

Autor(es): **Aurelia Valiño Castro**

Título: **Gasto público en Justicia: (Algunas notas conceptuales y características en España)**

Resumen:

1. INTRODUCCIÓN: EL GASTO EN JUSTICIA COMO UN BIEN PÚBLICO

Uno de los bienes reconocidos tradicionalmente como público es el de la existencia de unas normas que regulen la convivencia entre los ciudadanos, con la garantía de su cumplimiento y aplicación. Esta sería una forma bastante general de referirnos al bien "Justicia".

Este bien aparece como uno de los derechos fundamentales. Así se recoge en el art. 24 de la Constitución: " Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión". Este reconocimiento constitucional reconoce para la Justicia la necesidad de su general aplicación (todas las personas...), eficacia (la tutela efectiva....) y accesibilidad que la relaciona con el criterio de equidad; al no permitir la exclusión (...sin que en ningún caso pueda producirse indefensión), se está considerando que no puede haber posibilidad de excluir por insuficiencia de renta que impida acceder a los mecanismos de la Justicia. Se aplica, pues, a través de la norma máxima una de las consecuencias del bien público puro: la generalidad y se exige al Sector Público que lo suministre bajo los criterios de eficacia, eficiencia y equidad.

Por otra parte, el carácter tradicional de este bien como público proviene de la propia existencia del mercado. La existencia de un sistema protector de los derechos de propiedad es inherente a la economía de mercado; y la existencia de un sistema garante de la convivencia y de las relaciones personales de los individuos y sus actos, lo es a la pertenencia de los mismos a un grupo social. La necesidad de Justicia surge por lo tanto como una necesidad primaria de los individuos, en tanto en cuanto se relacionan y comercian. Por otra parte - avalando la afirmación inicial de la que partíamos - la organización de un sistema que garantice todos los derechos económicos y sociales de los individuos genera economías de externas lo suficientemente amplias como para clasificar la necesidad de justicia como pública y, en consecuencia, asignar la provisión del bien que la satisface al Sector Público.

El bien público justicia abarca a todo el sistema jurídico: tanto la elaboración de las leyes, como la aplicación de las mismas. El análisis económico del sistema jurídico se ha manifestado en varias ramas con distinto alcance e importancia. Una de las que más desarrollo ha tenido es la conocida como "economía de la justicia". Según la define Santos Pastor (1989, p.2) "es el análisis económico del sistema judicial. El sistema judicial agrupa las relaciones sociales "conflictivas" cuya resolución se encarga a la labor de los jueces y tribunales, así como la creación del derecho (jurisprudencia) y el mantenimiento de las competencias respectivas de los poderes del Estado". Así pues, en resumen, la economía de la justicia se ocupa del análisis económico de la labor de los juzgados y tribunales; de la denominada: Administración de Justicia.

La preocupación que surge en torno al gasto en justicia, con la delimitación realizada anteriormente, no se origina en la cuantía que el mismo supone para la nación, sino en su relevancia como bien social, la cual acabamos de exponer.

Los puntos más importantes que se abordan, o deberían abordarse, en el análisis económico de la justicia son: el carácter público del bien que estamos tratando (tratado en este primer apartado); la eficacia y la eficiencia en la provisión del mismo; si verdaderamente todos tienen igual acceso a la justicia como derecho constitucional que hemos dicho que es; si el gasto en justicia es o no redistributivo; y en relación con estos grandes temas, se trata de averiguar las características que corresponden al mercado en el que se provee el bien Justicia, tanto en cuanto a su estructura (más o menos competitivo, problemas de congestión, colas, negociaciones entre las partes), como a las de las funciones de oferta y demanda que lo componen.

Ya hemos hablado de la consideración de este bien como público, pero también habría que precisar que la aplicación o instrumentación del bien Justicia se apoya o utiliza otros bienes que son privados por sus características: consumo individual y posibilidad de aplicar el principio de exclusión mediante el precio, como es el caso del bien "defensa judicial" negociado en el "mercado de abogados".

2. MERCADO DE TUTELA JUDICIAL

El funcionamiento de la Justicia se puede asimilar a un mercado, en el que el bien que se comercia es la Tutela Judicial de los derechos, sobre la que existe una demanda y una oferta.

Los supuestos que subyacen en la modelización de este mercado son:

1- Racionalidad.

2- Las partes que intervienen tienen funciones de utilidad que cuentan con componentes monetarios y no monetarios (prestigio, ocio, poder, capacidad para imponer las propias convicciones, etc.). Su objetivo es maximizar estas funciones bajo ciertas restricciones, entre ellas, las de disponibilidad de información y la reacción de otros sujetos ante su conducta.

3- Las normas jurídicas, las procesales y el funcionamiento de las instituciones judiciales introducen incentivos que inducen a ciertos comportamientos, fundamentalmente a la decisión de litigar o llegar a un acuerdo.

El objetivo que se plantean estos modelos es averiguar el efecto de las normas y el funcionamiento de las instituciones y evaluar estos efectos en términos de bienestar social.

FACTORES MAS IMPORTANTES EN LA DETERMINACION DE LA DEMANDA DE TUTELA JUDICIAL

$D = f \{ Q, GP, (Pd - Po), C, A, N \}$

$> 0, = 0, < 0, > 0 > 0 < 0 > 0 > 0$

dónde:

D= demanda

Q= Cuantía de la pretensión, expresable o no en dinero

Gp= Coste de prevalerse frente a futuros litigios

Pd= Probabilidad de que el demandante gane el pleito, a juicio del demandante

Po= Probabilidad de que el demandante gane el pleito, a juicio del demandado

C= Costes de pleitear (honorarios de letrados, procuradores, peritos o expertos, retrasos y dilaciones, gastos de transporte, ingresos dejados de percibir para atender al pleito).

A= Costes de llegar a un acuerdo que sustituya al pleito.

N= número de conflictos.

-

Relación entre las variables y la demanda de tutela judicial en condiciones "ceteris paribus"

a- *Q= Cuantía de la pretensión*

La cuantía de la pretensión es aquello que se espera obtener como resultado del juicio. En la mayoría de los casos está cuantificado en dinero a través de la indemnización que establece el juez a favor del perjudicado.

Por una parte, el número de pleitos aumenta con el tamaño o la cuantía de la pretensión hasta un punto, a partir del cual es probable que al demandado le compense prevalerse frente al pleito, incurriendo en gastos de precaución Gp. En general, la

forma de protegerse es por medio de seguros. Se protegen las empresas a través de seguros cubriendo, p.e., riesgos de accidentes, pero también introduciendo cambios, p.e. en la maquinaria, que reducen las probabilidades de que estos riesgos sucedan. En ambos casos se incurre en un coste. Se incurre en él siempre que sea menor que el coste de pagar las indemnizaciones.

Por otra parte, cuanto mayor sea la cantidad objeto del litigio, mayor será la probabilidad de que el conflicto termine en pleito. No obstante, esto puede verse alterado por la realización de gastos de precaución, como acabamos de indicar. Por ejemplo: en un caso de responsabilidad civil derivado de un accidente, como sería inundar la casa del vecino por un escape de agua, el coste esperado del accidente puede verse reducido bien por la reforma del sistema de cañerías y/ o la contratación de un seguro. El valor de estos últimos costes sería el gasto por precaución. Si el gasto de precaución es menor que la cuantía de la reclamación futura de las posibles víctimas, realizando el gasto se reduciría la probabilidad de que se produjese una demanda judicial.

Así pues hay cierta indeterminación en lo que respecta a la relación entre la cuantía de la pretensión y la demanda de la tutela judicial. A este respecto, la evidencia empírica no ha resultado concluyente.

b- *La existencia de optimismo: el valor de (Pd- Po)*

Cuanto mayor sea la diferencia de probabilidades, es que más optimistas son las partes y en consecuencia, más probable es que se llegue a juicio. Un valor alto de Pd indica optimismo para el demandante y un valor bajo de Po indica optimismo del demandado. Este "optimismo" es el resultado de que ambas partes creen que ganarán, y por tanto, no aceptan otorgar concesiones en la negociación. Lo lógico es que en este caso se produzca el litigio.

El optimismo depende de la información disponible y de la personalidad de los litigantes. Uno de los factores que más influyen en la información es la actitud de los abogados, incitando o disuadiendo a su cliente en función de las probabilidades que el considere que puede haber de ganar el juicio. En este sentido, existe la presunción de que los abogados suelen crear demanda inducida, sobrevalorando las probabilidades de ganar a fin de ir a juicio y aumentar su remuneración.

c- *Los costes de litigar: C*

Aquí no hay ambigüedad: a menor coste, mayor demanda.

Uno de los componentes más importantes de este coste son los honorarios de los abogados. Sobre este componente no hay mucha información. Podría utilizarse como sustitutivo el número de abogados y pensar que si se incrementa el número de abogados, bajan los salarios y se incrementa la cantidad intercambiada. No obstante, esta regla puede no cumplirse si existe la demanda inducida que acabamos de señalar. Aunque aumentase el número de abogados, estos favorecerían el aumento de litigios para mantener sus ingresos, lo que aumentaría la demanda. El aumento de la demanda puede ser tal que incluso aumenten los salarios.

d- *Costes de llegar a un acuerdo: A*

La alternativa al pleito es llegar a un acuerdo extrajudicial. Por lo tanto, el acuerdo es un bien sustitutivo del pleito y cuanto menor sea el precio del sustitutivo, menor será la demanda de pleitos.

Los costes de llegar a un acuerdo vienen dados por: honorarios de letrados, tiempo empleado, comportamiento estratégico - más probable en los pleitos que afectan a un número reducido de personas- (si ambos juegan blando, llegan a un acuerdo y reparten en excedente; si ambos juegan duro, terminan en pleito).

e- *Número de conflictos: N*

Un mayor número de delitos, incumplimiento de contratos, etc. aumentan sin duda la demanda de tutela judicial.

FACTORES DE LOS QUE DEPENDE LA OFERTA DE SERVICIOS DE TUTELA JUDICIAL:

Depende:

- 1- Del número de jueces y de su capacidad o calidad.
- 2- Del número y capacidad de otras personas al servicio de la Administración de justicia (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes).
- 3- De los medios materiales disponibles.
- 4- De los medios financieros disponibles.
- 5- De la productividad en su conjunto de la organización y aprovechamiento de los factores de producción.
- 6- De variables que conforman el mercado político, asociaciones de juzgadores, letrados, etc. que influyen con sus acuerdos y opiniones en la administración de la justicia.

Los efectos de todas estas variables en la oferta de servicios judiciales es tan clara que no necesita comentarios.

EFFECTOS DE UN AUMENTO DE LA DEMANDA DE LA TUTELA JUDICIAL

A corto plazo, un incremento inesperado de la demanda podría originar un exceso de la misma con la consiguiente elevación del precio. En la fig. se representa esta situación por una curva de oferta tal como la O1O, donde un desplazamiento de la función de demanda de D1 a D2 genera un crecimiento de los precios de P0 a P1.

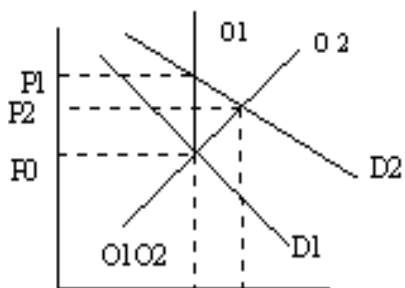


fig. 1

Un incremento de la demanda, con un mecanismo de asignación distinto al de los precios, p.e.: "por orden de llegada", dará lugar a congestión y dilación (que son un verdadero precio) como expresión del exceso de demanda creado. Surgen así las colas como un mecanismo de asignación a través de la espera, en lugar de la asignación que producen los precios o las decisiones administrativas. A su vez, las colas crean incentivos para que los jueces reaccionen con una disminución de las "tasas de sentencias" - que se considera un "producto" más complejo y de mayor calidad entre los servicios producidos por la Tutela Judicial - y un incremento de los demás productos judiciales: sobreseimientos, conciliación judicial, etc. Las colas también crean incentivos para que las partes reaccionen con una disminución de la demanda de servicios judiciales e incrementen la demanda de sustitutivos (mediación, arbitraje o conciliación). Por otra parte, en la medida en que existe capacidad no utilizada o hay economías de escala, el incremento de la demanda crea un aumento relativo de la productividad judicial.

El sistema de racionamiento a través de colas produce, a partir de un punto, problemas de eficiencia. Es más difícil determinar si produce efectos sobre la equidad. Su efecto en este sentido no está tan claro como puede ocurrir en el caso de otros bienes producidos por el Sector Público en los que también se efectúa un racionamiento a través de colas, como puede ser el caso de la sanidad. Al no existir en la Justicia un mercado privado alternativo, tanto ricos como pobres se ven sometidos al sistema de colas. Si los conflictos se concentrasen en los individuos de mayor renta, donde además el coste de oportunidad medido en términos de renta no ganada es mayor, podría existir cierto efecto redistributivo, si además no se actualiza la cuantía de la pretensión con lo cual su valor actual es menor. Si no es redistributivo, podríamos decir que por lo menos no es regresivo, porque los que más servicio reciben son los individuos de mayor renta y son los que más tienen que pagar por ello, a través del coste de oportunidad en que incurrir por las colas. Otra cosa sería si los conflictos se concentran en los individuos de menor renta. Un análisis de incidencia podría aclarar el tema.

Pero además de los costes de oportunidad, como veremos más adelante, surgen otros costes como son los costes de error judicial que pueden afectar a las bases mismas de la justicia y que, no obstante estarían más relacionados con fallos en la eficacia o eficiencia.

A largo plazo puede aumentarse la oferta de justicia mediante la incorporación adicional de nuevos juzgados y tribunales. En este caso la curva de oferta sería la O2O2 de la figura, y el precio se elevaría sólo hasta P2. Pero este aumento de la oferta puede aumentar a su vez los costes de litigación, por aumentar la probabilidad de los costes de error judicial con el número de juzgadores. Las razones por las que puede aumentar el error se encuentran en una mayor disparidad de opiniones al aumentar el número de jueces y por aumentos del coste de transacción.

OBJETIVOS DE LA POLÍTICA JUDICIAL: minimizar costes, maximizar servicio.

Uno de los problemas que popularmente se achacan al sistema judicial es la existencia de costes de congestión y dilación. Pero estos no son más que una parte del total de los costes del proceso. Por lo tanto, el objetivo de la política judicial será minimizar estos costes totales o bien maximizar el servicio neto o el acceso a la justicia.

Los costes del proceso judicial están compuestos de dos tipos de costes: costes de error y otros costes que agrupamos bajo la denominación de directos.

Los costes de error son costes que surgen por fracasar el sistema judicial en sus funciones. Se pueden expresar como una función de la probabilidad de que se produzca error judicial. La probabilidad de error a su vez está en función del porcentaje de casos litigados, de los gastos privados y públicos en litigación. La relación que se produce entre estas variables y los costes de error es inversa, al aumentar su valor se reduce la probabilidad de error. Respecto al porcentaje de casos litigados se produce esta relación porque al aumentar su valor se crean precedentes, se adquiere experiencia y se reduce la probabilidad de error.

Los costes directos son costes por pérdidas de tiempo y dinero dedicados, ya sea a la litigación o al acuerdo, así como por gastos de material, servicios, edificios, etc, derivados de la utilización de los servicios judiciales.

Pero no existe independencia entre los costes de error y los costes directos, y esto da lugar a un efecto final ambiguo ante cambios en estas variables. Uno de los componentes de los costes directos: los gastos de litigar se definen como la suma de gastos públicos y privados multiplicada por la tasa de litigación $\{(G+P)L\}$; los gastos de llegar a un acuerdo se definen por la suma de gastos privados y públicos por la tasa de no litigación o de acuerdo $\{(G+P)(1-L)\}$. Si, por ejemplo, se produce un aumento de los casos litigados, que inicialmente reducía los costes de error, puede incrementar los costes totales si la diferencia entre los costes de litigar y los costes de llegar a un acuerdo es mayor que la reducción en los costes de error. Si aumentan los gastos públicos en litigación, se reducen los costes de error al aumentar, por ejemplo, la capacidad probatoria y porque puede aumentar el porcentaje de litigación, pero esta mayor litigación también aumenta los costes directos. Si aumentan los gastos en la toma de acuerdos, se reducen los costes de resolución de conflictos, pero aumentan los costes de error judicial.

La congestión y la dilación también tienen un efecto ambiguo. Tienen componentes tanto de costes directos como de costes de error judicial. Los costes directos son fundamentalmente costes de oportunidad: de tiempo perdido de la gente en la cola o en prisión esperando juicio, o de los que tienen activos inmovilizados pendientes de resolución. La congestión y la dilación también incrementan los costes de error judicial, ya que retrasan la adaptación de las reglas a las nuevas circunstancias, hacen el error más probable al degradarse el valor de la prueba con el paso del tiempo, hacen mayor la diferencia entre el valor del daño y el de la indemnización fijado en la sentencia. La existencia de estos costes afecta especialmente a la decisión de litigar o de llegar a un acuerdo. Al suponer un mayor coste de la tutela judicial, reducen la demanda de dicho bien. Inducen a una mayor probabilidad de acuerdo, por haber reducido el valor real de la pretensión. Pero por otra parte, la congestión y la dilación afectan a la incertidumbre sobre el resultado final, con lo que a su vez reducen la probabilidad de acuerdo. Y se produce el efecto ambiguo indicado.

Dado que la congestión y la dilación se originan por un exceso de demanda sobre oferta, las medidas propuestas para reducirlas se centran en reducir la demanda o incrementar la oferta.

Las medidas para reducir la demanda de servicios de tutela judicial van desde el incremento de las tasas judiciales, a buscar mecanismos de "privatización de la justicia" como alternativa a la resolución judicial de los conflictos, o mecanismos que impidan el acceso a la tutela judicial. El problema principal de estas medidas es que restringen el acceso a la tutela judicial, cuya garantía -recordamos- se recoge en los principios constitucionales.

Las medidas para incrementar la oferta buscan mejorar la administración con la incorporación de administradores judiciales, un mayor uso de las salas de justicia, movilidad del personal, creación de un entorno de incentivos positivos para el cumplimiento de objetivos y medidas sancionadoras ante el incumplimiento de los mismos. El problema de estas medidas es que desincentivan los acuerdos e incrementan los casos litigados con lo que aparecen nuevas colas y congestión.

La **conclusión final** es que la dilación tiene ventajas e inconvenientes y que existe un punto óptimo para la misma que vendría dado por el punto en que se igualan, en el margen, las ventajas y los costes de su eliminación. Pero la evaluación de este óptimo choca con los problemas estadísticos del conocimiento de la cuantía de la dilación, de sus ventajas e inconvenientes.

El objetivo que debe seguir la política judicial es minimizar los costes sociales del proceso. Estos costes sociales están formados fundamentalmente por los costes directos públicos (Presupuestarios) y privados (honorarios de letrados), la congestión y dilación y los errores judiciales.

Según Santos Pastor Los problemas de la Justicia española se centran fundamentalmente en la ineficiencia. Considera necesario dotar a la Administración de incentivos adecuados que permitan más flexibilidad, celeridad en las respuestas de demandas sociales y, en definitiva, más calidad en los servicios. Como medidas a adoptar sugiere:

- La incorporación de administradores judiciales
- La evaluación de la labor de la oficina judicial en atención a sus resultados, otorgar más autonomía en la gestión, la posibilidad de arbitrar sistemas de compensación en función de la marcha del trabajo y la utilización de recursos temporalmente ociosos (habilitar las tardes).
- Potenciar en mayor medida la mediación y el arbitraje.
- Es necesaria también una política de tasas judiciales.

En el último apartado de este capítulo recogemos las principales reformas proyectadas y que se están llevando a cabo en este momento.

1. POSIBILIDADES DE ACCESO A LA JUSTICIA : la equidad en el mercado judicial.

El acceso a la justicia se enfrenta a costes tanto económicos como culturales y educacionales.

Los costes económicos más importantes son los honorarios de los abogados. Las características del mercado en el que estos negocian y prestan sus servicios condicionará este coste.

El mercado de abogados se caracteriza por una fuerte presencia de mecanismos de regulación pública y privada. Especialmente se dan problemas derivados de autorregulación con la colegiación obligatoria a través de la que se imponen precios mínimos, prohibición de honorarios relacionados con el resultado, prohibición de publicidad, y dependencia presupuestaria del Estado en el "turno de oficio".

La gratuidad es uno de los sistemas para garantizar el acceso de los individuos con menos rentas a la justicia. Tiene ventajas desde el punto de vista de la eficiencia ya que, como se indicó en un principio, la aplicación de la justicia genera importantes efectos externos y por reducir los efectos de las tasas en la corrupción judicial. Desde el punto de vista de la equidad, si bien a simple vista mejora el acceso de los individuos a la justicia, se critica por que la generalización del acceso gratuito lleva a que, en muchos casos, están mejor los que reciben el servicio gratuito que quienes han de pagar por ello (por ejemplo en el caso de litigios entre empresas). Se argumenta que para la equidad sería entonces mejor el "beneficio de la justicia gratuita". Este beneficio consiste en una transferencia pública a favor del usuario de la Justicia, cuya administración se encomienda a los colegios de abogados (turno de oficio).

Las críticas que se realizan al turno de oficio tienen que ver con la discusión de las ventajas de las transferencias monetarias frente a las transferencias en especie en general y con la discusión de si es mejor una transferencia específica que permita al usuario obtener asistencia del letrado que desee, no del que se le imponga, y con la obligatoriedad de prestar este servicio por abogados que no lo desean en algunos colegios (los pequeños especialmente).

A estos comentarios habría que añadir los ya expuestos en el análisis de las colas en el mercado judicial.

En cualquier caso, la equidad en el campo de la Administración Judicial es uno de los aspectos que todavía no están suficientemente analizados y contrastados y sobre el que los investigadores tienen mucho que decir.

2. ANÁLISIS DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA EN LA TUTELA JUDICIAL

Al igual con lo que ocurre con otros gastos que entran dentro de la clasificación de bienes públicos puros nos encontramos con dificultades a la hora de valorar la eficiencia.

Estas dificultades se resumen en los siguientes puntos:

a. La característica de bien público, que origina la oferta fuera de un mercado, da lugar a dos problemas:

- o Dificultad de definición y medición del output.
- o Desconocimiento e incertidumbre sobre la tecnología de la producción.

a. No competencia o ausencia de fuentes alternativas de producción.

c- Falta de un resultado final que mida la relación del coste con el output (beneficios o pérdidas).

d- Las dificultades establecidas en a) impiden el diseño de una estructura de incentivos individuales apropiados, y las de b) y c) de incentivos organizacionales.

Las dificultades de medida del output se pueden subsanar a través de una serie de indicadores. Uno de ellos podría ser el número de asuntos resueltos por los órganos judiciales.

La calidad de los servicios públicos se observa en general a través de las encuestas de opinión y a través de índices adicionales al indicador de ejecución global seleccionado.

Las encuestas sobre la calidad de la justicia muestran un deterioro en la percepción que los ciudadanos tienen de su funcionamiento. Por ejemplo, si comparamos una encuesta realizada por el CIS en 1983 respondiendo a la pregunta "¿está usted de acuerdo o desacuerdo con la siguiente frase: en los juicios penales los jueces españoles suelen juzgar de forma imparcial sin tener en cuenta la condición social de los acusados?", con las respuestas a esta misma pregunta formulada en 1992, obteniendo los siguientes resultados

	1983	1992
Más bien de acuerdo	48%	27%
Más bien en desacuerdo	30%	55%
No sabe/ no contesta	22%	18%

De estos resultados parece deducirse que se produce en empeoramiento en la apreciación que los ciudadanos tienen del funcionamiento de la justicia, en algo tan importante en la misma como es la imparcialidad.

Como indicadores adicionales que permiten averiguar la ejecución en esta función de gasto se utilizan como los más frecuentes: la tasa de sentencias, la duración media de los pleitos, y el periodo medio de ejecución de sentencias.

La **tasa de sentencias** (porcentaje de sentencias en el total de asuntos resueltos) delimita en el output total (asuntos resueltos) aquella parte que requiere un mayor esfuerzo, frente a otras formas de resolución alternativas: conciliaciones judiciales, desistimientos, sobreseimientos, etc. Con este indicador se está recogiendo una oferta de mayor calidad, por lo que sirve como indicador adicional para matizar los resultados que se obtienen de las encuestas a la hora de evaluar la calidad de este servicio público. Según el estudio realizado por Francisco Pedraja para nuestro país de este indicador, en los años de mayor aumento de la oferta baja la parte de output de mayor calidad. Si en 1986 las sentencias suponían el 75% de los asuntos resueltos, en 1990 sólo es el 62%.

La **duración media de los pleitos** actúa como un indicador de valoración negativa. Aunque, como se ha puesto de manifiesto en páginas anteriores, existe un nivel de dilación óptimo como resultado de la confrontación de dos aspectos que actúan en sentido contrario. Por una parte la dilación tiene un efecto positivo por estimular acuerdos y por otra tiene una serie de efectos negativos sobre el resultado de las sentencias y la cualificación del output que da lugar a que resoluciones idénticas son productos distintos en función del tiempo transcurrido entre una y otra. Así pues, un retraso "excesivo" deteriora la calidad del producto. Las estadísticas indican que en España ha empeorado este indicador, ya que si en 1978 algo más del 50% de los recursos se resolvían en menos de un año, en 1989 no llegan al 18% (cuadro nº 1 y 2), y según afirmación del propio Ministerio de Justicia, en fechas mucho más recientes (1996-97) los retrasos habituales en la jurisdicción Contencioso-Administrativa son de 2-3 años, y en algunos casos hasta 8 a 10 años.

Cuadro nº 1

AUDIENCIAS TERRITORIALES

JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

DURACIÓN MEDIA DE LOS PLEITOS

AÑOS	Menos de 6 meses	6 meses a un año	Más de 1 año	No consta
1978	10.80	39.80	49.10	0.30
1979	11.70	21.90	65.90	0.50
1980	10.30	25.10	63.50	1.10
1981	6	24.50	68.10	1.40
1982	8.10	19.80	70	2.10
1983	8.80	21.30	66.70	3.20
1984	7.30	23.50	64.10	5.10
1985	6.40	23.00	62.60	8
1986	5.70	23.10	56.10	17.10

1987	6.50	18	59	16.50
1988	5.20	12.60	61.40	20.90
1989	4.90	12.40	63.70	19

Cuadro n ° 2

DESGLOSE DE LOS ASUNTOS DE DURACIÓN SUPERIOR AL AÑO

AÑOS	De 1 a 2	De 2 a 3	De 3 a 4	De 4 a 5	Más de 5
1978	92.90	6.40	0.50	0.10	0
1979	72.30	24.80	2.20	0.50	0.20
1980	58.10	32.80	7.90	0.70	0.40
1981	58.20	27.30	11.70	2.20	0.50
1982	51.60	27.70	16.80	2.70	1.20
1983	45.20	23.10	22.20	8	1.50
1984	47.40	19.20	24.80	7.90	0.70
1985	53.30	20.90	19.10	5.50	1.20
1986	54	27.60	13.50	3.40	1.50
1987	48.30	35	11.20	3.50	2
1988	4.70	36.20	13.30	4.10	1.70
1989	38.70	39.10	15.20	5.10	1.90

Fuente : Pedraja , F (1992, p. 69) .

Otro indicador relacionado con el que acabamos de ver es el **periodo medio de ejecución de las sentencias**, sobre el cual no disponemos de datos. Este indicador pondrá de manifiesto otro aspecto de la dilación que resta calidad al output de tutela

judicial.

A estos indicadores se deberían añadir **medidas de productividad y costes**. La productividad del trabajo es un factor fundamental en el estudio del servicio de Tutela Judicial. En general, el indicador que relaciona lo producido con el factor que se quiere estudiar exige la constancia de los demás factores, por lo que tiene mayor interés en períodos cortos donde es menos probable que se produzcan inversiones significativas. Adicionalmente, los cambios en la productividad no tienen por qué ser exclusivamente imputadas al factor analizado, ya que existen otros elementos, tanto exógenos como endógenos (organización), que afectan a la oferta del servicio y, por lo tanto, a la productividad calculada.

El estudio de los costes pasa por clasificar según sus componentes los costes totales. Pueden clasificarse en costes directos o indirectos, según pueda o no identificarse de manera objetiva el coste con el centro analizado. O bien en coste manifiestos o calculados, según tengamos su cuantía especificada en valores monetarios o haya que efectuar un cálculo de los mismos (por ejemplo: costes de oportunidad o estimaciones a partir de precios de mercado). En el caso que nos ocupa, los costes que hay que valorar son, fundamentalmente: de personal (juzgador y no juzgador), corrientes en bienes y servicios, alquileres o coste de oportunidad de los edificios, amortizaciones, etc..

Otra evaluación importante, que va más allá de la información que presentan los indicadores de ejecución es la medida de la **eficiencia**.

Según recogen Pedraja y Salinas (1995, p. 28) son muy escasos los estudios realizados sobre eficiencia en la Administración e Justicia, en concreto citan 3 trabajos:

- Los de Lewin Cook y Morey (1982) realizado para Distritos Judiciales de Carolina del Norte (30) en 1976, utilizando un análisis DEA (análisis de envoltente de datos), con variables de holgura para apreciar la mejora potencial del output, y buscando minimizar inputs. Analizan 100 tribunales de la "Criminal Superior Courts". Utilizan como inputs el número de jornadas de audiencia y número de representantes del ministerio público, a los que añaden como inputs exógenos el número de asuntos ingresados, número de delitos menores con respecto al total y tamaño de la población blanca. Y como outputs el número de asuntos resueltos y el número de asuntos pendientes de menos de 90 días. Obtienen una eficiencia media del 92%, con 11 unidades eficientes de 30.
- Kittelsen y Forsund (1992) realizado para Tribunales de Primera Instancia de Noruega durante el período 1893-88. Como inputs consideran los jueces y personal no juzgador y como outputs los asuntos civiles, criminales, de registro, etc. Utiliza también una técnica DEA tanto para minimizar inputs como maximizar outputs, y aplican rendimientos de escala constantes y variables. Obtienen en el caso de minimización de inputs con rendimientos variables una eficiencia media del 96,5% , prácticamente igual, 96%, en el caso de maximización del output con rendimientos variables .
- Tulken (1993) realizado para juzgados de paz de Bélgica, con un análisis de 187 juzgados, durante 1983, 84 y 85. Utiliza como input el personal no juzgador y outputs los asuntos civiles y comerciales, de familia, y de policía. Utiliza un técnica no paramétrica del tipo FDH (Free Disposal Hull), y obteniendo una eficiencia media del 60% cada año.

Para España se ha realizado un estudio por Pedraja y Salinas (1995) en el que aplican una técnica de funciones frontera no paramétrica DEA para analizar, en 1991, la eficiencia de las Sedes de los Tribunales Superiores de Justicia (21 en total) en la jurisdicción contencioso administrativa. Las fuentes de datos para su estudio fueron la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Justicia y las Memorias anuales del Consejo General del Poder Judicial. La primera suministró los datos para el cálculo de los inputs y las segundas sirvieron para el cálculo de los outputs.

Como inputs consideraron sólo al personal (factor trabajo), no teniendo en cuenta inputs que representen el capital y las compras de bienes corrientes y servicios. Esta pérdida de información, sin embargo, no es muy relevante teniendo en cuenta que las unidades productivas son trabajo intensivas, ya que alrededor del 90% del coste principal por asunto resuelto procede del trabajo. El personal se clasificó en personal juzgador (presidentes, magistrados y magistrados suplentes); y el personal no juzgador (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes).

Como output consideran los asuntos resueltos, diferenciando los que se resuelven mediante sentencias y los que terminan sin resolución de fondo. Se justifica esta diferenciación por la posibilidad de tener información estadística, aunque reconocen que la heterogeneidad que puede haber dentro de cada uno (de tipo personal, tributos, etc., que a su vez tienen distinta complejidad o trascendencia) podría justificar diferencias en los índices de eficiencia calculados. A la justificación de disponibilidad de datos se añade la de que si se utilizara una mayor división quedarían pocas dimensiones libres (diferencia entre unidades productivas y la suma de inputs y outputs). A medida que se incorporan nuevas variables, debido a la flexibilidad del modelo DEA, aumenta la oportunidad de que cada unidad sea considerada eficiente.

Los resultados de su estudio muestran que de las 21 unidades examinadas, cinco son relativamente eficientes (Málaga, Burgos, Granada, La Coruña y Sevilla). La eficiencia media de las 21 unidades alcanza un 77,38%, un 76,11% si ponderamos los índices de eficiencia en función de la importancia relativa del factor trabajo en cada sede. De ello deducen que parece existir un margen significativo para la mejora potencial.

Analizan más en detalle las unidades eficientes, comprobando primero la frecuencia con la que una unidad eficiente aparece en el grupo de referencia de las unidades ineficientes. Si el número es elevado, es genuinamente eficiente con respecto a un buen número de unidades. En este caso Sevilla y Granada aparecen claramente destacadas. Cuando una unidad eficiente aparece sólo en la base de su propia solución, se considera que, cuando menos, hay cierta sospecha de su eficiencia (puede que sea debida a una cierta especialización). Esto es lo que sucede con la Coruña. Un segundo criterio de matización consiste en cualificar las unidades relativamente eficientes mediante el análisis de eficiencias cruzadas. La matriz se elabora calculando los índices de eficiencia que obtendrían cada una de la Sedes al ser evaluadas aplicando las ponderaciones utilizadas para el resto de Sedes. Si una unidad obtiene índices de eficiencia bajos al aplicar las ponderaciones de otras sedes, el cálculo de su eficiencia se habrá basado en un conjunto de ponderaciones atípicas. Si obtiene evaluaciones eficientes al utilizar los criterios utilizados por las otras sedes, la unidad será genuinamente eficiente. Granada vuelve a aparecer como la genuinamente eficiente y La Coruña es la sede que, aunque aparece inicialmente como eficiente, su evaluación se basa en criterios más dispares que los utilizados por el resto de unidades.

Para asegurarse de la fiabilidad de los resultados suministrados por la técnica de envoltentes utilizaron pruebas que garanticen la homogeneidad de las unidades examinadas y las circunstancias en las que actúan. Para ello, examinaron la relación existente entre los índices de eficiencia calculados bajo el supuesto de rendimientos de escala constantes (que es el supuesto inicialmente considerado) y el tamaño de las sedes, utilizando como proxies el número de personal juzgador y el número total de personas. Ambas variables resultaron no ser significativas, apoyando el uso del supuesto de rendimientos constantes de escala en la medición de la eficiencia. También realizan otras comprobaciones que les confirma en el resultado alcanzado.

A partir de los análisis de eficiencia realizados, efectúan un cálculo de la dilación eficiente de cada unidad productiva y, a partir de ella, la dilación susceptible de ser reducida en cada Sede. Es decir, se compara la dilación real con la óptima obtenida a partir de los comportamientos eficientes.

A continuación buscan, a partir de la teoría, factores explicativos del grado de eficiencia diferente con el que actúan las distintas Sedes. Seleccionan las presiones sobre la demanda y obtienen que efectivamente estas provocan mejoras en la productividad.

Por otra parte consideran la oferta conjunta de las distintas Sedes si actuaran eficientemente con la demanda efectiva (asuntos ingresados en el año) de cada una, detectando algunas unidades que presentan una problemática específica. Así, algunas unidades presentan una demanda superior al número de asuntos resueltos y algunas sedes ineficientes presentan un número de asuntos ingresados superior al que podrían resolver si se comportaran eficientemente. En todas estas sedes sería necesario aumentar los factores para hacer frente a la demanda.

Recordamos que el análisis de eficiencia que realiza el DEA no da realmente información de eficiencia, sino de "mejores prácticas". Comparando el resultado de España con los estudios realizados para otros países, el nivel de eficiencia media es menor que el que muestran los estudios de Lewin Cook y Morey, para Carolina del Norte, y el de Kittelsen y Forsund para Noruega, aunque algo mayor que la que muestra el estudio de Tulkens para Bélgica; pero esto también tiene que ver con la técnica de medida de eficiencia utilizada por este último, la FDH (Free Disposal Hull).

1. GASTO EN JUSTICIA EN ESPAÑA EN COMPARACIÓN CON ALGUNOS PAISES DE LA UE

Los gastos en justicia plantean problemas a la hora de efectuar una comparación internacional. En primer lugar existen dificultades derivadas de diferentes delimitaciones del campo institucional en el que se desarrolla esta política de gasto público o de las estadísticas que lo recogen. Por ejemplo, dada su escasa incidencia en el conjunto del gasto público, en algunos casos se incorpora a otros gastos como los de "seguridad y orden público", a la vez que ciertos cometidos judiciales no se recogen en este campo.

Los datos que a continuación se comentan se refieren a la "Administración de Justicia" que se identifica con "Tribunales" sin incluir el Consejo General del Poder Judicial, ni al Tribunal Constitucional. La cifra del gasto en justicia recoge todo el gasto por este concepto, independientemente del nivel u órgano de la Administración encargado de realizarlo. Los valores son presupuestados, lo que en ocasiones representa una diferencia importante (de hasta 6% aproximadamente) con los gastos realizados.

Una primera comparación es la que se refiere a la importancia que representa este gasto cuantitativamente. La parte del PIB que se destina a este cometido es relativamente reducida en comparación con otros servicios públicos. En los primeros años a los que se refiere la información disponible, las diferencias entre nuestro país y el resto incluido en la muestra es muy superior a la que se produce en los últimos años (cuadro nº 3). Aunque no podemos afirmar nada sobre la dotación relativa de España en el momento actual respecto de esta política de gasto, sí se puede decir que en años anteriores ha habido una infradotación comparando nuestro país con otros de la UE como Alemania, el Reino Unido, Italia o Portugal. Aunque las dotaciones actuales van acercando nuestro país a otros de nuestro entorno, el déficit de partida condiciona este acercamiento y puede dar lugar a que todavía las diferencias sean importantes.

Cuadro nº 3

Gasto Público en Justicia en % del PIB en algunos países

Años	España	Reino Unido	Italia	Alemania	Suecia	Portugal	Países Bajos
1977	0.11	0.24					
1978	0.12	0.24					
1979	0.12	0.24					
1980	0.12	0.28			0.20		0.16
1981	0.15	0.28	0.25				
1982	0.16	0.29	0.23	0.36			
1983	0.18	0.29	0.22	0.36			0.17
1984	0.18	0.31	0.23	0.35			0.17
1985	0.19	0.29		0.35	0.16		0.16
1986	0.17				0.15		0.17
1987	0.17					0.26	0.18
1988	0.19					0.24	0.18
1989	0.20				0.17	0.37	0.18

Fuente: Santos Pastor (1991, p.)

Una cuestión importante es la dotación destinada al "beneficio de justicia gratuita" (cuadro nº 4). Esta dotación se reparte por mitades aproximadamente entre turno de oficio y la asistencia letrada al detenido. Comparando con otros países (Reino Unido, Alemania, Suecia y Países Bajos), el nuestro es el que menor cantidad del PIB destina a este cometido, a pesar del importante aumento experimentado en la década de los ochenta (en que se multiplicó por más de cuatro en términos nominales). El país con el que España guarda menos distancia (Países Bajos), destina 6 veces más a este gasto; y los tres mejor dotados gastan entre 11 y 29 veces más.

Cuadro nº 4

Gasto Público en el Beneficio de Justicia Gratuita					
Años	España	Reino Unido	Alemania	Suecia	Países Bajos
1983	0.07				0.59
1984	0.09		2.12		0.57
1985	0.12	1.02	2.10	3.03	0.53
1986	0.11	1.13		2.97	0.55
1987	0.09	1.09			0.61
1988	0.10	1.11			0.62
1989	0.10	1.16			0.62

Fuente: Santos Pastor (1991, p.)

Un tercer aspecto en la comparación se refiere a los inputs personales (cuadros 5 y 6). En nuestro país, los gastos de personal siempre han representado una parte muy importante en el total del gasto en justicia. Si bien en principio podría esperarse que a mayores dotaciones de personal se produjeran mayores dosis de tutela judicial, puede que no se produzca esta relación debido a que los aumentos de personal pueden concentrarse, en lugar de en los juzgadores, en el personal administrativo. Dividido pues el personal en dos grupos: juzgadores (jueces y magistrados) y en no juzgadores (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes), resulta que hasta 1988, en el primer grupo, España era el país peor situado,

con la excepción de Gran Bretaña. Ahora bien, hay que tener presente que este país apoya una gran parte de su tutela judicial en los "magistrates" (más de 28.000 personas en 1989) que administran justicia sin ser retribuidas. En el segundo grupo, la posición Española no es tan mala. parece que el "modelo español", en cuanto a política judicial se refiere, ha respondido a la idea de aumentar la tutela judicial a base de personal no juzgador, con la negativas implicaciones que ello comporta, especialmente en cuanto a garantías del principio de tutela judicial efectiva y a la necesaria presencia e intervención del juez en ciertas fases de los procesos. Aún cuando esta política ha venido cambiando, todavía existe necesidad de aumentar el número de juzgadores.

Cuadro nº 5

Nº de Juzgadores por millón de habitantes en varios países							
años	España	Reino Unido	Italia	Alemania	Suecia	Portugal	Países Bajos
1977	51			186			
1978	51			190			
1979	50			194			
1980	50			198			
1981	58			199			
1982	53			200			
1983	57			200			
1984	59			199			
1985	60	28	124	201		86	
1986	62	30	126	202		94	
1987	61	30	126	203		97	73
1988	67	31	126			106	73
1989	73	32	141		209	106	73

Fuente : Santos Pastor (1991, p)

Cuadro nº 6

Personal total: juzgadores y no juzgadores al servicio de la Administración de Justicia en varios países						
Años	España	Italia	Alemania	Suecia	Portugal	Países Bajos
1984	520		815		700	
1985	541	466	817		707	
1986	550	473	818		696	
1987	559	472	820		790	401
1988	630	471			783	409
1989	741	486		819		416

Fuente: Santos Pastor (1991, p.)

2. GASTO EN JUSTICIA EN ESPAÑA: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS, PROBLEMAS Y REFORMAS

En lo que se refiere a la evolución de este gasto en nuestro país (ver F. Pedraja 1992, p. 63), tomando como referencia el gasto per capita como indicador del "consumo medio" de la tutela judicial, se obtiene que los niveles de gasto de 1970 no vuelven a alcanzarse hasta finales de esa década. Con ella contrasta la década siguiente, donde se produce un notable crecimiento del gasto que, iniciado en 1977, dobla su cuantía en 10 años. Tomando como referencia el gasto en relación con el PIB, se obtienen las mismas conclusiones, siendo los valores al final del periodo un 70% superiores a los del comienzo de la década. Este incremento no se pone de manifiesto si se comparan las cifras que se refieren a la participación en los gastos totales. Esto es así por que mientras que los gastos en justicia son en su práctica totalidad (más del 90%) reales, el Presupuesto del Estado se ha transformado en un presupuesto de transferencias, siendo este tipo de gastos los que han impulsado la expansión del sector público, especialmente en los años de crisis económica.

Uno de los problemas de la Justicia española, generalmente reconocido es el de su lentitud, considerando que una de las causas más importantes es la falta de adaptación de la oferta a la demanda con un ritmo insuficiente de crecimiento en el número de jueces. El propio Ministerio de Justicia reconoce un "desfase gravísimo", con déficit en el número de órganos, número de jueces y funcionarios.

Durante los últimos 15 años se ha incrementado de forma importante el número de juzgadores en nuestro país, reduciendo el déficit que, hemos visto, nos caracterizaba (cuadro n.º 7). Este incremento se ha concentrado en la década 82-92 y en el número de Magistrados; es decir, en los jueces de categoría superior. Aunque en los años 95 y 96 se produce un ligero aumento del número de Jueces de Primera Instancia e Instrucción, con anterioridad se había producido un descenso muchísimo mayor, lo que destaca más el aumento producido en el total de Magistrados. El aumento más importante se produce en 1995, bajando ligeramente en 1997 y algo más en el 98. Según explicación del Ministerio de Justicia sobre las medidas adoptadas, "se han creado nuevas plazas en aquellos órganos judiciales más sobrecargados de trabajo", creándose recientemente una comisión mixta Ministerio de Justicia- Consejo del Poder Judicial en la que representantes de ambos órganos estudian los proyectos de creación de nuevas plazas.

Cuadro nº 7											
PLANTILLA JUDICIAL											
CATEGORÍAS	1982	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	INC 91/98
1ª											
Magistrados del Tribunal Supremo	75	76	97	95	94	80	85	83	83	81	-16%
2ª											
Total Magistrados	800	2184	2213	2441	2403	2446	2553	2601	2551	2598	17%
1 En las Audiencias		827	838	993	925	956	978	1007	1008	1067	27%
2 En el Tribunal Central de Trabajo								-	-		
3 En Juzgados de 1ª Instancia			264	299	332	330	341	341	337	310	17%
4 En Juzgados de Instrucción		232	227	237	227	230	231	237	310	223	-2%
5 Decanatos de Madrid y Barcelona		7(1)	7	7	7	7	7	7	7	7	0%
6 En 1ª Instancia e Instrucción		342	264	392	376	376	390	393	386	410	55%
7 Juzgados de vigilancia penitenciaria		11	11	12	19	20	29	29	23	23	109%
8 Juzgados de lo Social		230	233	244	247	242	263	267	257	256	10%
9 Juzgados de Menores		33	33	35	36	37	38	38	37	37	12%
10 Organos Técnicos del CGPJ		15	15	23	36	23	23	25	25	23	53%
11 Juzgados de lo Penal		220	219	220	228	225	253	257	244	242	11%
3ª											
Total Jueces	1042		650	688	520	413	725	736	736	435	-33%

1 Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción	651	650	688	520	513	725	736	736	435	-33%	
2 Jueces de distrito	(2)						-	-			
TOTAL	1917	2911	3000	3224	3017	3039	3363	3420	3370	3114	16%
(1) Madrid, Barcelona, Sevilla, Málaga, Valencia, Bilbao y Zaragoza.											
(2) Los juzgados de distrito desaparecen a partir de 1990											
Durante 1990 se han amortizado 233 plazas de jueces, destinados a juzgados de distrito, que se han reconvertido en juzgados de paz.											
FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial											

Uno de los problemas más importantes a resolver era el atasco en la resolución de sentencias por numerosos tribunales. El problema más grave se produce en lo contencioso-administrativo. La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 preveía que se desarrollaran los juzgados de lo contencioso, pero en 1996 todavía se contaba con sólo 17 tribunales de lo contencioso-administrativo para toda España, incapaces de absorber la carga de trabajo existente y requiriendo de grandes desplazamientos por parte de los ciudadanos que residían en las provincias que no contaban con estos juzgados (por ejemplo los que vivían Toledo debían acudir a Albacete, los de Ceuta a Sevilla, etc.). En estos tribunales se había llegado a retrasos habituales de 2 – 3 años, y en algunos casos hasta 8-10 años. También aparece una enorme dilación en la Audiencia Nacional, en su sala de lo contencioso-administrativo). En muchos casos esta situación conducía a una indefensión del ciudadano, que se veía en la práctica obligado a renunciar al recurso.

En los temas civiles en audiencias provinciales el retraso medio es de 10 meses, en algunas secciones de 16 meses y más (en Madrid la media era de 19 meses). En algunos casos, según informa el Ministerio de Justicia, estos retrasos han llegado a provocar recursos de amparo al Tribunal Constitucional por demora.

En el caso de la primera instancia de la jurisdicción civil, se producen retrasos de unos 11 meses, llegando a tardar 18 meses en un juicio ejecutivo hasta la sentencia.

El cuadro número 8 ofrece información del número de sentencias dictadas y su incremento en los últimos 13 años para los que se dispone de datos actualizados. El total de los órganos judiciales vienen a dictar un número de sentencias que supera el millón, con un incremento medio para los trece años del 28%. Se produce un descenso a partir de 1989, no recuperándose la cifra de 1988 hasta 1996.

Cuadro n º 8

SENTENCIAS DICTADAS 1985-1997

Órganos	1985	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	INC. 85/97	INC. 92/97
Tribunal Supremo	6,770	9,303	9,957	9,905	9,842	9,060	9,627	9,521	9,987	8,549	8,119	8,347	23%	-13%
Audiencia Nacional	2,180	2,622	2,778	3,291	4,454	4,737	4,834	6,482	6,777	8,099	8,102	7,424	241%	68%
TSJ Salas de lo civil y penal	-	-	-	16	47	68	46	73	68	100	93	122		102%
TSJ Salas de lo contencioso	12,779	17,095	21,315	24,796	30,509	37,511	40,778	44,303	41,954	47,586	52,174	52,650	312%	28%

TSJ Salas de lo social	-	-	-	8,088	25,895	31,540	41,809	42,069	39,593	44,932	50,488	52,377	21%
TC Trabajo (TS Madrid)	9,673	38,399	39,399	28,581	18,785	13,350	-	-	-	-	-	-	
Audiencias provinciales Salas de lo civil	42,247	55,807	55,629	69,431	84,822	108,176	123,770	127,738	131,087	127,276	136,242	147,639	249%
Juzgados de lo social	78,011	162,493	153,885	142,503	147,067	146,549	151,927	164,139	170,849	170,745	164,331	157,798	102%
Juzgados de lo penal	-	-	-	-	74,994	94,512	104,825	122,765	136,182	138,692	130,458	120,679	24%
Juzgados 1ª instancia e instrucción	-	-	191,451	167,465	356,955	385,359	403,672	436,704	458,701	461,736	482,698	500,244	20%
Juzgados de distrito	-	-	547,412	513,173	-	-	-	-	-	-	-	-	
Juzgados de menores	-	-	-	-	-	-	-	-	582	577	288	46	
Procesos de familia	20,433	27,966	30,801	26,196	26,961	30,721	34,235	34,162	39,978	42,028	41,977	37,517	84%
TOTAL ÓRGANOS JUDICIALES	845,175	1,048,128	1,069,958	993,445	780,331	861,583	915,523	987,956	1,035,758	1,050,320	1,074,970	1,084,843	28%
Colegiados	92,454	139,600	146,409	144,108	174,354	204,442	220,864	230,186	229,466	236,542	419,549	268,559	190%
Unipersonales	752,721	908,528	923,549	849,337	605,977	657,141	694,659	757,770	806,292	813,778	655,421	816,284	8%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial y elaboración propia.

Pero más interesante que el número absoluto es el promedio de sentencias dictadas por juez, lo que nos aproximaría a una idea de la productividad. Esta información nos la da el cuadro número 9. Aunque no tenemos datos para el conjunto de los órganos judiciales, se puede apreciar que los jueces que en promedio elaboran un mayor número de sentencias son los del los Juzgados de lo Social, y muy de cerca, adelantándolos en 1993, 1994 y 97, los pertenecientes a los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción. Los mayores incrementos en la productividad, así medida, se producen en los Juzgados de lo Penal que han aumentado el promedio de sentencias por juez en un 58% en el periodo 90-96, aunque los datos del último año sitúan el aumento más importante en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción con el 110% de aumento.

Cuadro n ° 9

Promedio de sentencias por juez

Organos	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	INC. 90-97
Tribunal Supremo	130	93	101	101	117	103	98	103	-20%
Juzgados de lo social	639	629	623	665	650	639	639	616	-4%
Juzgados de lo penal	341	432	476	538	538	540	535	499	46%
Juzgados de 1ª instancia e instrucción	548	593	587	840	633	627	656	1150	110%
Total órganos judiciales	268	287	284	327	308	307	319	348	30%

FUENTE: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial

En el cuadro nº 10 se ofrece otra información relevante para matizar la valoración de la productividad: la referente al número de asuntos pendientes sobre el total de asuntos existentes (los presentados en el año más los acumulados de años anteriores). Las Salas de lo Contencioso Administrativo, tal y como ya hemos mencionado con anterioridad, son las que más asuntos pendientes dejan y por lo tanto las que presentarían una menor productividad.

Cuadro nº 10

ACTUACIÓN DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES

Órganos judiciales	Asuntos pendientes s/ total asuntos						INC. 92-94	INC. 95-97
	1992	1993	1994	1995	1996	1997		
I. TRIBUNAL SUPREMO								
Sala Primera de lo Civil	70.7%	65.5%	61.9%	71.3%	72.2%	74%	-12%	4%
Sala Segunda de lo Penal	41.1%	38.4%	30.8%	38.1%	42.9%	45%	-25%	19%
Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo	60.2%	61.7%	66.6%	68.5%	66.5%	62%	11%	-9%
Sala Cuarta de lo Social	58.0%	53.2%	46.6%	42.7%	42.6%	37%	-20%	-13%
Sala Quinta de la Militar	22.8%	35.8%	32.1%	23.4%	28.8%	30%	40%	28%
II. AUDIENCIA NACIONAL								
Sala de lo Contencioso-Administrativo	77.6%	72.0%	61.9%	65.0%	63.7%	56%	-20%	-14%
Sala de lo Penal	30.0%	46.7%	22.9%	19.9%	19.7%	19%	-23%	-2%
Juzgado Central de lo Penal	19.4%	31.7%	41.9%	59.1%	22.3%	14%	116%	-77%
Sala de lo Social	13.7%	17.6%	17.2%	7.8%	14.1%	14%	26%	85%
III. TRIBUNALES SUPERIORES (17 tribunales)								
Sala de lo Civil y Penal	25.5%	26.7%	27.2%	23.2%	24.2%	23%	7%	0%
Sala de lo Contencioso-Administrativo	66.4%	64.8%	65.0%	71.0%	143.3%	76%	-2%	7%
Sala de lo Social	44.0%	46.5%	47.9%	51.4%	49.6%	48%	9%	-6%
IV. AUDIENCIAS PROVINCIALES (52 audiencias)								
Secciones civiles y penales	31.3%	30.9%	32.5%	35.2%	35.8%	38%	4%	8%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial y elaboración propia.

Los cuadros 11 a 13 ofrecen información por Comunidades para los juzgados que en principio aparecen como más productivos: los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y los Juzgados de lo Social. En los primeros, considerando los datos por cada 100.000 habitantes, para poder realizar una comparación, el mayor número de juzgados se da en las Islas Baleares, que también se enfrentan a un mayor número de asuntos, tanto civiles como penales. El nivel más bajo en número de juzgados es para Navarra, seguida muy de cerca por el País Vasco, Murcia, Madrid, Aragón y Castilla la Mancha, no llegando ninguna de ellas a cuatro juzgados por cada 100.000 habitantes. Navarra también es la que presenta menos asuntos. Madrid es la comunidad que presenta el mayor número de asuntos en relación con el número de juzgados disponibles. Las variaciones en el periodo 1992-97 se recogen en el cuadro número 12. Los mayores incrementos en cuanto al número de juzgados se localizan en Canarias y en Murcia. Prácticamente todos los juzgados experimentan un descenso de los asuntos contenciosos y todos un incremento de los penales, experimentando los incrementos más importantes en Murcia, seguida de Extremadura

Cuadro nº 11

JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN													
1992				1995				1997					
Asuntos		Porcentaje por 100.000 habitantes		Asuntos		Porcentaje por 100.000 habitantes		Asuntos		Porcentaje por 100.000 habitantes			

			Civiles				Civiles				Civiles				Civiles				Civiles		
Comunidades	Habitantes	Juzgados	Contenciosos	Penales	Juzgados	Contenciosos	Penales	Juzgados	Contenciosos	Penales	Juzgados	Contenciosos	Penales	Juzgados	Contenciosos	Penales	Juzgados	Contenciosos	Penales		
Andalucía	7,064,737	297	108,646	589,646	4.20	1,537.86	8,348.32	310	114,692	782,015	4.39	1,623.44	11,069.27	320	97,524	908,892	4.53	1,380.43	12,865.19		
Aragón	1,188,817	44	16,986	65,908	3.70	1,428.82	5,544.00	44	17,342	91,112	3.70	1,458.76	7,664.09	44	16,053	84,327	3.70	1,350.33	7,093.35		
Asturias	1,093,937	46	19,814	55,550	4.20	1,811.26	5,077.99	47	16,995	70,143	4.30	1,553.76	6,411.98	47	13,465	81,322	4.30	1,230.88	7,433.88		
Baleares	709,138	37	20,039	79,212	5.22	2,825.83	11,170.18	38	16,273	102,256	5.36	2,294.76	14,419.76	38	15,705	122,534	5.36	2,214.66	17,279.29		
Canarias	1,493,784	70	29,432	140,556	4.69	1,970.30	9,409.39	73	26,513	194,574	4.89	1,774.89	13,025.58	76	24,337	224,163	5.90	1,629.22	15,006.39		
Cantabria	527,326	21	9,962	34,814	3.98	1,889.15	6,601.99	23	10,613	44,752	4.36	2,012.61	8,486.59	23	8,654	47,082	4.36	1,641.11	8,928.44		
Castilla y León	2,545,926	105	36,766	136,354	4.12	1,444.11	5,355.77	106	37,611	155,016	4.16	1,447.30	6,088.79	107	32,057	169,340	4.20	1,259.15	6,651.41		
Castilla-La Mancha	1,658,446	64	16,973	80,035	3.86	1,023.43	4,825.90	65	22,428	103,587	3.92	1,352.35	6,246.03	66	17,331	118,534	3.98	1,045.01	7,147.29		
Cataluña	6,059,494	262	99,259	471,288	4.32	1,638.07	7,777.68	276	112,552	641,675	4.55	1,857.45	10,589.58	280	97,808	710,587	4.62	1,614.13	11,726.84		
Comunidad Valenciana	3,857,234	166	70,148	352,519	4.30	1,818.61	9,139.17	170	67,535	424,364	4.41	1,750.87	11,001.77	176	58,165	486,650	4.56	1,507.95	12,616.55		
Extremadura	1,061,852	43	11,892	48,964	4.05	1,119.93	4,611.19	44	12,852	70,164	4.14	1,210.34	6,607.70	45	10,635	80,715	4.24	1,001.55	7,601.34		
Galicia	2,731,669	116	37,068	147,077	4.25	1,356.97	5,384.14	116	40,068	207,448	4.25	1,466.80	7,594.19	118	33,625	231,078	4.32	1,230.93	8,459.22		
Madrid	4,947,555	175	79,547	449,475	3.54	1,607.80	9,084.79	178	91,307	563,276	3.60	1,845.50	11,384.94	182	85,394	631,466	3.68	1,746.20	12,763.19		
Murcia	1,045,601	38	15,342	61,341	3.63	1,467.29	5,866.58	38	15,202	94,419	3.63	1,453.90	9,030.12	38	12,559	105,466	4.64	1,201.13	10,086.64		
Navarra	519,277	16	5,870	22,851	3.08	1,130.42	4,400.54	18	5,928	26,666	3.47	1,141.59	5,135.22	18	5,282	29,065	3.47	1,017.18	5,597.21		
País Vasco	2,104,041	74	25,117	122,976	3.52	1,193.75	5,844.75	78	25,115	140,438	3.71	1,193.66	6,674.68	77	21,507	159,596	3.66	1,022.18	7,585.21		
Rioja, La	263,434	10	3,836	13,356	3.80	1,456.15	5,069.96	11	3,626	15,423	4.18	1,376.44	5,854.60	11	3,107	18,020	4.18	1,179.42	6,840.42		
TOTAL	38,872,268	1,584	606,697	2,871,922	4.07	1,560.75	7,388.46	1,635	636,652	3,727,328	4.21	1,637.81	9,588.66	1666	553,208	4,208,837	4.29	1,425.72	10,827.30		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial

Cuadro nº 12

JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA E INSTRUCCIÓN

Comunidades	porcentaje por 100.000 habitantes		
	Juzgados	Contenciosos	Penales
Andalucía	8%	-10%	54%
Aragón	0%	-5%	28%
Asturias	2%	-32%	46%
Baleares	3%	-22%	55%
Canarias	26%	-17%	59%
Cantabria	10%	-13%	35%
Castilla y León	2%	-13%	24%
Castilla-La Mancha	3%	2%	48%
Cataluña	7%	-1%	51%
Comunidad Valenciana	6%	-17%	38%
Extremadura	5%	-11%	65%
Galicia	2%	-9%	57%
Madrid	4%	9%	40%
Murcia	28%	-18%	72%

Navarra	13%	-10%	27%
País Vasco	4%	-14%	30%
Rioja, La	10%	-19%	35%
TOTAL	5%	-9%	47%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial

En cuanto a los Juzgados de lo Social disponemos de datos de los asuntos resueltos sobre los presentados. Los resultados son bastantes irregulares y ponen de manifiesto el retraso que en general padecen los juzgados en la resolución de asuntos pendientes y un mayor o menor esfuerzo en ponerse al día. La tendencia general es al descenso, si se considera la variación en el periodo 1992-97. En muchos casos aparecen cifras que superan el 100% y ponen de relieve los esfuerzos realizados por reducir el trabajo acumulado.

Cuadro nº 13

JUZGADOS DE LO SOCIAL 1989-1997

COMUNIDADES	Porcentaje de asuntos resueltos sobre presentados									INCREMENTO
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1992/97
Andalucía	114%	90%	91%	125%	101%	128%	123%	119%	98%	-21%
Aragón	101%	97%	96%	98%	94%	110%	107%	112%	99%	1%
Asturias	51%	87%	163%	126%	101%	143%	123%	120%	102%	-19%
Baleares	86%	96%	92%	95%	85%	99%	121%	130%	94%	-1%
Canarias	127%	107%	119%	84%	104%	123%	116%	99%	87%	3%
Cantabria	78%	98%	67%	129%	81%	81%	125%	126%	107%	-18%
Castilla y León	96%	109%	96%	103%	102%	142%	119%	114%	105%	2%
Castilla-La Mancha	100%	101%	91%	90%	105%	119%	107%	110%	101%	12%
Cataluña	105%	108%	95%	98%	91%	98%	113%	107%	102%	5%
C, Valenciana	108%	79%	81%	122%	104%	162%	121%	110%	100%	-18%
Extremadura	107%	108%	88%	95%	93%	131%	119%	135%	109%	15%
Galicia	96%	118%	108%	113%	101%	104%	105%	103%	101%	-11%
Madrid	104%	98%	96%	104%	103%	117%	107%	104%	97%	-7%
Murcia	96%	86%	93%	93%	100%	150%	157%	145%	94%	1%
Navarra	92%	97%	34%	326%	84%	135%	115%	110%	111%	-66%
País Vasco	100%	88%	76%	112%	96%	118%	125%	108%	100%	-11%
Rioja, La	72%	134%	96%	111%	78%	106%	114%	108%	85%	-24%
TOTAL	98%	96%	95%	112%	99%	122%	117%	112%	99%	-11%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial

Los cuadros 14 y 15 recogen datos de los Juzgados de lo Penal y Juzgados de Menores. En lo que se refiere a los Juzgados de lo Penal, los asuntos pendientes experimentan una tendencia generalizada a la reducción, si consideramos el periodo 1992-97. Las mayores reducciones se dan en Navarra y Aragón. Sin embargo en Madrid se produce un incremento de los asuntos pendientes, que también se da en menor medida en Galicia y la Comunidad Valenciana. El porcentaje de asuntos resueltos por sentencia se sitúa en torno al 90% como media. Destaca el gran incremento experimentado en los juzgados de Madrid y el descenso, por el contrario, en las Baleares.

Cuadro nº 14

JUZGADOS DE LO PENAL

	INC.	%asuntos			%resueltos				
	Juzgados	pendientes			por sentencia				
Comunidades	92/97	1992	1996	1997	INC.92/97	1992	1996	1997	INC.92/97
Andalucía	11%	38%	35%	33%	-13%	93%	92%	93%	0%
Aragón	50%	39%	16%	17%	-56%	83%	93%	94%	13%
Asturias	0%	42%	32%	32%	-25%	91%	95%	95%	5%
Baleares	13%	52%	33%	30%	-43%	96%	88%	65%	-32%
Canarias	0%	56%	56%	54%	-3%	93%	88%	87%	-7%
Cantabria	50%	53%	51%	52%	-1%	97%	87%	94%	-2%
Castilla y León	0%	23%	27%	22%	-8%	99%	94%	93%	-6%
Castilla-La Mancha	0%	37%	54%	51%	38%	94%	90%	91%	-4%
Cataluña	11%	57%	47%	43%	-24%	92%	86%	87%	-6%
Comunidad Valenciana	9%	29%	32%	30%	5%	92%	88%	92%	0%
Extremadura	25%	28%	18%	21%	-27%	97%	85%	93%	-4%
Galicia	15%	41%	45%	48%	16%	88%	94%	93%	6%
Madrid	7%	25%	22%	31%	22%	68%	90%	91%	33%
Murcia	0%	49%	33%	28%	-43%	96%	94%	89%	-7%
Navarra	0%	48%	24%	19%	-60%	91%	91%	91%	-1%
País Vasco	13%	62%	37%	34%	-46%	92%	87%	87%	-5%
Rioja, La	0%	56%	41%	27%	-52%	97%	85%	94%	-3%
TOTAL COMUNIDADES	10%	43%	38%	37%	-13%	88%	90%	90%	2%
Juzgado Central Penal Único	0%	19%	22%	14%	-28%	96%	64%	95%	-1%
TOTAL NACIONAL	10%	43%	38%	37%	-14%	88%	90%	90%	2%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial.

Los Juzgados de Menores no experimentan excesivos retrasos en comparación con otros juzgados, pero los incrementos en los mismos son bastante más importantes, pudiendo presentar problemas en el futuro. Destaca el gran incremento del País Vasco, seguido de Canarias

Cuadro nº 15

JUZGADOS DE MENORES

Comunidades	% Asuntos pendientes			INC 1992-97	% Asuntos resueltos con medidas			INC 1992-97
	1992	1996	1997		1992	1996	1997	

Andalucía	23%	28%	26%	12%	30%	35%	32%	8%
Aragón	18%	21%	21%	20%	42%	72%	70%	65%
Asturias	12%	15%	22%	78%	13%	37%	50%	289%
Baleares	40%	20%	41%	4%	63%	51%	43%	-32%
Canarias	4%	13%	34%	665%	17%	61%	42%	150%
Cantabria	8%	19%	26%	231%	41%	64%	33%	-20%
Castilla y León	10%	13%	18%	69%	30%	40%	44%	44%
Castilla-La Mancha	12%	16%	13%	16%	21%	33%	24%	13%
Cataluña	26%	20%	17%	-34%	19%	43%	43%	122%
Comunidad Valenciana	17%	32%	25%	47%	15%	43%	43%	196%
Extremadura	23%	12%	13%	-41%	15%	22%	19%	23%
Galicia	17%	21%	41%	140%	38%	53%	42%	11%
Madrid	8%	30%	29%	282%	30%	33%	28%	-8%
Murcia	12%	33%	26%	117%	25%	79%	81%	230%
Navarra	8%	13%	7%	-9%	59%	63%	66%	13%
País Vasco	3%	24%	29%	919%	25%	47%	42%	66%
Rioja, La	33%	36%	26%	-19%	12%	36%	55%	365%
TOTAL	19%	24%	25%	30%	26%	41%	38%	44%

Fuente:Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial.

REFORMAS

Ante los problemas antes mencionados a los que se enfrenta la Justicia española, se han puesto en práctica una serie de reformas, destinadas fundamentalmente a reducir la acumulación de asuntos sin resolver en numerosos tribunales. Detrás de la lentitud de la Justicia se considera que se encuentran las siguientes causas, según señala el propio Ministerio de Justicia

- La carencia de suficientes órganos judiciales y provisiones de plazas: un desfase gravísimo con respecto a las previsiones muy concretas de la Ley de Demarcación de 1988: déficit en el número de órganos y déficit en el número de jueces y funcionarios
- La pervivencia de una legislación procesal que se había vuelto inadecuada –especialmente la muy anticuada Ley de Enjuiciamiento Civil– con la consiguiente ausencia de nuevas leyes modernas que agilizaran los procedimientos
- La insuficiencia de edificios e instalaciones judiciales y el mal estado de muchos de los existentes, sin que existieran presupuestos ni para gastos de mantenimiento ni para gastos corrientes de funcionamiento
- La escasa e inoperante informatización de los juzgados

Las reformas emprendidas y propuestas en el Ministerio de Justicia son las siguientes:

- Nueva legislación conducente a la agilización de la actividad judicial, como la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso–Administrativa, la nueva Ley de enjuiciamiento civil, la Ley concursal, la Ley deresponsabilidad penal del menor, etc.
- Creación de nuevos órganos judiciales, tanto colegiados como unipersonales, con preferencia en zonas especialmente necesitadas, así como los nuevos específicos de lo contencioso-administrativo
- Creación y dotación presupuestaria de más plazas de magistrados y funcionarios para tribunales nuevos y para ya existentes
- Profesionalización del personal, homogeneizando el acceso a través de oposiciones
- Refuerzo provisional de tribunales hasta la superación de los retrasos, teniendo en cuenta el criterio, para garantizar una mayor calidad de la justicia, de terminar lo antes posible con el recurso a juzgadores no profesionales

- Informatización integral de los tribunales que aumente su eficiencia. Esta informatización ah empezado ya ha realizarse a través de denominado "programa Lince" . Con él se pretende cubrir a todas las fiscalías españolas en cuanto a las tareas de gestión a cargo del personal administrativo y apoyo a las funciones que realizan los fiscales, con acceso a bases de datos internas y externas. Está previsto que termine su implantación en el presente año 1999.
- Plan de mejora urgente de las sedes de los juzgados y dotación de presupuestos para gastos corrientes de mantenimiento y funcionamiento. Se caracteriza por acometer multitud de obras menores: 155 en 1996, 232 en 1997, 192 en 1998,; todas inferiores a 5 millones de ptas.

- Nuevos modelos para edificios de juzgados

- Nuevos modelos para edificios e instalaciones de Medicina Legal

Los problemas específicos a los que se enfrenta la vía contencioso-administrativa a llevado a considerar un plan especial de reforma. Además de la mencionada nueva ley , se pretende la creación de 180 nuevos juzgados contencioso-administrativos y un plan de puesta en marcha de 170 órganos unipersonales a escala provincial, así como 10 centrales. De éstos, ya se han creado 65 en diciembre de 1998; se crearán 89 en abril de 1999 y 26 en el año 2.000. EL Ministerio de Justicia espera que estos juzgados absorban el 75% de los recursos, ahorrando en medios humanos y materiales

Aunque las anteriores medias suponen un avance respecto a situaciones anteriores aún quedarían posibilidades de actuación en otros frentes no cubiertos, recordando las recomendaciones de Santos Pastor. Por ejemplo estarían pendientes las reformas de la gestión que se encuadrarían en la reforma general de la Administración Pública, tendentes a establecer una evaluación por objetivos y resultados y sistemas de incentivo al trabajo; la potenciación de la mediación y el arbitraje y la política de tasas judiciales.

BIBLIOGRAFÍA

COOTER R., AND ULEN (1988) Law and Economics. Glenview, ill., Scot and Co. 1988.

HARRIS (1970) "On the economics of law and Order". Journal of Political Economics, 78, 165

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA (INE) Estadísticas Judiciales de España

LANDES W(1971)" An Economic Analysis of the Courts " Journal of Law and Economics, abril

LEWIN, COOK Y MOREY (1982) "Evaluating the Administrative Efficiency of Courts" The International Journal of Management Science vol 10, nº 4, pp 401-411.

PASTOR, S.(1989) "Fundamentos de Economía de la Justicia" Documentos de Trabajo nº 39. Fundación Fondo para La Investigación Económica y Social.

PASTOR, S. (1991) "Gasto Público en Justicia: una nota comparativa" Presupuesto y Gasto Público nº 3. pp. 115-120

PASTOR, S. (1992) "Eficiencia del Gasto Público (con aplicaciones al gasto público en justicia)." Departamento de Economía Universidad Carlos III de Madrid. Investigación realizada para el

PEDRAJA, F. (1992) " Gasto Público en Justicia en España: algunas consideraciones sobre el output, la productividad y los costes de la tutela judicial" Hacienda Pública Española 120/121, pp. 61-72.

PEDRAJA, F. y SALINAS, J. (1995) "Análisis de Eficiencia de la Tutela Judicial: aplicación del análisis envolvente de datos (DEA) a la Jurisdicción Contencioso- Administrativa". Serie Documenta, diciembre. Fundación BBV.

TULKENS (1993) " On FDH Efficiency Analysis: Some Methodological Issues and Applications to Retail Banking, Courts and Urban Transit" Journal of Prductvity Analysis vol. 4, nº ½. pp 183-210.