes incurren en comportamientos poco éticos, o provocan pleitos artificiales, mayores gastos o mayor duración (21). La formación de los abogados es todavía un tema a abordar con rigor, lo que no implica necesariamente pasar a sistemas que alarguen artificiosamente la entrada en la profesión sin mejorar la capacitación de los candidatos.

¿Cuáles son los costes que los particulares soportan en los principales procedimientos en los que se ven involucrados? Tomaremos como aproximación del coste de los litigios los honorarios que resultan en los procedimientos de tasación de costas cuando se impugnan éstas y se solicita el dictamen de los colegios de abogados. La ventaja de este tipo de fuente radica en que da información sobre el coste efectivo o real de los pleitos tal como se deriva de las características de los casos. El inconveniente estriba en el sesgo que podría reflejar respecto a aquellos casos en los que no se impugna la tasación; previsiblemente, los importes de las costas impugnadas serían mayores que las de los casos no impugnados. Sin embargo, este problema se ve paliado porque los importes que tomaremos en cuenta no son sólo los que se pretende cobrar inicialmente por quien insta el pago, sino los que finalmente aprueba el órgano judicial.

CUADRO N.º 9		
PAGOS A ABOGADOS EN LOS DISTINTOS PROCEDIMIENTOS. AÑO 2000		
<i>Tipo de asunto</i>	<i>Número de casos</i>	<i>Importe medio</i>
<b>Procedimientos civiles</b>		
Menor cuantía.....	825	844.370
Cognición.....	572	203.916
Ejecutivo.....	342	640.485
Jura de cuentas.....	183	664.825
Desahucio.....	137	348.033
Art. 131 de la Ley Hipotecaria.....	68	870.752
Art. 41 de la Ley Hipotecaria.....	9	388.403
Interdicto.....	62	475.307
Ley de Arrendamientos Urbanos.....	30	326.648
Mayor cuantía.....	29	3.619.291
Juicio verbal.....	27	144.749
Incidente.....	25	693.313
Art. 21 Ley de Propiedad Horizontal.....	20	55.107
Honor.....	19	729.967
Separación.....	17	108.669
Divorcio.....	13	130.207
Ejecución.....	112	334.963
<b>Procedimientos penales</b>		
Ejecutoria.....	128	616.865
Procedimiento abreviado.....	133	138.490
<b>Contencioso-administrativo</b>		
Procedimiento abreviado (c-a).....	15	62.394
Procedimiento ordinario.....	17	399.420
Recurso contencioso.....	73	389.700
<b>Procedimientos laborales</b>		
Despido.....	5	137.232
<b>Recursos de apelación y casación</b>		
Apelación.....	1.112	393.156
Casación.....	906	922.839

Fuente: Colegio de Abogados de Madrid (2002).

Con arreglo a esta información, el coste medio por litigio en la Comunidad de Madrid fue en el año 2000 de unas 600.000 pesetas (22). Claro que esa cifra media es resultado de valores extremos tales como 20.000 pesetas en procedimientos de conciliación y casi cuatro millones en los procedimientos de mayor cuantía. El cuadro n.º 9 muestra el importe de las costas en los procedimientos más comunes de cada jurisdicción (23). Así, en promedio, un caso de divorcio cuesta unas 130.000 pesetas; una reclamación de cantidad por un importe comprendido entre 80.000 y 800.000 pesetas (juicios de cognición) cuesta doscientas mil; 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 (procedimientos contencioso-administrativos) el coste medio es reducido cuando se trata de procedimientos relativamente sencillos (62.000 pesetas), pero aumenta notablemente cuando se trata de procedimientos ordinarios o recursos contenciosos (casi 400.000 pesetas). En materia laboral, los juicios por despido cuestan algo más de 100.000 pesetas, aunque en el caso de los demandantes-trabajadores todavía es fre-



cuenta que sea un porcentaje de la cantidad obtenida (entre el 5 y el 15 por 100), y nada, o una pequeña cantidad, si no se gana el pleito. Especialmente caros son los recursos de casación, que se dan en todo tipo de litigios, cuyo coste medio asciende a 900.000 pesetas. Finalmente, resulta interesante que los importes en los casos de jura de cuentas sean similares a los valores medios de las reclamaciones; al fin y al cabo, la jura de cuentas —que es una reclamación de los abogados a los propios clientes— se produce sobre todo tipo de procedimiento. También es destacable, porque sobre ellas conocemos poco, que el importe medio de las ejecuciones civiles sea de 335.0000 pesetas.

*Coste privado agregado.* No disponemos de información acerca de lo que la sociedad gasta en abogados. Sin embargo, puede hacerse una conjetura ilustrativa de cuál puede ser dicha suma. En 2000 había aproximadamente 100.000 abogados ejercientes en España. Suponiendo que cada uno facturase, en promedio, diez millones, el gasto total sería de un billón de pesetas. Esta cifra equivalía al 1 por 100 del PIB. Obviamente, esto no quiere decir que los abogados cobren ese importe, porque con esos ingresos han de hacer frente a los distintos costes de producción (arrendamiento de despacho, suscripciones, teléfono, etcétera).

*Transferir un euro por la vía judicial a menudo cuesta más de un euro.* Curiosamente, en muchos pleitos el coste total de transferir cien pesetas de una parte a otra cuesta socialmente más de cien pesetas. Así, las reclamaciones de cuantía inferior a 800.000 pesetas (juicios de cognición) versan en promedio sobre cuantías de medio millón aproximadamente. Unos costes de 200.000 pesetas para cada parte más otro importe de unas 150.000 pesetas de gasto público soportado por los con-

tribuyentes hacen que, para transferir medio millón, la sociedad (esto es, lo que pagan las partes más lo que pagan los contribuyentes) incurra en un coste ¡de 550.000 pesetas! Más aún, téngase en cuenta que el 50 por 100 de los pleitos de cognición versan sobre menos de 126.000 pesetas. Esto no es sino una ilustración más de 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.

*Coste de oportunidad.* En muchos casos, el «coste de oportunidad» (lo que se deja de ganar) en los juicios es enorme. Por ejemplo, si un barco ha de estar varado en puerto mientras se dirime el pleito, o un plan de desarrollo urbanístico se ve paralizado cautelarmente mientras se resuelve el litigio, las pérdidas resultan cuantiosas para sus propietarios y prácticamente nunca consiguen verse resarcidos de esas pérdidas (24). Lo mismo sucede cuando el litigio ha causado una caída importante del valor de las acciones. Este valor suele descender cuanto mayor es lo que los tribunales tardan en resolver el caso. Los pagos a abogados, expertos y de otro tipo en que ha incurrido Microsoft son minúsculos comparados con la pérdida de valor que experimentaron sus acciones con el pleito, pérdida de valor que se acrecentó con la tardanza.

#### **4. Costes ocultos o indirectos de la justicia. Deficiencias de la justicia y crecimiento económico**

A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre, o de los costes, o unos menores

beneficios en la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas o la producción son manifestaciones comunes de este problema. No representan costes o pagos directos, como pueden ser los honorarios de abogados o expertos, sino un tipo de costes indirectos o implícitos que no se visualizan, y por eso a veces se denominan «costes ocultos».

Otros costes ocultos son los motivados por los errores judiciales. Se ocasionan, por ejemplo, cuando se formula una acusación contra alguien y ulteriormente se declara que no había lugar a ella. En muchos casos, como consecuencia de ellos se producen graves daños, padecimiento, pérdida de reputación, bienestar e ingresos del imputado, acusado o condenado que era inocente, pérdidas a menudo irreparables. Lo mismo sucede con las valoraciones erróneas de los daños contractuales o extracontractuales, demasiado frecuentes, por cierto (25). Estos errores, como otras deficiencias del sistema judicial, no sólo producen efectos en los involucrados en el pleito y el caso concreto, sino que constituyen señales para los demás operadores y potenciales casos futuros. Raramente se tiene en cuenta el tema de las consecuencias futuras de las decisiones erróneas o de las leyes o de otros componentes del sistema jurídico, por más que en ello radique gran parte de los problemas y soluciones, como las que conciernen al tema de los costes ocultos.

*Aproximaciones.* Para determinar los efectos del sistema judicial en



el desempeño de la economía, una primera tarea consiste en conceptualizar los problemas en las relaciones que existen entre los distintos componentes del sistema judicial y económico, así como la forma en que afectan cambios de aquél y éste a las decisiones de los agentes económicos. Las dos aproximaciones existentes en esta materia proceden del análisis económico del derecho, de carácter microeconómico (véase Posner, 1995, y en particular las páginas 233-238), y de la llamada nueva economía institucional, de corte histórico (North, 1993). Disponemos de herramientas y método suficientes para analizar esa relación, aunque todavía no se haya formulado como una teoría del crecimiento económico; más bien se ha integrado este componente del sistema judicial como una variable potencialmente explicativa del crecimiento en los modelos macroeconómicos.

#### *Efectos de la justicia en el crecimiento económico*

Hace algún tiempo vienen realizándose estimaciones macroeconómicas sobre la merma que ocasionan en el crecimiento las insuficiencias del «Estado de derecho» (*rule of law*). Las estimaciones econométricas de Barro (1991) señalan que este factor es uno de los que explican el crecimiento económico (26). En otros casos, los factores judiciales se incorporan en modelos que intentan explicar la corrupción y el crecimiento económico (Mauro, 1995), encontrando que ambos reducen la tasa de crecimiento del PIB cerca de un cuarto de punto. Por su parte, utilizando técnicas de *evaluación contingente* (encuestas a una muestra de 279 personas de negocios), Castelar Pinheiro y Costa Cabral (1988: 63) concluyeron que si Brasil tuviera un buen sistema judicial, parecido al de los países con mejores sistemas, podía hacer que la tasa de crecimiento del producto interior bruto aumentase un 25 por 100.

#### *Efectos del sistema judicial en el mercado de crédito (27)*

*Efectos del sistema judicial en el mercado de crédito en Italia.* El coste de hacer cumplir los contratos es un factor clave para el funcionamiento del mercado y, en particular, para el mercado de crédito. La pregunta en este caso se refiere al efecto que sobre el mercado de crédito (cantidad de préstamos y tipo de interés) tiene la ineficiencia judicial. (véase Japelli, Pagano y Bianco, 2001). Las mejoras en eficiencia judicial reducen el racionamiento del crédito y aumentan el préstamo financiero, aunque generan un efecto ambiguo en las tasas de interés, que dependerá de la competencia bancaria y de la reforma judicial. La función clave de los tribunales es forzar a los prestatarios a pagar cuando no lo hacen voluntariamente. Un sistema judicial débil a la hora de exigir el cumplimiento de los contratos fomentará la conducta oportunista de los prestatarios; anticipando que los acreedores no podrán recuperar sus préstamos de forma fácil ni a bajo coste a través de los tribunales, los prestatarios se sentirán «tentados» a incumplir y defraudar. Los prestamistas responden a esto reduciendo la disponibilidad de crédito. El crédito está mucho menos disponible en aquellas provincias italianas donde la duración de los juicios es mayor o tienen un mayor número de casos pendientes. La duración del proceso y el número de casos pendientes afectan a los préstamos concedidos de forma negativa.

*Efectos del sistema judicial en el mercado del crédito en Brasil.* El mercado financiero en Brasil se caracteriza por un relativamente bajo volumen de créditos, altas tasas de morosidad y tasas de interés muy altas (véase Castelar Pinheiro y Costa Cabral, 1998). Para recuperar un préstamo, el banco primero opta por una solución extrajudicial; si esta vía falla, procede a llevar el caso ante el

tribunal, iniciándose un procedimiento ordinario. Una vez se considera ejecutable, podrá el acreedor iniciar un procedimiento de ejecución de la deuda. La mayoría de los conflictos se resuelven mediante negociación en el propio proceso judicial. Los procedimientos ejecutivos y de «banca rota» suelen ser los más largos, aproximadamente entre dos y ocho años; otros procedimientos duran entre uno y cinco años. La negociación es más rápida y supone de un mes a un año. Las deficiencias del sistema judicial son responsables de que el crédito se redujera en Brasil, a finales de los pasados años noventa, entre un 23 y un 25 por 100.

#### *Efectos de las instituciones jurídicas en la calidad de los gobiernos*

Los factores culturales, políticos y económicos inciden sobre el desempeño de las instituciones, y en particular en la calidad de los gobiernos (La Porta, *et al.*, 1999). La calidad de los gobiernos —variable dependiente— se aproxima por los niveles de intervención gubernamental, la eficiencia del sector público, la provisión de bienes públicos, el tamaño del gobierno y el grado de libertad política. Estos indicadores sirven para medir el grado y calidad del intervencionismo en dos dimensiones: una referida a la calidad de la regulación, medida por un índice de regulación de los negocios, y otra a la seguridad de los derechos de propiedad, aproximada por el grado de protección de éstos. La calidad de los gobiernos varía a través de los países, de forma que las naciones ricas tienen mejores gobiernos que las pobres, los países homogéneos etnolingüísticamente tienen mejores gobiernos que los heterogéneos, los países con origen legal de *common law* presentan mejores gobiernos que los países de origen francés o de origen socialista, los países de religión protestante presentan mejor desempeño de sus gobiernos que los países de tra-



dición predominantemente católica o musulmana.

### *Qué factores explican la eficiencia del sistema judicial*

La eficiencia y otros rasgos del sistema judicial son, a su vez, determinados por factores económicos y políticos, y ello hace endógenas a esas variables. Algunos estudios se plantean medir el nivel de formalismo de los procedimientos en los tribunales en todo el mundo y examinar empíricamente los efectos producidos por ese formalismo en la calidad del sistema judicial (véase Djankov, *et al.*, 2002). Tres son los grupos de variables en cuestión: la duración, «eficiencia» y «confianza» en el sistema judicial. Además de la duración, las variables utilizadas en las estimaciones son la eficiencia del sistema judicial, el acceso a la justicia, la aplicación de contratos, los niveles de corrupción, el índice de violación de los derechos humanos, la percepción que tienen los empresarios sobre la imparcialidad, honradez, rapidez, consistencia de las decisiones, la aplicación efectiva de las sentencias y la confianza en el sistema judicial. El formalismo es sistemáticamente mayor en los países de tradición continental que en los de tradición de *common law*. A mayor grado de formalismo procesal, más alta duración esperada del proceso judicial, mayor percepción de corrupción, menor consistencia en las decisiones, menor honradez, menor imparcialidad y menor acceso a la justicia, independientemente del nivel de desarrollo.

### **III. ¿SE PUEDE PRODUCIR MÁS Y MEJOR?**

La ineficiencia tiene al menos tres dimensiones. Una, con el uso indebido de los tribunales, esto es, se utilizan para lo que no se debe, y, en consecuencia, ocupados en ello, no desempeñan el papel que debieran como órganos de adjudicación. Otra

se refiere a la ineficiencia del mercado de servicios jurídicos, y consiste en que la cantidad de servicios es menor y los precios mayores de lo que correspondería a mercados menos regulados y autorregulados y con más competencia que la ahora existente. La tercera faceta de la ineficiencia apunta a si con los medios disponibles se podría producir más justicia; en otras palabras, si lo que se produce podría hacerse con menos costes. En la medida en que lo anterior sea así, se puede afirmar que hay derroche o despilfarro en el uso de los recursos disponibles. De esta cuestión nos ocupamos ahora.

La justicia española no produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, y lo que produce no lo hace al menor coste posible; esto es, existe un cierto grado de despilfarro. La eficiencia de este servicio puede mejorar adoptando medidas organizativas, incorporando efectivamente tecnologías informáticas y estableciendo un adecuado marco de incentivos para las personas que trabajan en la justicia. Es imprescindible incorporar gestores e introducir técnicas de gestión en los juzgados y tribunales. El establecimiento de turnos vespertinos, que se viene pidiendo desde hace muchos años, es una experiencia adoptada en distintos países con éxito indudable, perfectamente adoptable en España. La informatización de los procesos debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas judiciales. El uso del correo electrónico para que se comuniquen todos aquellos que trabajen en la justicia y para comunicarse con los profesionales del derecho debiera estar generalizado desde hace tiempo. Cuando se precise aumentar recursos judiciales conviene explorar la adición de «letrados del juzgado o tribunal», sin reproducir toda la estructura ni los gastos de toda una oficina judicial, permitiendo aprovechar economías y reforzar allí donde hay cuellos de

botella, esto es, en la actividad propiamente judicial. Debidamente capacitados, muchos secretarios judiciales podrían desempeñar perfectamente esos cometidos.

### **1. Productividad y eficiencia. Estimaciones**

*Cuantificación.* Aunque éste es un tema cuya adecuada cuantificación está por determinar, no es aventurado afirmar que, con los recursos con los que cuenta, la justicia podría producir bastante más, al menos una tercera parte más, si se empleasen medidas como las que comentamos a continuación. A ellas podrían sumarse las que hemos citado al hablar de la demanda de justicia y la excesiva judicialización de los conflictos.

*¿Es ineficiente la provisión de servicios de justicia? Algunos datos.* Al incremento de las dotaciones presupuestarias no ha seguido un aumento equivalente de la producción. Para ver cómo ha variado la producción, utilizaremos como aproximación la cifra de sentencias, porque es la más fiable, la de más entidad en el conjunto de la actividad y su evolución refleja razonablemente bien la del resto del *output* (autos, ejecuciones, auxilio judicial, etc.). 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 menos: un 50 por 100 las sentencias con oposición y un 70 por 100 el conjunto de todo tipo de sentencias (con y sin oposición). La comparación con 1995 es algo peor: el presupuesto del año 2000 aumentó en un 30 por 100 en términos reales, mientras que la cifra de sentencias con oposición dictadas sólo aumentó en un 13 por 100 (si incluyésemos también las sentencias en que no hubo oposición el aumento habría sido sólo el 6 por 100). Al comparar el promedio de sentencias por magistrado dictadas durante los años 1990, 1995 y 2000,



encontramos que, así como en 1995 aumentó en un 24 por 100 respecto a 1990, en el año 2000 disminuyó entre un 3 por 100 y un 9 por 100 respecto a 1995.

*Ponderación de la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales.* No todos los casos son igualmente complejos. Ponderar la carga de trabajo (y la producción) con arreglo a esa complejidad es una tarea que están acometiendo varios sistemas judiciales, tanto para poder reasignar mejor los medios disponibles como para proporcionar elementos de juicio objetivo sobre las necesidades de creación de nuevos órganos o ampliación de dotaciones a los existentes (28). En el caso español, el empeño comenzó en 1998 con la aprobación de los módulos de actividad. (La primera propuesta aprobada aparece en la *Memoria del Consejo* correspondiente a 1999). En todo caso, hay que tener en cuenta que al menos el 30 por 100 de los casos se resuelven por auto, que habitualmente implica menos esfuerzo que la sentencia. En el mismo sentido, en el 45 por 100 de los casos no hay oposición del demandado. Por el contrario, hay que sumar el trabajo correspondiente a la ejecución, cuestión que deviene especialmente importante tras la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (29).

## 2. La justicia como organización pública

En la provisión de justicia está presente la mayoría de los rasgos existentes en otros programas públicos. Con carácter general, podemos decir que se trata de problemas que revisten mayor gravedad en este sector, en buena parte como consecuencia del atraso con que se ha planteado su modernización. Los enunciaremos brevemente, a la vez que comentamos algunos matices específicos que aparecen en este programa.

CUADRO N.º 10

### PRESUPUESTO Y GASTO POR UNIDAD DE PRODUCTO EN JUSTICIA (Valores corrientes)

	1995	2000	2000/1995 (porcentaje)
Presupuesto (millones de pesetas) .....	186.700	275.315	47,5
Sentencias por juez .....	304	295	-2,7
Sentencias (todas) por juez .....	388	352	-9,3
Gasto por sentencia (con oposición) .....	181.129	235.888	30,2
Gasto por sentencia (todas) .....	141.651	197.990	39,8

Fuente: Elaboración propia sobre los presupuestos y memorias de los organismos correspondientes. No incluye el gasto en prisiones.

#### 2.1. Concreción de los problemas de las organizaciones públicas en el ámbito de la justicia

*Relación de agencia.* Como otros programas públicos, la administración de justicia está afectada por la presencia de múltiples relaciones de agencia, con sus típicos problemas de observabilidad (debido a la asimetría de información) y control (ajustando el sistema de recompensas) por parte de los distintos «principales» (los jueces y secretarios respecto al personal del juzgado; el órgano de poder de los jueces y los responsables del ejecutivo respecto a los empleados a su cargo; los contribuyentes y ciudadanos respecto a todos ellos).

*Racionalidad de los agentes.* En este sector, como en cualquier otro, los empleados, directivos o responsables tienen su propio interés, que no siempre coincide con el interés público. El único rasgo particular que reviste esta cuestión en la justicia es la frecuencia (excesiva) con que trata de mistificarse y revestirse estos empleos con el apelativo de «servidor público». ¿Hay alguna razón para pensar que, por ejemplo, no son tan «servidores públicos» quienes trabajan en sanidad?

*Grupos de interés.* Como en muchas otras actividades, los grupos de interés que sesgan la actuación pública son frecuentes. En este ca-

so están articulados a través de los colegios y las asociaciones profesionales. La presión ejercida por los colegios ante la supresión del carácter obligatorio de la intervención de abogados y procuradores en ciertos procedimientos de la Ley de Enjuiciamiento Civil de 2000 es una ilustración de grupos de interés en acción. Lo mismo sucede con las asociaciones profesionales de jueces y magistrados.

*Relación fiduciaria.* Las relaciones habituales en el sector son de carácter fiduciario; en el sector público no hay propietarios. A este respecto, no hay nada singular en el sector justicia.

*Mejoras que son «bienes públicos».* Las mejoras de funcionamiento de los servicios revisten características de los «bienes públicos» y por tanto se dan en ellos los típicos problemas de provisión ineficiente en ausencia de acción colectiva.

*Ausencia de competencia.* No hay competencia de otras organizaciones; se trata de «mercados cautivos» donde no hay necesidad de competir con otros oferentes por los clientes. La escasa competencia que hay proviene de los mecanismos alternativos a la vía judicial y de las medidas que adoptan los particulares cuando la justicia no funciona; por ejemplo, encargan a agencias privadas la ejecución de sus deudas;



realizan gastos de autoprotección cuando la justicia penal no funciona adecuadamente, etcétera).

*Falta de profesionalización de la gestión.* La presencia de profesionales de la gestión es mínima. Éste es un problema que reviste especial gravedad en el programa justicia, a diferencia, por ejemplo, de lo que sucede en sanidad o educación.

*Falta de objetivos precisos.* Raramente se fijan objetivos precisos a conseguir. De nuevo, lo singular radica en que aquí raramente se ha planteado siquiera tal necesidad.

*Rigidez de la estructura de incentivos.* El marco de incentivos, tanto de los empleados como de las organizaciones, se caracteriza por su enorme rigidez (como contrario de flexibilidad). La rigidez es mayor en este sector por el riesgo que la flexibilidad pudiera entrañar para la independencia de los jueces respecto a la Administración de quien dependan. Si los empleados trabajan bien, no obtienen recompensa en consonancia; si trabajan mal, no tiene trascendencia. La reasignación de cometidos a las distintas personas es una difícil tarea. Este tipo de rigideces suele ahuyentar a los buenos profesionales hacia el sector privado. En cuanto a las organizaciones, si un juzgado lo hace muy mal durante largo tiempo, no quiebra ni cierra. Ni siquiera se adoptan medidas disciplinarias cuando se trata de incumplimiento de obligaciones. La organización de la oficina judicial y de los procesos apenas puede tocarse si no es con medidas extremadamente costosas, en parte por el reparto de competencias entre Ministerio, Consejo y comunidades autónomas.

*Impunidad de la dejación de responsabilidades.* Este fenómeno es una consecuencia de los rasgos antes referidos. Los distintos actores pueden incurrir en dejación de res-

pensabilidades, cosa que sucede con no poca frecuencia, y esto a menudo resulta impune. ¿Por qué sucede esto? Al *principal* de cada situación (juez o secretario, Sala de Gobierno; Consejo; Administración pública responsable, ...) puede no interesarle invertir tiempo y esfuerzo en obligar al *agente* a cumplir sus cometidos. Algunos jueces o secretarios no quieren disciplinar la conducta reprochable de las personas a su cargo para no verse involucrados en un problema (30).

## 2.2. Diseño y comportamiento organizativo. Gestión judicial. Servicios comunes

*Función de producción judicial.* Para producir el doble no hace falta duplicar todos los medios. En la medida en que en el cuello de botella en la actividad de los órganos judiciales se ubique en la fase de dictado de sentencias, o actuaciones que requieran la intervención del juez, como es a menudo el caso, la política de recursos debiera consistir en reforzar los órganos con magistrados, o letrados del tribunal, y no en crear órganos enteros o nuevas oficinas judiciales. Recordemos que el coste del juez no llega a ser la séptima parte del coste total de un órgano unipersonal. Se usarían los recursos existentes (planta, equipo, personal y otros factores de producción variable), con el consiguiente ahorro de costes. Esto es debido a la no divisibilidad de algunos factores de producción judicial, a la escasa flexibilidad del proceso y a la existencia de economías de escala. Un aumento del 10 por 100 en el número de jueces puede traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, mientras que un aumento del 10 por 100 en el número de personal no judicial tiene un impacto menor en el número de sentencias. En ocasiones, los sistemas judiciales aumentan la oferta de tutela añan-

diendo magistrados asistentes o letrados de la corte sin reproducir un órgano entero, con su secretaría, oficiales, auxiliares, sin otro edificio...; entre nosotros, esta práctica tiene lugar con los letrados del Tribunal Constitucional y del Gabinete del Tribunal Supremo. Esta misma lógica fundamenta la conveniencia de los servicios comunes.

*Servicios comunes.* La organización judicial se caracteriza por la atomización y falta de coordinación; es una organización más bien caótica. Los servicios comunes proveen asistencia a todos los órganos que están en su delimitación geográfica, sea ésta un partido judicial o un conjunto de ellos. Entre otros servicios, están los de registro y reparto, notificaciones, archivo, el servicio común de tramitación, el de ejecución, el depósito de efectos, la caja y la clínica forense. Permiten aprovechar las economías de escala y alcance y facilitan la especialización. Los servicios comunes responden a esa lógica. Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial. Sería recomendable su extensión a aquellos lugares donde haya varios órganos, sean partidos judiciales o grupos de éstos.

*Limitaciones de la concentración.* Recientemente algunos países han adoptado políticas de concentración de órganos que antes estaban dispersos en un determinado entorno geográfico. Los procesos responden a la lógica de aprovechar economías de escala y reducción de costes. La concentración tiene sus límites. En primer lugar, puede comportar dificultades para el acceso a la justicia allí donde los medios de transporte no sean fáciles; éste no es, generalmente, el caso de España. En segundo lugar, también hay deseconomías que aparecen con el aumento del tamaño; la gente se siente desmotivada porque no es posible diferenciar el valor de su trabajo cuando lo



hace bien; no siente el trabajo y los resultados como algo propio; hay una mayor indefinición de responsabilidades de cada uno, y esto fomenta los comportamientos oportunistas.

**Especialización.** La falta de especialización de los órganos judiciales es otra fuente de ineficiencia; los juzgados de primera instancia y los de instrucción producen, por separado, entre un siete y un veinte por 100 más que si fueran órganos mixtos (cuadro n.º 11). Lo mismo sucede con los juzgados de familia. La creación de los juzgados mercantiles constituye un paso en la dirección correcta.

**Errores de diseño competencial.** El diseño actual hace que haya órganos con casi nula actividad, como es el caso de los tribunales superiores de justicia en materia civil y penal. En 1999, por ejemplo, dictaron tres sentencias por magistrado, cuando, en promedio, los magistrados de las audiencias provinciales dictaron 155 sentencias al año, o 120 los del Tribunal Supremo. Otro error de diseño con efectos similares de una mínima producción es la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional (31).

**El administrador de la corte.** Desde hace años, venimos advirtiendo la imperiosa necesidad de incorporar gestión en el sistema judicial. Una forma concreta de actuar en este sentido es la introducción, de una vez por todas, de la figura del responsable de la gestión de los órganos judiciales, sea para cada partido judicial, si el tamaño lo justificase, o para un grupo de partidos. Acorde con su responsabilidad, su retribución ha de ser competitiva y no tiene por qué ser inferior a la de los jueces o magistrados. La experiencia internacional en esta materia está suficientemente probada y es difícil entender que todavía no se hayan dado pasos en este sentido.

CUADRO N.º 11

**SENTENCIAS POR JUEZ EN LA PRIMERA INSTANCIA CIVIL Y PENAL.  
AÑOS 1995 Y 2000**

	1995	2000
Juzgados de primera instancia más juzgados de instrucción.....	303	319
Juzgados de primera instancia e instrucción .....	254	300

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Memoria del Consejo.

**Mejor uso de la capacidad de los secretarios.** La capacidad de los secretarios de los órganos judiciales está siendo sub-utilizada. Realizan labores que podrían ser perfectamente asumidas por personas con menor capacitación, dedicando a aquéllos a otras funciones. Dada su formación jurídica, podrían realizar algunas funciones ahora atribuidas a los jueces, o como letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos en nuestro país y de numerosos países. Algunos de ellos pudieran desempeñar el papel de administrador de la corte cuando se cree esa figura, una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad plena de la ejecución de las sentencias. Estas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad, y la correspondiente retribución.

**Los procesos de cambio.** Cuando se adoptan cambios, han de hacerse en su integridad, sin dejar de ejecutar componentes, porque, de lo contrario, los resultados pueden ser peores. Por ejemplo, si no se adecua la sección de archivo de una oficina judicial o servicio común, que concentra ahora la labor que antes realizaban varios, el mayor tamaño puede generar incluso colapsos de algunas de sus labores. Los aumentos de escala requieren buenos sistemas de gestión y control, y para ello, un buen sistema de información para la gestión. Los cambios requieren procesos de ajuste, y mos-

trarán sus resultados en un lapso de tiempo. La imprevisión, la falta de programación y planificación, el exceso de voluntarismo o los errores en la asignación del espacio ilustran equivocaciones en que se ha incurrido con alguna frecuencia.

### 3. El desgobierno de la justicia

**El reparto de poderes.** Generalmente, tres cabezas en la estructura de poder no son mejor que una tampoco en las organizaciones públicas. Definitivamente, el sistema de gobierno que caracteriza al sector justicia en España es poco atinado, sea en los propios órganos unipersonales, las salas de gobierno de los tribunales superiores, o el gobierno general del sector ostentado por el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio 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.

**El Consejo General del Poder Judicial como problema.** 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 (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado. Se trata de un órgano encargado de una parte importante de la política judicial, y por tanto es irrazonable, por



decir poco, que a su cabeza se coloque no a un responsable ejecutivo, sino a veinte responsables, sin una relación jerárquica sustancial entre ellos. 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. Una organización sin responsabilidad política ni incentivos para el mejor funcionamiento de la justicia donde es fácil que cada uno de sus miembros 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.

La crítica obsesiva a la politización del Consejo es ilógica. Cualquier sistema de elección de vocales es político (el aprobado recientemente es tan político como los anteriores). Lo importante es que cuando hagan política judicial 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 —aun siendo una cuestión importante, en la que también se puede errar gravemente—, sino el diseño del órgano. Sobran vocales; bastaría con un presidente y dos vicepresidentes, con competencias ejecutivas y responsabilidad ante las Cortes, y los correspondientes equipos técnicos. Los demás vocales tendrían carácter consultivo; pue-

den 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 las cuestiones disciplinarias y, aunque sin carácter exclusivo y mediante una mayor objetivación de los criterios y un mayor escrutinio público, a los nombramientos. Las demás funciones son más propias del ejecutivo (central o autonómico), y si se deseara que permanecieran en el Consejo, lo que, a mi entender, no es la mejor de las opciones, éste debiera desempeñarlas de manera similar a un órgano ejecutivo, de forma eficiente y rindiendo cuentas de su labor, como los demás órganos, ante las Cortes 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. Redefinir el Consejo de esta forma es más acorde con la lógica elemental de las organizaciones (y con el sentido común), es algo perfectamente abordable y sería deseable que se plantease pronto. La mayoría de estos puntos de vista son compartidos por representantes de los distintos partidos políticos.

*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. Las Cortes 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 parlamentos autonómicos. Una *Memoria* que, a pesar de las mejoras recientes, todavía

deja que desear. ¿Cómo puede una *Memoria* anual dedicarse a relatar, como hace, los viajes que han realizado los vocales a los distintos lugares a lo largo del año?

#### 4. Política de recursos humanos

La tarea de optimizar estos recursos es singularmente importante en el sector público debido a que es más intensivo en trabajo que el sector privado. La gestión de los recursos humanos (y no sólo de los recursos humanos) constituye un ámbito más problemático en el sector público que en el privado, porque el ámbito de las decisiones de los responsables de la gestión pública está mucho más limitado. Salvo en algunos territorios, la gestión de los recursos humanos de la justicia se realiza por mera intuición y con falta de la pericia propia de los departamentos de recursos humanos. Es preocupante que, siendo el programa de justicia tan intensivo en el uso de recursos humanos (absorbe casi el 80 por 100 del presupuesto), haya tal ausencia de política en este campo (32). Hay una excesiva interinidad, ausencias del puesto de trabajo y rotación del personal.

Se precisa definir las funciones de una forma más flexible, que permita una mejor gestión de los recursos humanos sin atentar a derechos básicos de estos empleados públicos. La planificación de necesidades de personal es otra carencia a resolver. Más importante aún: debe existir una carrera profesional que se corresponda con la productividad de cada uno. Es necesario vincular el desempeño de cada uno a las recompensas, sean monetarias, de promoción, reconocimiento u otro carácter. Los cambios aprobados durante 2002, referidos a retribución y producción de jueces y magistrados, constituyen una línea a perfeccionar y extender a otros colectivos.



**Formación.** Más que invertir esfuerzos adicionales en los planes de formación en el momento de acceso —dentro del esquema poco acertado de acceso a la profesión de juez—, es necesario reforzar la formación continua de jueces y demás personal. En cuanto a aquéllos, es recomendable mejorar los conocimientos prácticos en materias con las que los juristas están poco familiarizados, tales como valoración de daños, administración de la empresa y temas similares, sin que ello suponga el sin sentido de hacer de los jueces «expertos en todo».

**Cumplimiento de la jornada laboral.** El incumplimiento de la jornada laboral parece ser un problema grave y poco menos que de imposible solución, a juzgar por los años transcurridos y los intentos realizados para corregirlo. Esto coloca a España y a un importante número de sus empleados del sector en la picota de la opinión pública nacional e internacional. Según estimaciones del Consejo General del Poder Judicial, si se cumpliera la jornada, equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo más del 10 por 100 de los que había en 1998 (véase CGPJ, *Memoria*, 1999, volumen I: 211-212).

## 5. Tecnología y sistemas de información

Salvo contadas excepciones, a principios del año 2000 la informatización de los órganos judiciales tenía todavía más de proyecto que de realidad, y a principios de 2003 estamos apenas en una etapa incipiente. La informatización de los procesos constituye una de las fuentes de mejora apreciables que ha caracterizado a algunos sistemas judiciales. Como es obvio, no es una panacea y, para que surta sus frutos, debe incorporarse en un adecuado diseño de la oficina judicial y de los servicios comunes, donde, de manera espe-

cial, esté claro el sistema de gobierno y responsabilidades. La informatización debe acometerse con más seriedad, con apoyo permanente y directo a las oficinas judiciales. El uso del correo electrónico para que se comuniquen todos aquellos que trabajen en la justicia y para comunicarse con los profesionales del derecho debiera estar generalizado desde hace tiempo. Una de las cuestiones que se suscitan en relación con las aplicaciones informáticas se refiere al grado en que cumplen o no —en su versión actual, y con el uso que de ellas hacen los usuarios— las funciones para las que fueron diseñadas. Otra, al grado en que se aprovechan las posibilidades que ofrecen no sólo para la gestión procesal, sino como instrumento de gestión y supervisión y como fuente de información sobre el sistema jurídico.

¿Qué deben proporcionar las aplicaciones informáticas? Facilitar el impulso y gestión procesales, controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos, elaborar la estadística, realizar los alardes y extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y del sistema jurídico. ¿Cumplen las aplicaciones, en su versión actual y con el uso que de ellas hacen los usuarios, las funciones que debe desempeñar? Según los usuarios, en muy escasa medida. Los jueces, secretarios y otro personal entrevistados se quejan de que, en su desarrollo actual, las aplicaciones no sirven para realizar cuatro de las funciones que para ellos son centrales: controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda, elaborar la estadística y realizar alardes. También se quejan de que las aplicaciones son lentas y sufren frecuentes interrupciones. La utilidad mayor que ahora obtienen, dicen algunos, es la colección de documentos.

Los usuarios reconocen que las aplicaciones proporcionan otra se-

rie de servicios de enorme valor, tales como facilitar la comunicación de los órganos, el control de los documentos, etcétera. Más aún, la introducción de la informática en los órganos judiciales ha marcado un antes y un después en la calidad de la prestación de este servicio público, al punto que ninguna de las personas entrevistadas quiere renunciar a esta herramienta. La consolidación de las aplicaciones todavía no ha terminado, y se precisa tiempo e incentivos para conseguir que los usuarios se acostumbren a su uso, a la introducción de datos y al aprovechamiento de las distintas prestaciones que ofrecen. Las aplicaciones contienen información muy valiosa sobre el funcionamiento de este servicio público, para cuyo conocimiento constituyen una fuente única. Se trata, pues, de un proceso dinámico que está en la vía correcta, que precisa un poco de tiempo, apoyo e incentivos para facilitar su consolidación y el aprovechamiento de todas sus posibilidades.

¿Son los sistemas informáticos actuales idóneos para proporcionar la información que prevén registrar? En su versión actual, sólo parcialmente. No se trata de culpar a las aplicaciones, porque en realidad la informatización de los órganos judiciales no fue diseñada para desempeñar esas funciones, sino para ser una herramienta facilitadora del impulso procesal. Esa vieja concepción, sin embargo, es algo que ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos en la dirección de explotar éstas y otras muchas posibilidades, antes ni siquiera concebidas, como fuente de información y herramienta para la gestión y supervisión. Ello implica adaptaciones y cambios en las aplicaciones. Además, los usuarios apenas introducen información en los sistemas.

¿Por qué los usuarios no introducen información en el sistema? Apenas se cumplimenta una parte



mínima de los campos previstos en las aplicaciones. La falta de cumplimentación es uno de los problemas comunes a todas las aplicaciones. En el conjunto de las aplicaciones existentes en 2003, se cumplimenta entre el 5 por 100 y el 30 por 100, dependiendo del grado de implantación del que gocen. ¿Por qué sucede esto? Los usuarios aducen que para ellos, para su gestión procesal, se trata de campos no relevantes, aunque reconocen que podría tratarse de información de interés para otro tipo de usuarios. En otros casos, hacen referencia a que, aun reconociendo su posible utilidad para ellos mismos, el coste y la demora que comportaba introducir más información eran muy grandes en relación con la utilidad que les proporcionaría. ¿Qué hacer? No hay una solución única, sino que se ha de actuar en varias direcciones. Una de ellas consiste en motivar al personal (política de recursos humanos), de forma que esté interesado en cumplimentar los campos que ahora no cumplimenta, o al menos parte de ellos, y hacerlo bien. En otros casos, esto exige además una mayor proximidad del personal de apoyo al puesto de trabajo, es decir, ayuda técnica al usuario en el puesto de trabajo.

Otros cambios. Para hacer que esta herramienta sirva para realizar bien sus funciones básicas que ahora, según los usuarios, no desempeña, es necesario configurar, actualizar y redefinir las aplicaciones de manera que a) se incorporen todos los campos relevantes, y sólo los relevantes (33); b) se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos; c) aquellos campos que sean indispensables sean definidos como tal y, hecho esto, el usuario pueda pasar a otro campo sin haber cumplimentado el anterior; d) sea factible extraer de una forma más rápida y fácil la información prevista; e) se consiga que las aplicaciones funcionen con más agilidad y menos interrupciones.

## 6. ¿Aumentar la producción para reducir la duración?

Muchos se sorprenden al ver que la adición de medios presupuestarios no se traduce en menos dilación. No hay nada de sorprendente en ello. En primer lugar, la adición de medios presupuestarios puede destinarse a cometidos que no aumenten la oferta, tales como las inversiones en infraestructuras edilicias —actividad que suele absorber ingentes sumas, a la que son tan proclives algunos poderes judiciales—, o retribuciones que no están vinculadas a la productividad. Destinar medios a esos cometidos mejora las condiciones de quienes trabajan en la justicia o las instalaciones, pero no siempre se traducen en aumentos de la producción.

Si la aportación de más medios se dedicase a incrementar el número de jueces u otro personal o de juzgados, o el equipamiento informático, a corto plazo aumentaría la producción y, si las demás circunstancias permaneciesen iguales, se reduciría la dilación. Ahora bien, la reducción de la dilación a través de un aumento del número de órganos u otra medida similar también puede incentivar el número de casos (la demanda), dado que la dilación opera como un coste o un factor disuasor de la demanda de tutela judicial. El aumento de la demanda puede traducirse en un aumento del número de casos en primera instancia, de las apelaciones o de la casación. Ese aumento de la demanda puede hacer que la dilación aumente. El aumento de medios genera, pues, efectos contrapuestos; unos son reductores de la dilación y otros la aumentan. Para determinar cuál de estos fenómenos contrapuestos prevalece, no hay más remedio que realizar un análisis empírico (34).

Hay varios ejemplos que ilustran empíricamente el razonamiento anterior. Uno de ellos es lo acaecido en

la jurisdicción contencioso-administrativa. En diciembre de 1998 comenzaron a operar los nuevos juzgados de lo contencioso, que constituyen una forma particular de adición de medios: se crea una primera instancia que no existía antes, en lugar de haber aumentado el número de magistrados de los tribunales superiores. Con esos medios adicionales, sumados a los ya existentes en estos tribunales, la dilación disminuyó, la producción aumentó, la duración media de los pleitos disminuyó desde entonces, la tasa de pendencia pasó de 2,9 a 1,9 entre 1998 y 1999, la pendencia final se redujo en un 2 por 100 y la tasa de resolución pasó del 75 por 100 a algo más del 100 por 100. Pero esa reducción de la dilación indujo un aumento de la litigiosidad, al punto que la suma de los casos ingresados en uno y otro tipo de órganos no sólo no se mantuvo, sino que aumentó el ritmo de crecimiento (35). Algo similar sucedió en la Audiencia Nacional, el otro órgano afectado por la adición de nuevos órganos de primera instancia, los juzgados centrales de lo contencioso. En efecto, frente al crecimiento del 14,7 experimentado entre 1995 y 1998, el aumento de los años siguientes fue del 20,6, ¡seis puntos porcentuales más en sólo tres años, y eso que disminuyó el número de recursos de casación! (véase cuadro número 12).

Por otra parte, el posible efecto reductor de la litigiosidad, consistente en que ahora los deudores se avengan a pagar o cumplir con mayor prontitud sus obligaciones, no parece haber jugado un papel tan importante como para contrarrestar el aumento de casos motivados por la menor dilación, debido a las medidas cautelares (que algunos llaman privilegios) de las que disfruta la Administración (cláusula paga y recurre, *solve et repete*). Por ejemplo, Hacienda obliga a pagar, sin perjuicio de que uno recurra su decisión administrativa.



CUADRO N.º 12

## ASUNTOS INGRESADOS EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO- ADMINISTRATIVA

	1995	1998	2001	Var. porcentaje 1998/1995	Var. porcentaje 2001/1998
Juzgados de lo contencioso .....	—	—	77.347	—	—
Tribunales superiores.....	113.004	134.684	85.104	—	—
Subtotal .....	113.004	134.684	162.451	19,2	20,6
Juzgados centrales .....	—	—	3.319	—	—
Audiencia Nacional .....	13.439	10.741	13.943	—	—
Subtotal .....	13.439	10.741	17.262	-20,1	60,7
Tribunal Supremo.....	11.636	12.951	11.210	11,3	-13,4
Total .....	138.079	158.376	190.923	14,7	20,6

## 7. Un apunte sobre la eficacia de la ejecución de las sentencias

Muchos demandantes se quejan de que, después de transcurrido tiempo y tiempo, todo lo que tienen en las manos es, en el mejor de los casos, «una hermosa sentencia» diciendo lo evidente: que efectivamente el demandado le debía la cantidad que reclamaba, tal como era obvio. El problema estriba en hacer efectiva la sentencia, en ejecutarla. Los problemas de la ejecución constituyen una importante fuente de insatisfacción de los usuarios. La ejecución constituye todo un nuevo proceso; otra vez lento, con más costes, también de resultado incierto sobre lo que durará, costará o recuperará el acreedor. La ejecución de las sentencias 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 y de buena parte de los sistemas judiciales europeos y latinoamericanos.

*¿Quién debe encargarse de la ejecución?* Una parte importante de la labor de los jueces y juzgados tiene que ver con la ejecución de las sentencias. Algunos estiman, a juicio de otros de forma exagerada, que la ejecución absorbe una cuarta parte del esfuerzo de los jueces y magistrados de primera instancia. Aun cuando esté pendiente medir la entidad de esa labor en el conjunto

de la labor de los jueces y juzgados, ha de tenerse en cuenta este componente a la hora de evaluar la carga de trabajo y producción y, más importante, examinarse si es una tarea de la que deben encargarse los jueces tanto como ahora hacen o si debiera encargarse este cometido, en todo o parte, a otras personas; por ejemplo, a los secretarios judiciales y procuradores, redefiniendo su papel y su sistema de recompensas (y disciplina) al estilo de lo que sucede en otros países (*v.gr.*, Holanda), donde profesionales especializados consiguen que la ejecución de las sentencias sea eficaz, comporte menos costes y se efectúe con más rapidez, sin pérdida de garantía alguna de los deudores.

*¿Qué información proporciona la estadística judicial sobre ejecuciones?* La información que contienen los sistemas informáticos y la estadística judicial sobre ejecuciones es reducida y de escasa calidad, en parte por la dificultad de obtenerla y en parte por la falta de interés de los responsables en obtener la información (36). La estadística indica que las ejecuciones registradas durante el año 2001 equivalían a un 34 por 100 de los asuntos registrados, y las resueltas al 40 por 100 de los asuntos resueltos. Más interesante quizá es que el número de ejecuciones registradas representa el 38 por 100 de las resoluciones dictadas. De ser correcto ese dato, equivaldría a

decir que se ejecutan 38 de cada cien resoluciones dictadas, lo cual parece exagerado. En sentido análogo, las ejecuciones registradas en procesos de familia (2.435) supondrían que se están ejecutando algo menos del 10 por 100 de las resoluciones en esa materia (suponiendo que las resoluciones de familia representasen el 25 por 100 de todas las resoluciones de primera instancia). Esos porcentajes serían aún mayores si, en lugar de utilizar como denominador el número de resoluciones, utilizásemos el número de sentencias, porque es mucho más frecuente que se inste la ejecución de sentencias que de autos.

*Análisis empírico.* El análisis empírico de la ejecución realizado hasta ahora es muy escaso; en parte, como decimos, por la falta de información. En un estudio realizado para el Consejo del Poder Judicial (Pastor, 2000) se utilizaron como fuentes de información datos de los sistemas informáticos, de la estadística judicial, muestras de asuntos y, sobre todo, fuentes de información procedente del sector privado, facilitadas por operadores que utilizan intensivamente el sistema judicial. Las limitaciones de las fuentes empleadas hacen que los resultados tengan todavía cierto carácter preliminar, si bien los hallazgos básicos son congruentes con los obtenidos en el estudio realizado para el *Libro Blanco de la Justicia* en 1997.



- ¿Qué proporción de sentencias civiles termina en ejecución? En 1999-2000, aproximadamente 15 por 100 de las sentencias recogidas en la muestra de datos del sector privado pasan a fase de ejecución (37). En el caso de los procedimientos de menor cuantía, la ejecución se insta en uno de cada seis casos. Hubo subasta en uno de cada siete procedimientos en que se instó la ejecución. Y hubo adjudicación o entrega en uno de cada cuatro casos en que hubo subasta (38).

- ¿Cuánto tardan en resolverse? La evidencia más próxima sobre la duración de la ejecución específicamente es de año y medio. En Madrid, Plaza de Castilla, la fecha de la subasta tenía lugar en 1999, a los dos años y medio de iniciado el procedimiento. En el caso del País Vasco, de acuerdo con los datos del sistema informático, la subasta se producía en 1999, a los veintidós meses, y la entrega de bienes a los veinticinco (39). Los datos del sector privado indican —referido a los casos que se llevan a los tribunales y llegan a la fase de ejecución— que cuando se trataba de un juicio ejecutivo se resolvía en un intervalo comprendido entre tres y seis meses; si era un procedimiento ordinario, entre ocho y catorce meses (40). En el caso de la ejecución hipotecaria, los datos de la muestra de los juzgados de Madrid especializados en este cometido indicaban que el plazo medio hasta el remate era, en 1999, de catorce meses y medio, y de diecisiete meses hasta la adjudicación.

- ¿Cuánto cuesta? Los datos del sector privado referidos a la fase específica de la ejecución apuntan que el coste se situaba en 2000 entre el 40 y el 50 por 100, dependiendo de la cuantía y de la etapa a la que había que llegar dentro de la fase de ejecución. En cuanto al coste del pleito principal, en los casos de reclamaciones de cantidad el coste es del 19 por 100 cuando se trata de procedi-

mientos sumarios, y del 24 por 100 cuando son procedimientos ordinarios. La reclamación extrajudicial previa supone un coste próximo al 10 por 100 de lo recuperado.

- ¿Qué proporción de lo otorgado en sentencia se consigue finalmente? Los datos del sector privado indicaban que en 2000 el porcentaje de recuperación rondaba el 34 por 100 de la deuda ejecutada. En el caso de la ejecución hipotecaria, se recuperaban dos de cada tres pesetas de deuda, comprendiendo ésta el principal, los intereses y las costas. La información proveniente de abogados y procuradores, aunque de carácter más anecdótico que sistemático, apunta que en la mitad de los casos de ejecución se cobra toda la deuda, en el 15 por 100 de los casos se cobra parte de la deuda y en el resto no se cobra nada.

- ¿Cuál es la forma de recuperación, esto es, si fue por transacción o por ejecución forzosa? Los datos del sector privado indican que una cuarta parte de lo que se recupera se produce mediante transacción y tres cuartas partes requieren llevar la ejecución prácticamente hasta el final.

- Cuando los cobradores no son firmas especializadas, los resultados en tiempo y recuperación son mucho más modestos y mucho más caros.

- En materia laboral, el demandante que ganó la sentencia consigue ejecutar, en media, menos del 10 por 100 de lo que fijó la sentencia.

- En cuanto al monto de las costas judiciales, prácticamente nunca igualan el coste que sufrió quien se vio forzado a ir al pleito.

## 8. ¿Cantidad frente a calidad de la justicia?

Hace años ya que el interés por la calidad adquirió carta de natura-

leza en los servicios públicos, pero de ello todavía apenas hay esbozos en la justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y trato a los usuarios. 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 (41).

*¿No es medible la calidad?* Quienes se oponen a la medición de la calidad la incluyen como una faceta más de su oposición a cualquier evaluación de la justicia, que denigran como enfoque «productivista». Aducen que «la esencia de la justicia» no es la cantidad, sino la calidad, que la calidad no puede medirse y, por tanto, no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. Se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de 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, 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». Medir la producción, los cambios y la producción de los distintos órganos es algo que viene haciéndose en muchos países desde hace muchos años, y ocasionalmente, pero con la discontinuidad característica, se ha hecho también en España. Como puede medirse, y se mide, la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo, también puede medirse, y se mide, la calidad de las sentencias, de los procesos y del trato.

*Calidad de las sentencias.* Algunas facetas que pueden reflejar deficientes sentencias se pueden de-



tecar por la frecuencia con que se revocan aquéllas, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad si se trata de un rasgo sistemático o focalizado en algunos órganos. La apelación, como la reclamación en primera instancia, tiene algo de endógeno, esto es, es motivado por el funcionamiento de la justicia, pero obedece principalmente a otros factores, entre otros, al rol de los abogados. Dicho lo cual, las tasas de apelación civil y laboral han aumentado notablemente en los últimos años. A veces la falta de calidad se observa en la ausencia de motivación de la decisión o en una pobre fundamentación de las sentencias. Medir esto es, sin embargo, relativamente costoso. Relacionada con ello está la creciente frecuencia con que se observan sentencias cada vez más extensas —fruto del cortar y pegar de los editores de texto sobre colecciones de jurisprudencia—, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez de más breves) y la fundamentación «cortada y pegada» de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión «tecnológica» de las viejas sentencias formulario. Otra manifestación de una deficiente calidad se da cuando se resuelven de forma diferente casos que son similares (42). En fin, un rasgo que hemos identificado en nuestros análisis muestrales de miles de sentencias es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15 por 100 de las sentencias de primera instancia contienen tal extremo), la de la prueba (1 por 100 de los casos) y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad, no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a cumplimentar por cualquier empleado del juzgado y luego supervisado por el secretario.

*Calidad de los procesos.* El examen funcional de los procesos es una técnica de uso relativamente reciente en el mundo de la justicia. Ha permitido detectar la enorme reiteración de documentos y trámites sin sentido, de citaciones y otras actuaciones que podrían realizarse con mayor eficacia (tasa de respuesta), celeridad y menor coste. En los lugares donde se ha utilizado ha permitido notables reducciones en el conjunto de trámites procesales y simplificado los procesos. También ha permitido identificar cómo una adecuada programación del proceso mejora la eficiencia del servicio y evita costes a los ciudadanos que tienen que asistir a los juzgados para realizar trámites, a veces ociosos o suspendidos sin previo aviso, ocasionándoles pérdidas que afectan a su trabajo u ocio. Estos costes parecen ser apreciables, aunque todavía no conocemos una estimación de los mismos realizada en España (43).

*Calidad del trato.* No sólo importa que la sentencia o la ejecución sean apropiadas, sino también que el justiciable sea tratado de forma correcta, sin esperas desmedidas, espacios angostos, lugares donde estar, citaciones defectuosas que obligan a ir varias veces a los juzgados... Son varias las herramientas utilizadas para medir esta faceta de la calidad. Una de ellas es la encuesta a usuarios, en cualquiera de sus modalidades. Otra el análisis de las quejas explicitadas por los usuarios. Los servicios de atención al usuario y la disseminación de folletos informativos —con números de teléfono, fax, direcciones de correo ordinario y electrónico o *websites* donde obtener información— son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y el trato público.

*Cantidad frente a calidad.* Esta oposición es una de las más fogueosamente suscitadas por los oponentes a la evaluación de la justicia, a quie-

nes nos hemos referido más arriba. Los estudios realizados hasta ahora indican, por el contrario en que la práctica no existe tal conflicto. Los órganos que más producían eran también los de mayor calidad en sus decisiones. (La calidad era aproximada por la percepción que los usuarios tenían acerca de si sentían que el órgano judicial había prestado a su caso y persona una atención adecuada; véase Ostrom y Hanson, 1999).

*Calidad de la justicia gratuita.* Existen indicios de que la calidad de esa asistencia, tanto del turno de oficio como de la asistencia letrada al detenido, no es como debiera. Aunque el número de casos estudiados es reducido, apuntan que la frecuencia con que el acusado en prisión preventiva es visitado por su abogado es muy reducida; también refleja que, con mucha frecuencia, conocieron a su abogado para preparar el caso el día anterior al del juicio. (Véase el capítulo sobre usuarios en el *Libro Blanco de la Justicia. Anexos*).

#### IV. EFICIENCIA Y DEMANDA. ¿TIENE SENTIDO EL ACTUAL GRADO DE JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS?

*¿Quiénes son los usuarios de la justicia civil, cuáles son los motivos por los que acuden a ella y qué resultados obtienen?* Los datos de la estadística judicial indican que los casos civiles que se registraron durante todo el año 2001 se componían de un 65 por 100 de procedimientos de jurisdicción contenciosa sin derecho de familia, un 19 por 100 sobre derecho de familia y un 16 por 100 sobre jurisdicción voluntaria. Obviamente, dado que la entrada en vigor de la nueva LEC fue en enero de 2001 todos los procedimientos registrados o ingresados se corresponden con la denominación de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).



Los procedimientos más importantes en materia de jurisdicción contenciosa eran juicios verbales en un 36 por 100, monitorios en un 25 por 100, ordinarios en el 17 por 100 y cambiarios en un 7 por 100. La información sobre sentencias dictadas, que es un reflejo de la litigiosidad que se sustanció con anterioridad, indica, además, que en al menos el 45 por 100 de los casos no hubo oposición del demandado. Esta ausencia de oposición del demandado es más frecuente en los asuntos de familia que en los restantes debido al notable peso que en el conjunto tienen las separaciones y divorcios por mutuo acuerdo de las partes. Los procedimientos singulares en materia de derecho de familia —19 por 100 del total de asuntos registrados (44)— eran separaciones (45 por 100), divorcios (23 por 100) y una amplia variedad de medidas anteriores o posteriores a la interposición de la demanda. Los procedimientos sobre jurisdicción voluntaria se refieren a internamientos, adopciones, acogimientos, impugnaciones de tutelas automáticas y otros asuntos, categoría que, a su vez, comprende declaraciones de herederos, conciliaciones, y todos los que gocen de las características del artículo 1811 de la LEC. De este conjunto, los internamientos eran los más importantes entre los singularizados, seguidos de las adopciones y acogimientos.

Alrededor de la mitad de los casos son reclamaciones de cantidad. Las siguientes cuestiones en importancia son tráfico (10 por 100), arrendamientos urbanos (8 por 100, incluyendo desahucio), responsabilidad civil por daños (5 por 100, del que una parte importante es responsabilidad por daños en la construcción), propiedad horizontal (3 por 100), expedientes de dominio (2 por 100), cuestiones hereditarias (2 por 100), hipotecarios (2 por 100). El 14 por 100 de los asuntos son temas de derecho de familia (el 18

por 100, según la estadística judicial), principalmente sobre separaciones y divorcios. Las cuestiones de jurisdicción voluntaria representan algo más del 5 por 100 según datos del sistema informático (según la estadística judicial, el 16 por 100 de los asuntos ingresados, el 15 por 100 de los asuntos resueltos y el 12 por 100 de los autos finales).

Aunque la cuantía media de las reclamaciones sea de unos 36 millones, este valor está muy distorsionado por la presencia de unos pocos valores extremadamente grandes (de ahí lo elevado de los coeficientes de variación, salvo en los casos de consignación de rentas y de arrendamientos urbanos). De esta forma, la mitad de los asuntos versaban sobre una cuantía inferior a las 350.000 pesetas, y una cuarta parte sobre menos de 136.000 pesetas, aunque otra cuarta parte versaba sobre más de 1.200.000. La mitad de los juicios ejecutivos de 2001 versaba sobre intereses de unas 350.000 ptas.; en los hipotecarios, la mediana es de unas 800.000 ptas. Al menos el 20 por 100 de los demandantes civiles en primera instancia son personas jurídicas, porcentaje que aumenta al 33 por 100 en el caso de los demandados. Si excluyésemos los asuntos de familia y jurisdicción voluntaria, esos porcentajes superarían el 50 por 100. La presencia del ministerio fiscal se da, aproximadamente, en cinco de cada cien casos.

El 56 por 100 de las sentencias de 2001 son sentencias con oposición, y el 44 por 100 restante, sin oposición (45). Esta situación difiere en cuanto al tipo de materia, de forma que la falta de oposición se da más frecuentemente en los asuntos de familia (62 por 100) que en los restantes asuntos civiles, donde se da en un 38 por 100. Comparando juzgados puros y mixtos, la oposición es más frecuente en éstos que en aquéllos. El 70 por 100 de los casos se resuelve mediante sentencia,

y el 30 por 100 restante, por auto. En conjunto, las estimaciones totales y parciales de la demanda representan casi el 85 por 100 de las sentencias. Esta distribución es distinta dependiendo de si se trata de materias de derecho de familia o de otro tipo. En las primeras, se estima total o parcialmente el 96 por 100 de los casos. En las segundas, se estima el 80 por 100 de los casos. La distribución del signo del fallo varía también dependiendo de si hay o no oposición. Cuando hay oposición, se estima la demanda (total o parcialmente) en tres de cada cuatro casos, mientras que cuando no hay oposición ese porcentaje es de más del 97 por 100.

En las audiencias provinciales, el 36 por 100 de las sentencias (sólo de éstas) eran fallos estimatorios, el 1 por 100 anulatorios y el 63 por 100 desestimatorios. No se aprecian diferencias, en cuanto al signo del fallo, entre los distintos tipos de recursos; si acaso ligeramente en los juicios verbales de la nueva LEC, donde son más frecuentes los desestimatorios (68 por 100). En cuanto a los autos finales sobre decisiones de fondo, un 35 por 100 estimó el recurso, un 8 por 100 anuló la decisión de instancia y un 57 por 100 desestimó el recurso. Los autos son de carácter anulatorio con más frecuencia que las sentencias (8 por 100 y 1 por 100 respectivamente).

*La presencia de empresas como litigantes.* La frecuencia con que los intervinientes son personas jurídicas y la cuantía son perfiles importantes, entre otras razones, porque son buenas aproximaciones para conocer la frecuencia con que las partes son sujetos con capacidad económica suficiente para soportar los costes que la litigiosidad impone, sin tener que percibir el subsidio que representa la ausencia de tasas judiciales. En este sentido, debe tenerse en cuenta que, en la jurisdicción civil, descontando los asuntos de familia y juris-



dicción voluntaria, más de la mitad de los intervinientes en primera y segunda instancias son personas jurídicas. En sentido análogo, debe tenerse en cuenta que uno de cada cuatro casos de menor cuantía en primera instancia versa sobre más de 4.500.000 pesetas, y más de 8.000.000 en el caso de las apelaciones. O que estos valores son de más de 2.000.000 y 6.000.000, respectivamente, en el caso de los ejecutivos. Por otra parte, cuando se desmenuza la materia objeto de cada procedimiento nos encontramos con que es muy grande la frecuencia de las reclamaciones de cantidad, lo que hace que sea mayor la frecuencia de partes con capacidad económica suficiente. La presencia de las empresas como demandantes o demandados se da en bastante más de la mitad de los casos de naturaleza contenciosa (46). Las empresas están presentes en tres de cada cuatro asuntos laborales (el resto es seguridad social), generalmente como demandadas. En la jurisdicción contencioso-administrativa, las empresas son parte en casi la mitad de los casos. Por otra parte, no debe olvidarse que la empresa «Estado» es parte en todos los procedimientos contencioso-administrativos y en la cuarta parte de los laborales sobre seguridad social. Donde la presencia de las empresas es menor, aunque desconocemos que se haya cuantificado tal extremo, es en el orden penal.

¿Qué hay en realidad del aducido boom de litigiosidad? La evidencia empírica rechaza la idea, tan propagada como poco fundada, de que estamos padeciendo un *boom* de litigiosidad, de que ésta está creciendo constantemente. A decir verdad, el aspecto predominante es justamente el contrario, aunque haya órganos donde exista aquel fenómeno. En dos de los cuatro órdenes jurisdiccionales, civil y laboral, la litigiosidad en primera instancia vienen experimentando una reducción

notable desde hace seis años. En la primera instancia laboral parece estar produciéndose un cambio de tendencia desde el año 2000, pero todavía es pronto para ver si se trata de una situación real o fruto de una deficiente recogida de las estadísticas judiciales. Más destacable es, sin embargo, que las apelaciones y casaciones han aumentado, a pesar de que los asuntos de primera instancia disminuían. La tasa de apelación y casación —porcentajes de sentencias dictadas que son ulteriormente objeto de apelación o de recurso de casación, que son variables de corte más estructural—, no disminuyen, e incluso aumentan. En la jurisdicción civil, la tasa de apelación era del 54 por 100 en 1999, mientras que cuatro años antes era del 45 por 100, y diez años antes era poco más del 30 por 100 (47). Por su parte, la tasa de casación era en 1999 del 6,3 por 100, mientras que cuatro años antes era del 5,7 por 100. En la jurisdicción laboral, aunque la tasa de casación se ha reducido ligeramente en los últimos años, la tasa de apelación aumentó en más de seis puntos porcentuales en sólo seis años.

¿Tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos? Que no haya un crecimiento generalizado de los litigios no significa que no haya litigiosidad indebida. Son muchos los casos de uso indebido, de verdadero abuso, de los tribunales, de situaciones en las que no se debió acudir a ellos porque había otras vías socialmente, aunque no privadamente, menos costosas, o en los que se usó una instancia o un tipo de órganos en lugar de ir a otros socialmente más baratos e igualmente efectivos. ¿Cuánto representa el conjunto de esos conflictos que ahora se judicializan sin que tenga que ser así o que reclaman otra vía más sencilla y barata? Como cifra aproximada, no menos de la cuarta parte del total de litigios actuales, por las razones que pasamos a comentar.

*Casos de mero trámite.* Las estadísticas judiciales son claras al ilustrar otros muchos usos indebidos de los tribunales. La mitad de los casos civiles son de mero trámite, en ellos no hay oposición; y los asuntos de jurisdicción voluntaria son más de uno de cada seis asuntos civiles.

*Uso de los tribunales para labores administrativas.* Muchos de los cometidos ahora desempeñados por los tribunales podrían desempeñarse por otras personas y organismos, liberando esos recursos para la labor de adjudicación, que es lo propio de los tribunales. No parece necesario dedicar la capacidad de enjuiciamiento para celebrar algunos contratos, como es el del matrimonio. Tampoco para divorciarse (48). Tampoco para denunciar el robo de objetos con el fin de obtener la compensación del seguro, o del documento de identidad o el permiso de conducir para poder proceder a la obtención de otro documento, u obtener la prestación de desempleo. Lo anterior es replicable, *mutatis mutandis*, acerca de la declaración de herederos *ab intestato* (declaración de quiénes son herederos forzosos cuando no hubo testamento), que podría extraerse de la vía judicial; la experiencia de las notarías en esta materia es ilustrativa de un camino a recorrer en otros campos. Al menos uno de cada diez casos obedecen a esas razones.

*Cuantía.* ¿La cuantía justifica que se litigue? En 2001 la mitad de los juicios verbales versaba sobre un importe inferior a las 126.000 pesetas, y la mitad de los juicios de cognición sobre menos de 248.000 pesetas. Teniendo en cuenta que el coste social, esto es, el coste privado más el que soportan los contribuyentes (sin contar otros pagos como los honorarios a profesionales ni los costes sufridos por los testigos) es de 550.000 pesetas aproximadamente (200 de cada parte más 150 de los contribuyentes), esto estaría indicando que



por cada cien euros que se reclaman cuesta ciento veinte euros resolver esa reclamación.

*Litigiosidad subsidiada.* A veces, los litigios se producen porque los costes de litigar son artificialmente pequeños comparados con los costes reales y la ganancia esperada. Esta artificiosidad tiene que ver, en parte, con la ausencia de un sistema de tasas judiciales. Como hemos argumentado, hay justificaciones de equidad y de eficiencia a favor del restablecimiento de las tasas, acompañado de un apropiado sistema de justicia gratuita para quienes no puedan pagar el servicio en todo o en parte.

*Decisiones contradictorias.* Otra fuente de litigios proviene del «ruido» o incertidumbre que ocasiona la existencia de sentencias contradictorias. Esto atenta contra la seguridad jurídica, y suele ser resultado de decisiones de los tribunales superiores que no son objeto de ulterior recurso ante el Tribunal Supremo.

*Comportamiento estratégico.* De acuerdo con los datos que hemos presentado más arriba, en 2001 se apeló el 40 por 100 de las sentencias civiles de primera instancia, pero las audiencias provinciales desestimaron el recurso en más del 60 por 100 de los casos, y este resultado es habitual, esto es, no se trata de fenómenos esporádicos. El hecho de que apelar sea barato comparado con las ventajas que proporciona —añade más dilación, hace probable el error judicial, puede desanimar a la otra parte,... — explica por qué hay tantas apelaciones. El argumento puede replicarse, *mutatis mutandis*, a propósito de los recursos de casación. El Tribunal Supremo se utiliza con inusitada frecuencia como una instancia más en la táctica litigiosa y dilatoria de algunos operadores, impidiendo que desempeñe el papel que debe como configurador de la jurisprudencia. En media, más del 40

por 100 de los asuntos que resuelven las distintas salas del Tribunal Supremo son autos declarando la inadmisión, caducidad o desistimiento del recurso. Y cuando hubo sentencia, el 80 por 100 de los casos confirmó la sentencia de instancia.

En otro orden, el hecho de que las cuatro séptimas partes de las resoluciones que dicta el Tribunal Constitucional sean providencias de inadmisión indica, junto al análisis cualitativo de los casos, que la mayoría de los recursos (especialmente de amparo) se utilizan con fines estratégicos para ganar tiempo o por razones análogas. De hecho, las sentencias representan poco más del 5 por 100 de los casos que resuelve el Tribunal Constitucional, y es harto evidente que no tiene capacidad para dar salida a todos los casos que llegan (49). En algunas instancias se litiga para ganar tiempo o con el simple propósito de conseguir medidas cautelares. Algunos litigantes, especialmente contra la Administración general y penitenciaria, suscitan procedimientos de tutela constitucional en lugar de ir a la jurisdicción ordinaria contenciosa, porque aquella es más rápida, más barata y sobre todo más efectiva; esto último debido a la adopción de medidas cautelares y a la suspensión del acto administrativo (50).

*Buscar otras vías de resolución de conflictos sin aumentar la impunidad.* ¿Implica esto que los agravios que sustentan esas reclamaciones queden impunes, máxime cuando se trata de pretensiones que los órganos judiciales estiman adecuadas en casi el 80 por 100 de los casos civiles? No necesariamente, y ello tanto por razones de eficiencia como por razones de equidad, aunque esta última exigiría conocer lo que ahora ignoramos sobre los ingresos o riqueza de las partes en esos procedimientos de cuantía tan reducida. Lo que reclama este tipo de litigiosidad es un mecanismo de

resolución que sea más barato y sencillo, en consonancia con lo que está en juego. El proceso monitorio ha sido un movimiento adecuado en ese sentido, pero todavía de escasa entidad en el conjunto de la litigiosidad: representa el 25 por 100 de los procedimientos de naturaleza contenciosa y menos del 17 por 100 de los asuntos registrados.

*¿Por qué son más escasos entre nosotros los acuerdos?* Son ya numerosas las pruebas que indican que la frecuencia con que, en casos similares, se llega a acuerdos, evitando así el pleito, es menor en España que en los países de nuestro entorno. En el orden civil, los acuerdos y conciliaciones judiciales no llegan al 5 por 100 del total de asuntos resueltos, tal como resulta de la información de los sistemas informáticos. A la vez, las empresas multinacionales que reclaman deudas análogas en distintos países señalan que la frecuencia de tales acuerdos es menor en España (véase, por todos, Górgolas, 2000). Los arreglos en materia de responsabilidad civil en España no superan el 30 por 100. En materia de circulación, la frecuencia con que se llegaba a arreglos antes de la modificación legislativa de 1995, por la que se establecieron baremos para la compensación de daños, se situaba en un 65-70 por 100, mientras que el mismo conflicto se pactaba en otros países en un 98-99 por 100 de los casos (51). En el orden penal, la frecuencia con que se da la conformidad del acusado, que es un sucedáneo de acuerdo entre éste (y su abogado) y el ministerio fiscal, no supera el 50 por 100, mientras que en otras latitudes supera el 80 por 100 (Estados Unidos), o el 75 por 100 (Gran Bretaña y otros países europeos). En el orden contencioso-administrativo, a pesar de tantas promesas abiertas con la Ley 30/1992, la frecuencia de los acuerdos se mantiene en un ínfimo nivel, y apenas ha aumentado desde la aprobación de dicha ley. Algo análogo sucede en



materia tributaria, lo que supone un despilfarro importante. En la jurisdicción laboral, los acuerdos son más frecuentes que en las demás. ¿Qué explica esta situación? ¿Son los españoles especialmente ineptos para llegar a acuerdos? No, buena parte de la respuesta está, a nuestro entender, en la estructura de incentivos con que cuentan los litigantes y sus asesores.

*El papel de los abogados* (52). Una importante fuente de litigios indebidos tiene que ver con los abogados. Técnicamente, la demanda de tutela judicial es una *demanda inducida*, es fruto del consejo del experto o asesor jurídico. El cliente lego, que constituye, de lejos, la gran mayoría de los usuarios, desconoce el derecho, se pone en manos del profesional y generalmente sigue el criterio de éste. Uno no interpone una demanda si su abogado le aconseja que no lo haga; por lo mismo, si se interpone la demanda es porque el abogado lo aconseja. Se trata de situaciones en las que hay una característica *relación de agencia*, y sus problemas son los típicos de estas relaciones: asimetría de información entre el agente (abogado) y el principal (cliente) y dificultades para controlar la conducta del agente debido, en parte, a que sus honorarios son independientes del resultado y no hay otros mecanismos de control (salvo en las relaciones de «cliente-la» regular). Las decisiones en cuestión versan sobre si reclamar o no, y ulteriormente si pleitear o llegar a un acuerdo, apelar o no, gastar más en el caso o menos (53). Cualquier abogado sabe de sobra, y cualquier persona imagina fácilmente, que la minuta que se cobra es mayor si se va a juicio que si se llega a un acuerdo previo, y mayor también si se apela o recurre en casación. No quiere decir que los abogados sean sujetos malévolos, como tampoco lo son los médicos que prescriben tratamientos caros o productos farmacéuticos en lugar de genéricos,

aumentando así el gasto farmacéutico; sencillamente, son sujetos con una estructura de incentivos proclive a esas conductas, salvo que se dis ponga de un fuerte estándar ético. Hay además un entorno de poca competencia. Por otra parte, algunos litigios (o apelaciones) pudieran provenir también de deficiencias en la formación de los abogados. Todo esto apunta hacia la conveniencia de examinar el régimen en que opera el mercado de servicios jurídicos, la competencia y el control y disciplina que ejercen los colegios de abogados. Los sistemas de *cuota litis* (cobro condicionado al resultado) son un mecanismo que ayuda a paliar estos problemas en algunos supuestos (más para los demandantes que para los demandados).

*Un sistema que favorece al deudor.* Otra parte de la litigiosidad actual que no debiera producirse es «endógena», esto es, está causada por el propio funcionamiento inadecuado del sistema judicial. Alguien gana con los litigios, con frecuencia los deudores, porque el sistema jurídico, y el judicial en particular, favorece al deudor-demandado. A menudo es atractivo para el demandado incumplir sus obligaciones aprovechándose de la lentitud, los costes y las incertidumbre de los procedimientos. Una vez interpuesta la demanda, el deudor demandado carece de incentivos para llegar a un acuerdo y pagar hoy una cantidad que adeuda si puede posponerla tres años y con ello, además, abre la posibilidad de no tener que pagar si se produjese algún error judicial (*v.gr.*, en la valoración de la prueba), descuido del demandante (por ejemplo, olvidó asistir a algún trámite) o desánimo ante los costes y lentitud del litigio (motivo por el que algunos demandantes, por ejemplo muchos consumidores, no demandan). Además, en caso de perder, los demandados declarados culpables casi nunca habrán de pagar el coste real infligido al agraviado y ganador del plei-

to; las costas procesales casi nunca cubren el coste total infligido.

La razón de nuestro énfasis en los demandados, sin ser excluyente, se debe a que las sentencias dan la razón a los demandantes en casi un 80 por 100 de los casos civiles (el 72 por 100 de los casos con oposición y el 98 por 100 de los asuntos sin oposición en primera instancia). Más importante quizá es que en el 45 por 100 de los casos (sentencias) no hay oposición del demandado. Los demandantes laborales ganan el 70 por 100 de las sentencias por despido y el 60 por 100 de los casos de cualquier tipo. (Ese porcentaje va disminuyendo ligeramente, tal vez por el mayor peso de las reclamaciones sobre seguridad social). Los juzgados de lo contencioso y los tribunales superiores estiman el 43 por 100 de los casos de primera instancia. En los juzgados de lo penal la distribución de los resultados es muy similar a la que obtienen los demandantes civiles, dependiendo de si hubo o no conformidad del acusado. Este rasgo está lejos de ser distintivo de España. Así, en la República Dominicana los demandantes ganan el 75 por 100 de los casos civiles en primera instancia (véase Pastor y Vargas, 2000). Por ello, no puede hablarse de sesgo de los tribunales a favor de los demandantes, sino de situaciones en que éstos se han visto forzados a ir a la vía judicial para conseguir lo que creen son sus derechos; el deudor no paga ahora en la esperanza en que una fracción de los demandantes desista por desánimo, porque las costas que le impondrán nunca reflejarán el coste total que inflige al demandante y porque el tiempo, la dilación, juega a su favor.

*¿Renuencia de los jueces a favorecer los acuerdos?* A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos, no sólo anglosajones, sino continentales, hay cierta renuencia por parte de muchos de nuestros jueces a involucrarse en el principio del asun-



to y tratar de favorecer los acuerdos. Unos aluden a que si lo hiciesen se verían «contaminados» y limitados para poder juzgar el caso después si no se llegase a un acuerdo, otros a que consideran que ése no debe ser el papel de los jueces. Otros jueces, los menos, consideran que es un papel perfectamente compatible con su ulterior función juzgadora y activamente tratan de acercar posiciones y, en su caso, lograr un arreglo. La propia experiencia española en la jurisdicción laboral avala que ambas funciones, de acercamiento y enjuiciamiento, son perfectamente compatibles.

## V. DILACIÓN

*¿Por qué es importante medir la duración de los litigios?* Es difícil comprender que, siendo la duración el principal motivo de preocupación de los ciudadanos acerca del funcionamiento de la justicia, resulte tan vagamente conocida y tan ayuna de medición (54). En el mismo sentido, es poco lógico que, ante una cuestión tan central a la hora de tomar decisiones —hacer un seguimiento o medir los efectos de cambios legislativos, organizativos o políticos—, las instituciones responsables de esta materia hayan prestado tan escasa atención a su examen o análisis cuidadoso. Por comparación con otros ámbitos públicos, ¿es imaginable que las empresas o autoridades tomen decisiones de inversión, contratación de mano de obra, fijación de impuestos o gasto público sin tener en cuenta el índice de precios, el nivel de desempleo, el déficit o la evolución de los tipos de interés?

*Evitar tópicos.* Hay algunas afirmaciones de uso común que tienen poco sentido. Una, la de sostener el tópico de que siempre ha habido y habrá dilación. Como con la pobreza, lo fundamental no es si hay o no, sino dónde, cuándo, cuánta, por qué y cómo conseguir que haya me-

nos. En consonancia, albergarse en el tópico no hace sino ilustrar la ignorancia sobre el fenómeno o, lo que es peor, la irresponsabilidad de no hacer nada para combatirlo. Más que hablar y dar por sentado que hay un problema endémico, generalizado y creciente de dilación, lo que hay que hacer es medirla, explicarla y corregirla de forma adecuada.

*Implicaciones singulares para la gestión y supervisión.* Consideramos que estos resultados son útiles para tomar decisiones acerca de aquellos órganos donde es más urgente tomar decisiones que consigan reducir la duración. Existe, al menos, otra forma de utilizar esta información: para fijar objetivos. Supongamos que en menos de seis meses se resuelve el 56 por 100 de los casos y en menos de un año el 80 por 100. Cabría que los poderes públicos con responsabilidad en estas materias tomasen esta referencia a la hora de fijar un objetivo a conseguir durante el próximo período (semestre o año siguiente); por ejemplo, que el 58 por 100 de los casos se resuelva en menos de seis meses y el 83 por 100 en menos de un año. Estos objetivos generales pueden ser desmenuzados para cada tipo de procedimiento y órgano o para un conjunto de ellos. Por ejemplo, que el 70 por 100 de los juicios ordinarios se resuelvan en menos de seis meses, el 90 por 100 de los verbales en menos de cuatro meses, el 95 por 100 de los monitorios den menos de 25 días, etc. Con estos objetivos establecidos, se examinaría después qué órganos los han alcanzado y cuáles no y se podrían adoptar las medidas de estímulo, recompensa o apoyo que procedan.

### 1. Resumen y comparaciones relativas a la primera instancia civil

*Duración total y territorial.* La duración media del conjunto de los pro-

cedimientos es de unos nueve meses; algo más de nueve meses en el caso de Andalucía durante 2001, ocho meses en Cataluña y País Vasco (referidos a 1999-2000), cinco meses en Valladolid (1999) y 11 en Madrid (2000). Aunque estos resultados globales constituyen una razonable aproximación a la duración real, las estimaciones referidas a cada procedimiento son menos comparables, debido a que los sistemas de introducción de información no siguen los mismos criterios, y el contenido y calidad de la información de los sistemas informáticos eran muy desiguales en los períodos analizados. En resumen, la duración (en meses) de los procedimientos civiles en primera instancia para algunas comunidades y provincias, con datos de 1999, 2000 y 2001, es:

Total	9
Andalucía	9
País Vasco	8
Cataluña	8
Madrid (Plaza de Castilla)	11
Valladolid	5

*Duración por procedimiento.* Los procedimientos de cognición se resuelven en un intervalo comprendido entre seis y ocho meses. Los ejecutivos, en entre seis y nueve meses. Los procedimientos de menor cuantía, en entre siete y catorce meses. Los verbales, en entre cinco y siete meses. Las separaciones y divorcios contenciosos llevan entre seis y siete meses y medio, con poca disparidad en las distintas comunidades. Las separaciones y divorcios voluntarios se resuelven en un par de meses, también con poca variación por comunidades (cuadro n.º 13).

*Duración total y duración de distintas etapas del proceso.* Los datos de algunos sistemas informáticos, aunque muy provisionales, apuntan que aproximadamente una tercera parte de la dilación es debida a actos de comunicación y suspensiones, una cuarta parte a pro-



CUADRO N.º 13

## JURISDICCIÓN CIVIL. PRIMERA INSTANCIA. DURACIÓN MEDIA POR PROCEDIMIENTO Y COMUNIDAD AUTÓNOMA. 1999-2001

	Total (*)	Andalucía	País Vasco	Cataluña	Madrid Castilla	Pza. Valladolid
Cognición.....	7,5	8	6	6	8	4
Ejecutivos.....	9	8	9	3,5	7 a 11	7
Menor cuantía.....	9	10	3	8	14	7
Verbales.....	6	7	5	5	7	4,5
Verbal del automóvil.....	6	—	—	6	—	—
Separación contenciosa.....	7,5	—	—	3,5 a 6,5	—	—
Divorcio contencioso.....	7,5	—	—	7	—	—
Separación y divorcio contenciosos.....	7,5	8	6	—	7,5	—
Separación voluntaria.....	2,5	—	—	2,5	—	—
Separación y divorcio voluntarios.....	2,5	3	—	—	1,5	1,5
Desahucio.....	4	3,5	3	3	—	—
Total procedimientos civiles.....	9	9	8	8	11	5
Muestra de sentencias 1999.....	9	—	—	—	6	6

Nota:

(\*) Los datos sobre España corresponden a medias ponderadas de los datos autonómicos.

Fuente: Pastor (2002). Los datos de Andalucía corresponden a 2001. Los restantes a 1999 y primer trimestre de 2000. Estimaciones realizadas a partir de datos de los sistemas informáticos y sentencias. Dada la diferencia de los sistemas informáticos, estas comparaciones deben interpretarse con cautela.

blemas de gestión de la oficina judicial, incluyendo movilidad, rotación e interinidad, y una séptima parte a inactividad del órgano judicial; el período comprendido entre el lapso existente entre la fecha en que el caso está listo para sentencia y la fecha de ésta representa una cuarta parte de la duración total. Estos resultados son consistentes con los obtenidos en el análisis de expedientes en 1997 para el *Libro Blanco de la Justicia* (véase Moreno y Pastor, 1997).

## 2. Resumen y comparaciones relativas a la duración de los procesos de apelación civil

*Conjunto del Estado.* El examen de una muestra aleatoria formada por 2.361 casos correspondientes al primer semestre de 2001 indicaba que la media era de algo más de 10 meses, y en menos de 8 meses se resolvían la mitad de los casos. Desde otra perspectiva, en menos de seis meses se resolvía el 37 por 100 de los casos, y en menos de un año el 70 por 100, mientras que un 18 por 100 de los casos necesitaban más de año y medio, y un 5 por 100 de los

CUADRO N.º 14

## APELACIÓN CIVIL. DURACIÓN. CONJUNTO DEL ESTADO. ESTIMACIÓN CON DATOS MUESTRALES. AÑO 2001

	2000
N.....	2.361
Media.....	10,2
Desviación estándar.....	8,2
Mediana.....	7,8
Percentil 25.....	4,6
Percentil 75.....	13,1

Nota: Los datos de 1999-2000 corresponden a los meses comprendidos entre septiembre y septiembre de cada año. Los del año 2001 corresponden al primer semestre de 2001.

Fuente: Pastor (2002).

CUADRO N.º 15

## PORCENTAJE DE ASUNTOS RESUELTOS

En menos de:	
3 meses.....	8,56
6 meses.....	36,72
12 meses.....	69,80
18 meses.....	87,63
24 meses.....	93,52

casos requerían más de dos años (cuadros n.ºs 14, 15 y 16).

*La casación civil (Tribunal Supremo).* En el año 2001, el lapso entre la sentencia de apelación y la de casación era de algo menos de cinco años (59 meses) de media y 64

meses en mediana. Sin embargo, desde la fecha de interposición del recurso hasta la sentencia de casación transcurrieron 43 meses de media y 58 en mediana. Ello quiere decir que desde la sentencia de apelación hasta la interposición del recurso transcurren quince meses de



CUADRO N.º 16

**APELACIÓN CIVIL. DURACIÓN MEDIA. DISTRIBUCIÓN POR PROCEDIMIENTO Y TERRITORIO.  
(MESES) DATOS MUESTRALES Y DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS. 1999-2001**

	Media	Mediana	Menor cuantía	Verbal	Cognición	Desahucio
Andalucía.....	11,6	10,2	11,0	6,0	7,0	4,3
País Vasco.....	12,7	11,8	21,0	14,0	21,0	14,1
Cataluña.....	17,5	16,1	6,0	5,0	6,0	4,2
Madrid.....	23,1	18,2	—	—	—	—
Valladolid.....	4,6	4,0	6,0	3,5	3,5	—
España.....	10,2	7,8	11,3	8,6	8,9	8,7

*Nota:* Los datos de Andalucía son de 2001. Los de País Vasco y Cataluña, de septiembre de 1999 a septiembre de 2000. Los datos de Cataluña se contrastaron con una muestra de 189 sentencias dictadas entre septiembre de 1999 y 2001. La estimación de España corresponde a una muestra de dos mil asuntos de 2001. La de Valladolid se refiere a 1999, proviene de datos censales y la medición fue realizada por la propia Audiencia.

*Fuente:* Pastor, 2002.

media y ocho meses en mediana. Este lapso parece excesivo desde cualquier punto de vista.

*Comparaciones internacionales en materia civil.* Las comparaciones internacionales sobre duración son escasas y, con frecuencia, defectuosas. En algunas de ellas, la justicia española no saldría muy malparada de la comparación; la duración es menor que en la mayoría de los países de nuestro entorno (véase Djankov *et al.*, 2002, que comparan la duración de dos procedimientos típicos, un desahucio y el cobro de un cheque). El informe de la Dirección General de los Consumidores, en lo que concierne a España, incurre en una sobreestimación de la duración en primera y segunda instancia, pero no en la casación (véase Comisión Europea, 1998); de acuerdo con ello, la duración española sería inferior a la de la mayoría de los países europeos, tanto en primera como en segunda instancia, pero muy superior en los casos que llegan al Supremo.

*Asuntos penales.* La duración de los juicios de faltas era en 2000 de unos tres meses. Los delitos que se juzgan en los juzgados de lo penal se sentencian a los tres meses y medio. En las audiencias la duración media de las sentencias sobre procedimiento abreviado era de seis meses, las de apelación de juicios de fal-

tas, de siete meses, y los sumarios, 23 meses. En el Tribunal Supremo la duración entre la sentencia recurrida y la del Supremo era de veintitún meses y medio; la cuarta parte de los casos consigue la sentencia en quince meses y medio o menos; en menos de dos años obtienen una sentencia el 62 por 100 de los casos, y ocho de cada cien casos requieren más de tres años.

*Asuntos contenciosos administrativos.* En los juzgados, los procedimientos abreviados duraban alrededor de seis meses, los ordinarios, ocho meses. En los tribunales superiores de justicia la duración media de las sentencias se situaba, en 1999-2000, alrededor de los cuarenta meses, esto es, tres años y cuatro meses. En el Tribunal Supremo, la duración media era de 38 meses; la cuarta parte de los asuntos obtienen sentencia en menos de dos años y un trimestre; la mitad, en tres años o menos; en menos de tres años se resuelve la mitad de los asuntos, mientras que el 16 por 100 de ellos requiere más de cinco años.

*Asuntos laborales.* En los juzgados de lo social la sentencia se produce, en media, aproximadamente a los cinco meses de la interposición de la demanda. La duración media, entre la sentencia de instancia y la del Tribunal Superior es de un año

aproximadamente. La duración media entre la sentencia recurrida y la sentencia del Tribunal Supremo era de trece meses. La varianza es notable, de forma que uno de cada cuatro casos dura menos de siete meses, mientras que en uno de cada cinco casos requiere dieciséis meses y medio hasta el dictado de la sentencia. En menos de un año obtiene sentencia el 60 por 100 de los casos, y en menos de dos, el 88 por 100.

*¿Qué consecuencias provoca la dilación?*

- Estimula la existencia de conflictos en la medida en que los infractores infringirán más teniendo en cuenta que la probabilidad de que se les reclame será menor cuanto mayor sea la duración, y la sanción, sea privada o pública, de producirse (los errores son más frecuentes cuanto más tarda en resolverse el pleito), tendrá un valor presente menor. En otras palabras, los infractores «descuentan» el futuro de forma análoga a como hacemos en otros escenarios de nuestra vida cotidiana. Cuando se trata de algo bueno, como recibir un millón, le damos más valor si nos lo dan hoy que si nos lo dan dentro de tres años. Por el contrario, cuando se trata de algo desapacible, preferimos que se produzca en el futuro a que suceda hoy.



- La dilación aumenta la probabilidad de que se produzcan errores en la resolución judicial del caso. Las pruebas se degradan con el paso del tiempo. La memoria de los testigos se debilita; algunos, que podrían y querían testificar hoy, puede que no quieran o no puedan dentro de unos años. Lo mismo sucede con la memoria de los propios ofendidos o demandantes. En cuanto a los documentos, que constituyen otra fuente de prueba, la probabilidad de que se pierdan aumenta con el paso del tiempo, y nuestra capacidad para interpretarlos también se degrada con el tiempo.

- La posibilidad de recuperar aquello que con seguridad nos daría la sentencia disminuye o desaparece con el tiempo. Así, muchos deudores consiguen hacer que sus bienes desaparezcan mientras transcurre el juicio.

- En el orden penal, los efectos antes mencionados tienen rasgos más dramáticos. Para el acusado que se halla en prisión provisional y luego es declarado inocente constituye un grave daño para su libertad y para su peculio, porque mientras está en prisión no ha podido trabajar, además de estar expuesto a otros riesgos habituales durante la vida en prisión. El acusado que está en libertad provisional puede no comparecer o darse a la fuga, como hemos tenido ocasión de comprobar con no poca frecuencia. Esta es una de las motivaciones de la introducción de los llamados «juicios rápidos».

- A menudo, la dilación es una fuente de corrupción. La experiencia comparada, y la española con la extinta «astilla», muestran formas de soborno de la parte más fuerte para que su asunto se vea más o menos rápidamente, dependiendo de cómo le afecte la tardanza.

- A veces, la presión de la dilación y la congestión suscita tenta-

ciones de buscar «atajos» procesales o de otro tipo en detrimento de una adecuada consideración de los méritos de los casos.

- En ocasiones la dilación aumenta los gastos de los litigios (por ejemplo, en pagos a abogados, expertos, etcétera). Ese es el parecer de la American Bar Association (1984) en EE.UU.

- También afecta a la probabilidad de que se produzca un acuerdo y al importe en que pudiera recaer. La predisposición a celebrar acuerdos será menor si los demandados deudores prevén que podrán diferir el pago ahora y pagar esa cantidad dentro de varios años. La dilación suele desanimar a muchos acreedores. Danzon y Lillard (1982) encontraron que cuanto mayor era la gestión de los tribunales mayor resultaba ser la probabilidad de abandonar una posible reclamación por daños derivados de mala praxis. Este fenómeno puede ser además poco equitativo cuando se trata de acuerdos que aceptan aquellas personas que se hallan en una débil posición económica o de otro tipo.

- La dilación hace que algunas personas se vean impelidas a emplear otras formas de tutela de los derechos, unas lícitas y otras ilícitas, como es el caso de la violencia privada.

- Curiosamente, el desconocimiento de la envergadura del problema de la dilación en los distintos órganos, lejos de beneficiar a la justicia y a quienes en ella trabajan, no hace sino perjudicar su imagen y dar una visión distorsionada y negativa de su estado y funcionamiento que no se corresponde con la realidad. Son numerosos los ejemplos en los que la visión ciudadana, tal como la reflejan las encuestas de opinión entre el público general, e incluso entre profesionales del derecho, manifestaban que la dilación estaba creciendo, cuando la evidencia empírica era

justamente la contraria. De ahí que sea tan importante, no sólo para los ciudadanos, sino también para la propia organización judicial y los responsables del poder judicial, disponer de mediciones fiables de la entidad del problema y de su evolución.

#### *Causas de la dilación. Políticas*

Cuatro son los factores principales de la dilación, y a ellos debe ir orientada la política judicial que pretenda reducirla.

- Unos tienen su origen en la demanda de tutela judicial. Esto debe hacer que nos preguntemos si toda la litigiosidad existente es necesaria o si, por el contrario, parte de ella es indebida.

- Otros aluden a la oferta de tutela proporcionada por los órganos judiciales, a si, con los medios disponibles, no se podría producir más y a cómo optimizar los recursos judiciales. Son muchas las manifestaciones del despilfarro y varias las formas posibles de mejorar el uso de los recursos pecuniarios, personales y materiales con que contamos; entre otras, el rediseño y gestión de la oficina judicial. Por ello, no es difícil comprender cuán importante es configurar un sistema de incentivos —no sólo pecuniarios, sino de promoción, prestigio, etc.— para contar con la colaboración de los jueces y otro personal de la administración de justicia.

- Un tercer factor es la existencia (o los cambios) de una legislación procesal o sustantiva deficiente. Malos procesos y leyes procesales dan al traste con muchas buenas intenciones reformadoras y modernizadoras.

- El cuarto concierne a aquello que permite que operadores, como algunos abogados y sus clientes, incentivados por los costes y beneficios privados (no los costes sociales)



de su comportamiento, aprovechen las oportunidades que les ofrezca la legislación procesal o sustantiva, o las deficiencias del funcionamiento de los órganos judiciales, suscitando pleitos en lugar de llegar a acuerdos, alargando su duración o aumentando los costes privados o públicos de los litigios. Esto cuestiona si la estructura de incentivos —recompensas, control y disciplina— de los profesionales del derecho es adecuada.

*¿Regular la dilación?* La dilación no se evita por decreto. Por ejemplo, los American Bar Association's Standards of Judicial Administration establecen que el 90 por 100 de los casos civiles deben ser resueltos (por acuerdo, sentencia u otra vía) en menos de 12 meses; el 98 por 100, en menos de 18 meses, y el resto, en menos de 24 meses, salvo causas excepcionales determinadas por el tribunal (American Bar Association. Judicial Administration Division, 1992). Estos estándares se prepararon por la Conferencia Nacional de Jueces de los Estados (National Conference of State Trial Judges) y luego fueron aprobados por la Conferencia de Presidentes de los Tribunales Supremos de los Estados y su homónima de Administradores de la Corte (Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators). Aunque constituyen una referencia importante en la organización y funcionamiento del sistema judicial norteamericano, lo cierto es que la mayoría de los órganos no consigue cumplir esos estándares.

*¿El control judicial del proceso?* Otra política adoptada para reducir la dilación en EE.UU. consistió en dar más poder a los jueces para determinar el ritmo de los casos, cambiando la práctica previa, en la que la duración del proceso estaba en manos de los abogados, y los jueces apenas desempeñaban una actitud pasiva. La Civil Justice Reform Act of 1990, 28 U.S.C. §§ 471-482

(Supp. IV, 1992) constituye el ejemplo más claro de este tipo de políticas. Este es el parecer que inspiraba la reforma: «El control judicial es el factor que distingue a los tribunales que resuelven de forma más expeditiva casos similares».

La evidencia empírica no es concluyente acerca de si ha sido eficaz, y en ocasiones ha ocasionado costes adicionales. Así, presionados por el «control judicial», e impidiendo a los abogados gobernar el proceso, la frecuencia de los acuerdos en la fase probatoria (*discovery*) parece haberse reducido, y aumentado la frecuencia de los asuntos que llegan hasta el final (véase Kakalik *et al.*, 1998).

## VI. CONCLUSIONES

### Costes

*Las políticas de «más de lo mismo».* Los problemas de la justicia no son cuestión que pueda solventarse sólo ni principalmente con más recursos.

*Tasas.* Hay sólidas razones de eficiencia y equidad que justifican la inexistencia de tasas judiciales.

*El coste privado.* A mi entender, a pesar de que el mercado español es de los más competitivos de su entorno, los costes en que han de incurrir los ciudadanos para acceder a la justicia son todavía excesivos, esto es, podrían reducirse razonablemente eliminando barreras de entrada e intervenciones obligatorias que a veces carecen de sentido.

*Deficiencias de la justicia y crecimiento económico.* A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo.

### Productividad, eficiencia y eficacia

La justicia española no produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, y lo que produce no lo hace al menor coste posible; esto es, existe un cierto grado de despilfarro. Hay cuatro ejes de los que dependen de la mejora de la eficiencia, que padecen graves deficiencias: la dimensión organizativa, y en particular los servicios comunes; la política de recursos humanos; la dimensión tecnológica y de sistemas de información, y la estructura de gobierno y responsabilidad, desde los propios juzgados hasta los órganos de gobierno del sector.

### Ineficiencia de demanda. Excesiva judicialización de los conflictos

*¿Boom litigioso?* A mi entender, debemos desechar la idea, tan propagada como poco fundada, de que estamos padeciendo un *boom* de litigiosidad, de que ésta está creciendo constantemente.

*Abuso de los tribunales.* Son muchos los casos de uso indebido, de verdadero abuso de los tribunales, de situaciones en las que no se debió acudir a ellos porque había otras vías socialmente, aunque no privadamente, menos costosas, o en los que se usó una instancia o un tipo de órganos en lugar de ir a otros socialmente más baratos e igualmente efectivos.

*¿Por qué son más escasos entre nosotros los acuerdos?* Son ya numerosas las pruebas que indican que, en casos similares, la frecuencia con que se llega a acuerdos, evitando así el pleito, es menor en España que en los países de nuestro entorno. ¿Son los españoles especialmente ineptos para llegar a acuerdos? No, buena parte de la respuesta está, a nuestro entender, en la estructura de incen-



tivos con que cuentan los litigantes y sus asesores.

## Duración

¿Cuán lenta es la justicia? Lo mucho que se habla al respecto está en relación inversa con el conocimiento riguroso que se tiene de ella. No hay en la justicia española una información periódica que dé cuenta de su estado y evolución, y no parece que haya mucha intención de medirla. En este ensayo, hemos proporcionado estimaciones de la duración y la forma de medirla.

## Balance y futuro

¿Qué logros se han conseguido en los últimos diez años en el conocimiento del grado de eficiencia de la justicia? Con carácter general, ahora tenemos un mejor conocimiento de los problemas y sus soluciones. Esto incluye a todos los temas tratados en este trabajo. Sin embargo, todavía es poco lo que sabemos y, por ello, estos mismos temas siguen formando parte de la agenda de investigación sobre el mundo de la justicia, que tanto necesita de las aportaciones de la economía y la gestión públicas y del análisis económico de las instituciones.

## NOTAS

(\*) Algunos datos utilizados en este documento se han generado gracias a una acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología —proyecto SEC2000-0094P4-02—, o en proyectos que han utilizado información de los sistemas informáticos de justicia de algunas comunidades autónomas, y por ello el autor expresa su agradecimiento. La ayuda de Liliana Maspóns y Virginia Rosales es motivo de agradecimiento especial.

(1) Hay una gran similitud entre el programa de justicia y el de sanidad, más allá del obvio paralelismo en el lado de la oferta, que se da también con educación y otros. La faceta menos obvia se refiere a la demanda; en ambos programas la demanda es inducida por los profesionales que actúan como agentes del principal, médicos respecto a pacientes, aboga-

dos respecto a litigantes; también son comunes los temas de riesgo porque la aversión es alta en ambos casos debido a lo que está en juego: la salud en un caso, la libertad y el patrimonio en el otro. Por otra parte, estos programas tienen zonas de intersección también interesantes, como la responsabilidad derivada de la mala praxis profesional, donde los criterios de los jueces son determinantes de la actuación profesional y del coste sanitario.

(2) En el momento de redactar este documento, hemos tenido conocimiento de la inclusión de las tasas judiciales en la Ley de Acompañamiento de la Ley de Presupuestos para 2003.

(3) Esto debe interpretarse como plazas de jueces y magistrados dotadas. Parte de esas plazas estaban ocupadas por una persona que no era titular del órgano, alrededor del 30 por 100 durante muchos años.

(4) Los sueldos anuales del personal no judicial eran, en 1999, como sigue (en millones de pesetas)

Secretario 1ª	5,6	Letrado E. Técnica	2,3
Secretario 2ª	4,9	Secretario J. Paz	2,7
Secretario 3ª	4,5	Oficial	2,6
Letrado T.S.J.	5,6	Auxiliar	2,1
Médico Forense	5,2	Agente	1,7

Fuente: Ministerio de Justicia, marzo 1999.

(5) En España, en 2001, era ya de 2,1 euros por habitante. En realidad, estas comparaciones no son apropiadas porque no tienen en cuenta que el coste por caso es menor en España, como consecuencia de los menores precios.

(6) Esta cifra parte del gasto estimado para un órgano unipersonal de lo contencioso en 1998, y proyectar el incremento del gasto en justicia entre esos dos años.

(7) Véase *Memoria económica del Proyecto de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (aprobada ulteriormente el 13 de julio de 1998). A las cifras que aparecen a continuación hay que añadir una inversión inicial en mobiliario de 6 millones y de informática de 4,5. Véase también Picó (1998), que además alude a un estudio del Consejo del Poder Judicial, en 1998, sobre la Sala de lo Contencioso-administrativo. Al parecer, en dicho estudio se estimaban unos costes de personal de 876 millones, de mantenimiento de 49, y de suministro de material de 1,7 millones.

(8) *El País* 5-11-2001: 6. Se trata de un plan que movilizó 36 magistrados para dictar durante las tardes tres sentencias semanales cada uno en la Audiencia Provincial de Madrid. Hemos supuesto que el período de producción es de cuarenta y siete semanas (con 7 semanas de vacaciones de Verano, Navidad y Semana Santa). Además de pagar a esos magistrados, de los cuales sólo tenían gastos de desplazamiento 6, procedentes de Ciudad Real y Soria, había que pagar seis secretarios y un agente.

(9) El alto coste de este tipo de procedimientos se da en prácticamente todos los paí-

ses. Así, en Estados Unidos, a principios de los ochenta, el coste de un procedimiento de responsabilidad civil juzgado mediante jurado rondaba los 15.028 dólares (sin incluir los costes de retraso impuesto a otros). No disponemos de datos actualizados, pero no es descabellado pensar que el coste actual es superior a los 20.000 dólares. Incidentalmente, en aquellos casos, las partes pagaban solo unas tasas de 60 dólares. Véase KAKALIK y ROBYN (1982).

(10) Véanse las declaraciones del Fiscal General del Estado en el Congreso de Diputados (Congreso 2 de abril de 2002, núm. 459 14779): «Es verdad que, para la escasa entidad o trascendencia que tienen algunos delitos, constituir un tribunal del jurado es absolutamente desproporcionado. De aquí que, en muchos casos, sólo por no constituir el tribunal del jurado, se llegue a una conformidad, ...».

(11) Un estudio realizado por la OPPAGA en 1997, respecto de los costes de las prisiones privadas y públicas en el estado de Florida, que en ese año albergaban una población penitenciaria de cerca de 60.000 reclusos, indicaba que el coste medio anual por recluso en las instituciones públicas rondaba los dos millones en las prisiones de menor coste, y tres millones de pesetas en las prisiones públicas del Estado de Florida. Pero más importante que la comparación de estas cifras con las españolas (que podría estar gravemente distorsionada por diferencias en las características de las instituciones —en el caso de Florida la cifra incluye a las instituciones mentales, cuyo coste por recluso puede alcanzar los 18 millones— o la diferencia en el grado de utilización de la infraestructura) es la evidencia sobre la ralentización en los costes de las prisiones públicas coincidiendo con la reciente construcción y operación de prisiones privadas, lo que sugeriría que la privatización habría incentivado a las instituciones públicas a operar más económicamente (i. e. producir más con los medios disponibles (véase OPPAGA —Office of Program Policy Analysis and Government Accountability—, Florida Legislature, 1997, Report núm. 96-69).

(12) El cálculo es como sigue. Se estima un ingreso igual al salario mínimo (70.000 pesetas mensuales), más un 37 por 100 de gastos indirectos. La suma de ambos —que es el coste total para el empresario— es igual al valor social de estar empleado. Si se desea descontar la probabilidad de que una parte de ellos no tuvieran empleo, no habría más que reducir la suma total en consonancia; por ejemplo, si se estima que sólo dos de cada tres conseguirían estar empleados, el coste total sería dos tercios del valor antes calculado.

(13) Véase, Leopoldo CALVO SOTELO, «El gasto en materia de seguridad e Instituciones Penitenciarias». Mimeo. Universidad Internacional Menéndez y Pelayo. Barcelona, 2000.

(14) CALVO SOTELO (2000) cita que el gasto por habitante era en 1994 de 12.000 ptas. en Francia, de 13.000 en Reino Unido y de 14.500 en Alemania.

(15) Aunque hay que añadir que con ello ha aumentado la tutela judicial de aquellos



casos que la duración impedía acceder a los juzgados. El fenómeno de los juzgados no es diferente, en lo fundamental, de lo que sucede con la creación de más vías o más autopistas para reducir la congestión del tráfico.

(16) Cuando se observa la elevada cantidad de inversiones que se destinan a lujosos edificios judiciales de algunos lugares, uno se pregunta si no sería más apropiado destinar algunos de esos recursos a otros cometidos; por ejemplo, a disponer de más o mejor personal judicial o, fuera de este entorno, a mejorar la salud, educación o vivienda o a aliviar la pobreza. Claro que en otros países el problema es justamente el contrario, el de la carencia de los medios más elementales.

(17) En PASTOR (1997) se ofrecen datos sobre este coste en los litigios tributarios.

(18) En algunos países, las tasas tienen un valor más nominal que real. Así, en el caso de EE.UU., KAKALIK y ROBYN (1982) señalaban a principios de los ochenta que el desembolso del gobierno federal para financiar ciertos casos de responsabilidad civil juzgados por jurado rondaba los 15.028 dólares (sin incluir los costes de retraso impuesto a otros), mientras que las partes pagaban sólo unas tasas de 60 dólares. Esta situación persiste.

(19) En PASTOR (1993 y 2001) se tratan más ampliamente algunos de estos temas.

(20) Hasta hace no mucho, los sistemas de cuota litis estaban prohibidos. Lo que se aducía era que, como los honorarios libres, constituían una forma de competencia ilícita. Además de ser poco afortunado que se denomine competencia ilícita lo que es simple competencia, los sistemas de cuota litis juegan en muchos supuestos —no en todos— un papel beneficioso, porque facilitan el acceso a la justicia, reducen los problemas de agencia y proporcionan un mecanismo de seguro a quienes tienen aversión al riesgo.

(21) En conflictos similares, la frecuencia de los acuerdos es menor en España que en otros países de nuestro entorno y, aunque en algunos casos pudiera deberse a decisiones de los clientes, las más de las veces es debido al consejo de los profesionales. Por otra parte, la frecuencia con que se imponen medidas disciplinarias severas es menos de la cuarta parte que en otros lugares que cuentan con sistemas de normas éticas y disciplina severas, por ejemplo, en EE.UU. La idea que transmite esta situación es poco menos que una profesión formada por personas angelicales, cuando las quejas de los usuarios son frecuentes y, en no pocos casos, muy graves.

(22) El importe finalmente aprobado por la autoridad judicial equivale a las tres cuartas partes de lo propuesto por quien insta la tasación.

(23) Se trata de los importes finalmente aprobados por el juez, no los solicitados o impugnados.

(24) Estos son costes que aumentan con la duración del pleito; de ahí que la dilación les castigue singularmente.

(25) A este respecto, la STS de la Sala Primera, de la que da cuenta *El País* el 6-11-2001: 32, en relación con indemnizaciones por intromisión en la vida privada de famosos, no es sino un ejemplo de los errores que en valoración de daños cometen nuestros tribunales, subestimándolos por lo general. Las argumentaciones respectivas del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional son del mayor interés.

(26) El grado de desarrollo del Estado de derecho se aproxima mediante variables como golpes de estado o asesinatos. Un análisis más extenso de este tema se encuentra en BARRO y SALA I MARTÍN (1995).

(27) Otros efectos estudiados se refieren a la exportación y al tamaño de las empresas. (KUMAR *et al.*, 2002). Los efectos de algunos componentes del sistema jurídico han sido otro objeto de estudio. Así, a partir de un cierto nivel, el incremento del número de abogados merma el crecimiento económico; España estaría, según estos análisis, entre los países cuyo nivel hace que los efectos netos sean negativos (MAGEE *et al.*, 1989).

(28) Además del caso español, tenemos conocimiento de que están realizando una ponderación de este tipo prácticamente todos los sistemas de justicia estatal de los EE.UU. y varios países candidatos a la integración en la Unión Europea.

(29) El comentario de varios jueces entrevistados coincide en que ahora se ha complicado la ejecución, en especial por el conjunto de garantías que establece la nueva Ley.

(30) No es infrecuente escuchar que un juzgado va mal, en buena parte, por tener un empleado «complicado». Los jueces y secretarios se quejan de que no tienen forma de corregir semejante conducta, y cuando lo han intentado no han encontrado eco por parte de los responsables del personal. Preguntados éstos responden que, efectivamente, en la práctica no hay forma de echar a un funcionario, salvo que se trate de una conducta extremadamente grave que pueda probarse muy fácilmente. Los datos de expedientes disciplinarios del sector público —no sólo de la justicia— son congruentes con este parecer.

(31) Seguramente tampoco es un acierto la existencia de la Sala de lo Contencioso, cuya justificación yace en argumentos de «rango» del órgano que adopta las decisiones impugnadas, pero no se traduce en un sustancial detrimento de la productividad.

(32) En realidad, no llama la atención, porque en el desafortunado diseño organizativo y de responsabilidades existente es perfectamente previsible esta ausencia.

(33) A título ilustrativo, es necesario que se definan algunos momentos intermedios de los procesos que permitan medir no sólo la duración total, sino la de algunas fases importantes del mismo.

(34) Ni que decir tiene que este aumento de la demanda se traduce en un mayor acceso

a la justicia. Pero, como hemos dicho anteriormente, un mayor acceso a la justicia no es necesariamente bueno. Algunos casos que no debieran acceder lo harán ahora, y otros casos que debieran acceder también tendrán ahora al acceso del que antes carecían. La bondad de la medida depende de cuál sea el efecto predominante, el primero o el segundo.

(35) El aumento de los litigios se produce no sólo por la menor duración, sino por la mayor facilidad que proporciona el hecho de tener los juzgados más cerca que los tribunales; los juzgados se establecen en las capitales de provincia y algunas grandes ciudades, la mayoría de las cuales no contaban antes con un tribunal. Este efecto equivale a una reducción de los costes de litigar, distintos de la menor duración.

(36) La cifra de ejecuciones, como la de autos finales, forma parte de los datos menos contrastados y de menor fiabilidad de la estadística judicial.

(37) La información proveniente de la estadística judicial indica que las ejecuciones resueltas equivalen en número a la mitad de las sentencias dictadas, lo cual parece más bien una exageración.

(38) Estos resultados provienen del sistema informático del País Vasco, y se refieren a datos de 1999 y primer semestre de 2000. Se trata de inferencias sobre asuntos que tienen fecha de esos momentos de la ejecución.

(39) Sin embargo, los datos del sistema informático Themis 2 de Cataluña indican una fecha de subasta y de la adjudicación a los siete meses de iniciado el procedimiento. Aunque parte de la disparidad puede provenir del hecho de que los datos de Cataluña y País Vasco abarcan todo tipo de juzgados y, por tanto, con un mayor peso relativo de aquellos órganos con menor duración, la diferencia es tan grande que debe obedecer a otras razones; principalmente, a la forma de introducir los datos en uno y otro sistema.

(40) Estos datos han de interpretarse más bien como algo indicativo de la duración del pleito principal, y no tanto de la ejecución propiamente dicha.

(41) Al igual que la calidad de la justicia, podemos hablar de la calidad de la actuación del ministerio fiscal, de la asistencia jurídica u otros componentes del sistema judicial, que, por razones de espacio, no tratamos aquí. Un aspecto que comenzamos a estudiar ahora se refiere a la calidad de la asistencia jurídica en materia de justicia gratuita. La hipótesis, que adelantamos aquí como tal, es que la calidad de esa asistencia es apreciablemente menor que la asistencia jurídica ordinaria, y se traduce en una penalización para aquellos que tienen derecho a ella. En particular, los resultados que obtienen en el sistema judicial (incluido el trato) son peores, debido precisamente a la peor calidad de esa asistencia. En la medida en que esto sea así, se derivarían importantes implicaciones acerca de nuestro sistema de justicia gratuita y, probablemente, ello exigiría una profunda reorganización del mismo.



(42) Por ejemplo, cuando se fijan indemnizaciones distintas para casos similares. Véase PINTOS (2000) en materia de accidentes de tráfico.

(43) En algunos lugares, es común programar las actuaciones en las que está involucrado un mismo sujeto de forma que no tenga que ir al juzgado muchas veces. No es infrecuente que, en familias en crisis, uno o varios de sus miembros se vean involucrados simultáneamente en un caso de malos tratos, en otro de familia, en otro de menores, ... Si tienen que ir al juzgado tantas veces como exija cada procedimiento es muy probable que esto termine afectando a su situación de empleo o en la no comparecencia en el juzgado. La programación de las actuaciones judiciales, concentrando en lo posible las visitas al juzgado, es una de las importantes actividades que lleva a cabo la Administración de la Corte del Tribunal Superior de Napa (California), entre otros. (Agradecemos al Administrador Ejecutivo de dicho Tribunal habernos proporcionado esta información referida a 2003; más información puede obtenerse en el *website* de dicho Tribunal).

(44) Según la misma estadística judicial del año 2001, las cuestiones sobre derecho de familia representaban el 18,5 por 100 de los asuntos resueltos y algo más del 25 por 100 del total de sentencias.

(45) Sentencia con oposición es aquella en la que esté personado algún demandado y no se haya allanado a la demanda; sin oposición, cuando no estén personados todos los demandados o se hayan allanado; si al menos uno se ha personado o no allanado será sentencia con oposición.

(46) Y ello a pesar de que, a veces, en los sistemas informáticos la situación pareciera ser otra. Así, los casos de los sistemas informáticos ADRIANO indican que las personas jurídicas son demandantes sólo en el 17 por 100 de todos los casos (incluyendo asuntos de familia y jurisdicción voluntaria) y demandados en el 15 por 100. Dado que los temas de naturaleza contenciosa representan, según la estadística judicial, el 65 por 100 de los asuntos registrados, esos porcentajes implicarían que las empresas serían parte en alrededor del 25 por 100 de los litigios. Entendemos que estas cifras constituyen una notable subestimación. Primero, por error, como muestra que en algunas provincias no haya un sólo caso de persona jurídica como demandante ni demandado. Por error también, dado que aparece un mínimo porcentaje de personas jurídicas como demandantes en los juicios ejecutivos (que representan el 13 por 100 de todos los procedimientos, donde los demandantes suelen ser empresas). Añádase a ello que la mitad de las materias sobre las que versan los litigios son reclamaciones de cantidad. En suma, es razonable estimar que la presencia de las empresas como demandantes o demandados se da en bastante más de la mitad de los casos de naturaleza contenciosa, mientras que, obviamente, es mínima en los litigios sobre familia y jurisdicción voluntaria.

(47) Esa tasa toma como denominador las sentencias con oposición, no el total, de primera

instancia. Si tomásemos todas las sentencias de primera instancia, la tasa de apelación sería del 27 por 100.

(48) En algunos países —China entre otros—, el divorcio es un mero trámite de cumplimiento y entrega de un formulario ante un registro, o algo más supervisado cuando hay hijos.

(49) En otras latitudes —Costa Rica entre otros—, se aduce que los litigantes, especialmente contra la Administración, suscitan procedimientos de tutela constitucional, en lugar de ir a la jurisdicción ordinaria contenciosa, porque aquélla es más rápida, barata y, sobre todo, más efectiva.

(50) En Italia y otros países se interponen miles de recursos tributarios con el único fin de posponer el pago.

(51) Véase PINTOS (2000). En EE.UU., la mayoría de los acuerdos tienen lugar una vez que se ha interpuesto la demanda, generalmente en la fase de prueba (*discovery*). Aun así se computan como acuerdos. Los costes privados y públicos de los litigios, una vez llegan a ese punto, son ya muy sustanciales, y aunque son menores que si los asuntos continuasen hasta la sentencia, las reducciones importantes de costes tienen lugar cuando los acuerdos se producen en la fase previa a la interposición de la demanda. Véase KAKALIK *et al.* (1998), y TRUBECK *et al.* (1983), anunciando ese fenómeno hace veinte años.

(52) Sobre el papel que en el crecimiento económico tiene el excesivo número de abogados véase MAGEE *et al.* (1989).

(53) Este tipo de relaciones son comunes en muchos otros ámbitos, tales como la sanidad y farmacia, la construcción y otros. Buena parte del aumento del gasto farmacéutico parece deberse a problemas de agencia como los aquí referidos.

(54) La preocupación por la dilación es antigua. En otras latitudes, se ofrece constancia del problema en la Carta Magna de Inglaterra. Véase JOHNSTON (1994), quien cita a WILLIAM HOLDSWORTH, *A History of English Law*: 57-58, 7ª edición (1956) respecto a la preocupación por la dilación de la justicia en la Carta Magna.

## BIBLIOGRAFÍA

- AMERICAN BAR ASSOCIATION (1984), *Attacking Litigation Costs and Delay*: 59-60.
- (1992), Judicial Administration Division, *Standards of judicial administration: standards relating to trial courts*, § 2.52 (a).
- BARRO, Robert (1991), «Economic growth in a cross Section of countries». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106. n.º 2: 407-443.
- BARRO, Robert, y Xavier SALA-I-MARTIN (1995), *Economic Growth*, McGraw Hill.
- BRAD, Sam, y Richard PRICE (2000), *The Economic and Social Costs of Crime*, Home Office Research Study 217.
- BUSCAGLIA, E., y Thomas ULEN (1997), «A quantitative assessment of the efficiency of the judicial sector in Latin América», *International Review in Law and Economics*, 17: 275.
- CALVO SOTELO, Leopoldo (2000), «El gasto en materia de seguridad e Instituciones Penitenciarias», mimeo, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, Barcelona.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando (2000), *Judiciario e Economia no Brasil*, Editora Sumaré, Brasil, (version inglesa en documento de trabajo. CASTELAR PINHEIRO, Armando (coord.). 1998. *Economic Cost of Judicial Inefficiency in Brazil*. IDESP. Final Report. julio.
- CASTELAR PINHEIRO, Armando, y Celia COSTA CABRAL (1998), «Credit markets in Brazil: the role of judicial enforcement and other institutions», mimeo.
- COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID. COMISIÓN DE HONORARIOS (2002), «Tasación de Costas. Minutas Impugnadas», Año 2000.
- COMISIÓN EUROPEA (1998), «The cost of legal obstacles to the disadvantage of consumers in the single market», junio, *A Report for the European Commission*. DG XXIV — Consumer Policy and Consumer Health Protection — Contract No: AO-2600/97/000130. Realizado por BIRGIT FELDTMANN, HANNO VON FREYHOLD, ENZO L. VIAL. VON FREYHOLD, VIAL & PARTNER CONSULTANTS.
- CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ANDALUCÍA (2002), *La justicia en Andalucía. Cinco años de gestión autonómica*.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (CGPJ). Vocalía Delegada para la Estadística Judicial. (2001), *Análisis estadístico de la actividad judicial*.
- (Varios años) *Memoria* (anual, especialmente las correspondientes a 1995 a 2001).
- COURT SERVICE (2002), *Annual Report*, Londres, The Court Service.
- DANZON; Patricia MUNCH, y Lee A. LILLARD, (1982), *The Resolution of Medical Malpractice Claims: Research Results and Policy Implications*, Rand Institute for Civil Justice, Santa Mónica, California.
- DJANKOV, Simeon; Rafael LA PORTA; Florencio LOPEZ-DE-SILANES, y Andrei SHLEIFER, (2002), «Courts: the Lex Mundi project», Revised draft, marzo.
- EHMCKE, Torsten, y Diego MARÍN BARNUEVO, (2002), «El coste de la justicia en Alemania», *Cuadernos de Política Judicial*, Consejo General del Poder Judicial.
- GÓRGOLAS, Ignacio, (2000), «La reclamación judicial y extrajudicial de deudas: la perspectiva de las empresas de cobros». *Documento de trabajo* presentado en el *Curso sobre Economía y Justicia*, UIMP, Barcelona, mimeo.



HARRIES, Richard, (1999), «The cost of criminal justice» *Research Findings* n.º 103. Londres: Home Office Research, Development and Statistics Directorate. Disponible en: <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/r103.pdf>

JAPELLI, Paolo; Marco PAGANO, y Paolo BIANCO, (2001), «Courts and banks: Effects of judicial enforcement on credit markets», *Working Paper*, University of Salerno.

JOHNSTON, Patrick, (1994), «Civil justice reform: juggling between politics and perfection», *Fordham L. Review*, 62: 833, 834, n.º 5.

KAKALIK, James S.; Deborah R. HENSLER; Daniel McCaffrey; Marian OSHIRO; Nicholas M. PACE, y Mary E. VAIANA, (1998), «Discovery management: further analysis of the civil justice reform act evaluation data», *Boston College Law Review*, mayo.

KAKALIK, J.S. y ROBYN, A.E. (1982), *Costs of the Civil Justice System: Court Expenditures for Processing Tort Cases*, Rand Institute for Civil Justice.

KAUFMAN, Daniel; Aart KRAAY, y Pablo ZOIDO-LOBATÓN (2000), «Governance matters: from measurement to action», *Finance Development*, vol.37, n.º 2: 1-7 m, disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>

KUMAR, Krishna B; Raghuram G. RAJAN, y Luigi ZINGALES (2002), «What determines firm size?», mimeo.

LA PORTA, Rafael; Pablo LÓPEZ DE SILANES; Andrei SHLEIFER, y Robert VISHNY (1999), «The qua-

lity of government», *Journal of Law, Economics and Organization*, 15: 222.

MAGEE, Stephen et al. (1989), «The invisible foot and the waste of nations: lawyers as negative externalities», *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory: Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge University Press.

MAURO, Paolo (1995), «Corruption and growth», *The Quarterly Journal of Economics*, n.º 110: 681-712.

MILHAUPT, Curtis J. (2000), «Law, Judicial Systems and Economic Growth», documento preparado para el World Bank, *Summer Workshop on Market Institutions*, julio 17-19.

MORENO, V., y PASTOR, S. (1997), «Estudio sobre la litigiosidad civil sustanciada ante los juzgados de primera instancia y primera instancia e instrucción. Un análisis muestral», *Libro Blanco de la Justicia. Anexo*, Consejo General del Poder Judicial.

NORTH, Douglas C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.

OSTROM, Brian, y Roger A. HANSON, (1999), *Efficiency, Timeliness, and Quality: A New Perspective from Nine State Criminal Trial Courts*. National Center for State Courts, Resumen disponible en: <http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/181942.pdf>

PASTOR, Santos (1993), *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas.

— (1997), «Costes e incertidumbres del sistema fiscal derivados de la conflictividad tri-

butaria», *Crónica Tributaria* 82/83: 407-450.

— (2000), «Informe sobre la ejecución de sentencias civiles», *Documento de Trabajo*, Cinde, diciembre.

— (2001), «Informe sobre la ejecución de las sentencias civiles», Consejo General del Poder Judicial, mimeo, mayo.

— (2002), «Dilación. ¿Cómo ayudar a que la imagen de la justicia se corresponda mejor con la realidad», *Foro de la Justicia de la Fundación BBVA*, mimeo.

PASTOR, S., y VARGAS, C. (2000), «La justicia civil y laboral en la República Dominicana», en *Informe estadístico y cualitativo sobre los usuarios de la Justicia en la República Dominicana en las Áreas Civil-Comercial y Laboral*, Finjus y Banco Mundial.

PEDRAJA, F., y SALINAS, J. (1995), «La eficiencia de la administración de justicia. Las salas de lo contencioso de los tribunales superiores de justicia», *Revista de Economía Aplicada*, n.º 8: 163-195.

— (1996), «An assessment of the efficiency of Spanish courts using DEA», *Applied Economics*, vol 28: 1391-1403.

PICÓ, Celsa (1998), «Aspectes econòmics de l'Administració de justícia», en *Informe Pi i Sunyer sobre la justícia a Catalunya*, Fundació Carles Pi i Sunyer, Barcelona.

PINTOS, Jesús (2000), *Baremos, seguros y derecho de daños*, Civitas.

POSNER, Richard (1995), *The Economic Analysis of Law*, Aspen, 5ª edición.