
¿Cómo debe medirse la producción del servicio de justicia?

José M. Domínguez Martínez y Nuria Rueda López

Resumen: La finalidad de esta nota es realizar una serie de consideraciones acerca de las dificultades inherentes a la realización de una valoración objetiva y exacta del servicio de justicia. Las características que concurren en este servicio, que presenta una naturaleza dual -creativa y preventiva- explican los problemas que han de afrontarse. El recurso a la utilización de las cifras de gasto público lleva a una apreciación limitada del alcance real de la producción del servicio, por lo que se hace necesario complementarlas con informaciones relativas a la actividad desarrollada, los recursos utilizados, los productos obtenidos y la calidad asociada.

Palabras clave: Justicia; gasto público; servicios públicos; valoración.

Códigos JEL: E01; H41; H50.

Una parte muy importante de las políticas públicas tiene como objetivo último la prestación de servicios públicos que incrementen el bienestar social. Dicha oferta de servicios se realiza mediante un proceso cuyo producto no va destinado a la venta y, en ocasiones, ni siquiera se presenta como un resultado intangible, características éstas opuestas a las observadas en la producción del sector privado. Con carácter general, la definición, la cuantificación y la valoración de los servicios, tanto públicos como privados, están plagadas de dificultades metodológicas. Tales dificultades se multiplican cuando nos adentramos en el terreno de los servicios públicos. Dentro de esas complicaciones, el de justicia está sujeto a algunas específicas que se derivan de sus peculiaridades. Concretamente, dicho servicio presenta un carácter que puede considerarse dual: por una parte, tiene un componente creativo en el sentido de que pretende generar un producto que permita atender las necesidades que surjan para que la justicia sea satisfecha; por otra, el propio aparato de la justicia está concebido para que se respete el marco legal y, en consecuencia, no sea preciso poner en marcha actuaciones, que sólo serán necesarias si se cometen infracciones o se desatan conflictos entre partes.

En este contexto pueden producirse algunas situaciones un tanto paradójicas. Así, una gran actividad puede estar reflejando que el sistema en sí es ineficaz en preservar el cumplimiento generalizado de las normas vigentes; desarrollar poca actividad puede, en cambio, ser una señal de respeto generalizado del ordenamiento o, por el contrario, de la existencia de unas estructuras inservibles; un escaso recurso a los servicios de justicia puede significar una escasa confianza en su capacidad resolutoria y, a la inversa, si el grado de confianza es elevado, la utilización del

servicio se verá incrementada. El panorama que nos podemos encontrar puede ser, pues, bastante heterogéneo y no siempre resulta fácil vislumbrar inmediatamente la realidad que subyace a las apariencias en la prestación del servicio.

Lo anteriormente expuesto, aunque de forma sintética, parece suficiente para justificar las enormes dificultades existentes para lograr una valoración exacta del servicio suministrado por el aparato de justicia. Las cifras de gasto público nos dan una indicación del coste en el que se incurre para el mantenimiento de la estructura judicial, fundamentalmente retribuciones salariales y compras de bienes corrientes y servicios.

Sin embargo, los indicadores de recursos no nos aportan información relativa a la actividad desplegada por los servicios de justicia, ni del producto obtenido. Una cuantificación de ambas facetas puede llevarse a cabo a través de la recopilación de los indicadores adecuados, que pueden complementarse con indicios relativos a la calidad (antigüedad de los casos pendientes de resolución, tiempo requerido para la emisión de fallos judiciales...).

No podemos disponer, sin embargo, de ningún indicador que nos refleje directamente la contribución preventiva del sistema de justicia. Indudablemente, el número de delitos cometidos se erige en una alternativa básica. Si no se cometen delitos, cabe deducir que se produce un respeto del marco normativo. Pero tampoco es un indicador exento de dificultades. De entrada, es patente la necesidad de distinguir, como mínimo, entre delitos realmente cometidos y delitos denunciados, que se ven condicionados por el grado de delincuencia o inseguridad ciudadana (ligada a factores exógenos,

entre lo que se encuentran los de carácter socioeconómico). Es ciertamente complicado identificar la cifra de infracciones reales, por lo que, en la práctica, nos tendremos que atener a los registrados por los cuerpos estatales de seguridad y a los denunciados por las personas afectadas.

No obstante, debe tenerse presente que un número reducido de delitos denunciados puede ser indicativo de la eficacia atribuida al sistema de justicia, pero también puede venir parcialmente explicado por la falta de confianza en la actuación de la justicia. Igualmente, una cifra elevada de denuncias puede venir motivada por la ineficacia del sistema, pero parte de aquéllas puede venir motivada por la confianza en su capacidad de resolución.

Respecto a la actividad judicial, los asuntos resueltos en una determinada jurisdicción y/o por un determinado órgano judicial son una medida del servicio que producen. Además, puede diferenciarse entre aquellos que resuelven mediante una sentencia y los que concluyen sin resolución de fondo. Las sentencias emitidas se encuentran más próximas al concepto de producción pública, ya que son necesarios mayores recursos personales y materiales que en otras formas de resolución de asuntos como son las conciliaciones judiciales, los desistimientos y los sobreseimientos.

Otro posible indicador relacionado con la actividad de la justicia es la población reclusa, aunque deben hacerse dos matizaciones. En primer lugar, ofrece una información parcial, ya que no todos los asuntos resueltos judicialmente corresponden al ámbito penal, ni todos los asuntos resueltos dentro de esa jurisdicción implican una condena privativa de libertad. En segundo lugar, es una variable menos dinámica, y requiere evitar una repetición del cómputo como “producto” de aquellas personas en privación de libertad como consecuencia de una sentencia judicial durante los años de ejecución de la condena.

Con arreglo a lo expuesto, no cabe sino concluir la existencia de una dificultad extrema para realizar una valoración económica completa y objetiva del servicio de justicia. La utilización de un enfoque mixto basado en datos de gasto, recursos utilizados, actividades realizadas, productos obtenidos, consecuencias para la vida económica y social, delitos cometidos e indicadores de calidad, aparece como la vía más deseable para alcanzar, dentro de las limitaciones existentes, la visión más completa posible. Complementariamente, el conocimiento de la percepción social de la materialización de la justicia, en el sentido de respeto del ordenamiento vigente, a través de estudios de opinión, resulta de gran interés.

De la exposición anterior puede colegirse, en definitiva, que no es una tarea sencilla hacer justicia a la producción del servicio de justicia. Para emitir un fallo, que esté lo más alejado posible del otro significado de ese ambivalente vocablo, se hace imprescindible instruir un complejo procedimiento multidimensional. La misión arranca ya con dificultades para una aproximación inmediata a las cifras del gasto público en justicia, que, según la clasificación empleada en la contabilidad nacional, aparecen incluidas en la rúbrica de orden público y seguridad. Aunque sean tales cifras de gasto las que se computan para la cuantificación del producto interior bruto, en realidad sólo nos informan de lo que cuesta llevar a cabo el servicio, no de lo que se produce. Como se ha indicado, se trata de un territorio plagado de dificultades. Aunque éstas se superen, quedaría otro aspecto de enorme trascendencia a tomar en consideración: el impacto que el sistema de justicia tiene para el desenvolvimiento de la convivencia ciudadana y el desarrollo de la actividad económica. Probablemente no se incurre en un gran riesgo si se afirma que las sentencias que se emitan sobre esta materia serán recurribles de oficio.