

La justicia como servicio público: la importancia de la perspectiva económica

José M. Domínguez Martínez

Resumen: El propósito de esta nota es trazar un marco general para situar el tratamiento de la justicia como servicio público desde una perspectiva económica. Se resalta el papel de la justicia para el buen funcionamiento de la actividad económica y se incide en los factores que condicionan una eficaz prestación del servicio.

Palabras clave: Justicia; servicio público; perspectiva económica.

Códigos JEL: K00; H59.

Nada ni nadie está por encima de la justicia en un Estado de derecho, ni siquiera la poderosa actividad económica. Más controvertida es la cuestión de si la justicia ha de ser igualmente ciega respecto a las implicaciones económicas de sus sentencias. Episodios recientes, dentro y fuera de España, ofrecen oportunidades para el debate¹. Desde una posición bastante más precaria, al no contar con el respaldo del imperio de la ley ni con la capacidad para interpretarla, también la economía está en disposición de juzgar la justicia... como servicio público (Domínguez, 2013).

La importancia de éste para la sociedad es tal que su provisión figuraba entre las tareas atribuidas por Adam Smith al Estado, dentro de lo que se considera el paradigma de una economía liberal, en el que las intervenciones públicas se limitan a las funciones que el mercado no sea capaz de garantizar. Además, por sus características intrínsecas, es uno de los servicios donde de forma más clara se presenta la asociación entre financiación y producción públicas. Con todo, el desenvolvimiento del sistema lleva a la incorporación de agentes privados, pero ni siquiera la participación de ciudadanos en la emisión de veredictos le resta carácter público, aunque en sí misma sea un argumento contra la aplicación de esquemas conceptuales rígidos.

El sistema judicial es un determinante básico de la actuación económica de un país. Un buen servicio de justicia promueve la producción y la distribución eficientes de bienes y servicios al asegurar dos requisitos esenciales de una economía de mercado (Palumbo et al., 2013, pág. 8): la seguridad de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. La primera ofrece incentivos para ahorrar e invertir, al proteger los rendimientos de tales actividades; el segundo estimula a los agentes a realizar transacciones, disuadiendo comportamientos oportunistas y reduciendo los costes de transacción. Estos factores tienen un impacto positivo sobre el crecimiento económico a través de canales como la promoción de la competencia y la realización de inversiones basadas en relaciones entre empresas.

Pero la trascendencia del servicio de justicia va mucho más allá del ámbito puramente económico. Como subrayan Soros y Carlsson (2013), al esbozar el nuevo enfoque prevaleciente en el marco de la Organización de Naciones Unidas, «la justicia, los derechos humanos, y el imperio de la ley son armas tan poderosas como la educación, la atención sanitaria y la vivienda en la lucha contra la pobreza».



¹ Particularmente debatida ha sido la sentencia del Tribunal Constitucional portugués que anula determinadas medidas de política económica adoptadas por el Gobierno. Durán (2013) se pronuncia por evitar que los Tribunales se conviertan en la sede última de debate de las medidas económicas para hacer frente a la crisis.

En el mencionado informe de la OCDE (Palumbo et al., 2013), se lleva a cabo un análisis económico de los servicios de justicia para un conjunto de países desarrollados. En él se aportan conclusiones de interés para el conocimiento de aspectos fundamentales y el diseño de medidas para un mejor funcionamiento.

De las distintas dimensiones para valorar la actuación del sistema judicial, el estudio se centra en la duración de los procesos y en la predictibilidad de las decisiones, considerados claves para la certeza de las normas, así como en la accesibilidad, que se ve influenciada por los costes de utilización del servicio. La OCDE aboga por que estos costes sean suficientemente bajos para evitar la exclusión, pero no tanto como para inducir litigios injustificados.

La duración de los procesos civiles muestra un amplio recorrido. La media de las demandas civiles en primera instancia (con datos de 35 países) es de 238 días, con un mínimo de 107 en Japón y un máximo de 564 en Italia (272 en España). El agotamiento de las tres instancias lleva a una media (con datos de 16 países) de 2 años y 2 meses (similar a la cifra de España), con un mínimo de 1 año en Japón y un máximo de casi 8 años en Italia. Dada la existencia de una cierta correlación positiva entre la duración de los procesos y los costes, un período de resolución adecuado es una importante condición para la accesibilidad del sistema judicial.

Por otro lado, la predictibilidad de las decisiones de los tribunales, esto es, la posibilidad de predecir cómo será aplicada la legislación, se estima de relevancia extrema desde una perspectiva económica (OCDE, 2013). Se entiende que garantiza la certeza de la ley y posibilita que los agentes económicos anticipen las consecuencias legales de sus acciones. El porcentaje de apelaciones es menor en aquellos países en los que la presentación de un recurso está sujeta a la obtención de una autorización, pero este factor no llega a explicar totalmente las divergencias. Lo anterior se interpreta como indicio de que existe margen para elevar la predictibilidad sin imponer restricciones adicionales.

Las diferencias internacionales en la duración de los procesos obedecen a factores de oferta y de demanda: i) La estructura del gasto en justicia y la gobernanza de los tribunales (responsabilidades de gestión de los presidentes) pueden ser más influyentes que el puro importe del gasto total. La implantación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la gestión activa del progreso de los casos por los

tribunales y la elaboración sistemática de estadísticas favorecen el acortamiento de los procesos. ii) La calidad de la regulación, una implementación puntual y efectiva de las políticas, la integridad en las actuaciones dentro del sector público y el control de la corrupción son elementos asociados a una menor judicialización.

El análisis de la experiencia comparada pone de relieve, en línea con lo señalado, que no existe una correlación significativa entre el presupuesto total asignado a la justicia y el desempeño del sistema judicial (Mora-Sanguinetti, 2013, pág. 61).

Por lo que respecta a la especialización de los magistrados, se estima que favorece una organización más eficiente del trabajo y es probable que garantice una mayor consistencia de las decisiones. Sin embargo, como desventaja potencial puede señalarse la menor capacidad de los jueces para beneficiarse de la extensión transversal del conocimiento. En cualquier caso, los datos comparados señalan que la presencia de tribunales especializados parece estar asociada con una menor duración de los procedimientos (OCDE, 2013, pág. 6).

España aparece entre los países que encabezan el ranking de litigiosidad, medida por el número de casos civiles comenzados en un año respecto a la población, a pesar de tener dos características que tienden a propiciar unos menores niveles: la aplicación de la regla británica (costas a cargo de la parte perdedora) y la posibilidad de negociación de las tarifas de los abogados.

En este contexto, según los indicadores disponibles, un 57% de los juzgadores resuelven sus asuntos en el plazo considerado óptimo y un 43% lo hacen en plazos mayores (Fundación Wolters Kluwer, 2013). Como se señala en Mora-Sanguinetti (2013, pág. 58), *«mientras que los mercados tradicionales se equilibran a través de la fijación de un precio, el mercado de servicios judiciales se equilibra a través de la duración media de los procedimientos»*. La situación existente en España ha llegado a ser calificada de «congestión» por los economistas, algunos de los cuales abogan por la utilización de tasas (Pich y Pons, 2013)². Según los sondeos de

² Schwartz (2013) considera que la subida de la tasas establecida por la Ley 10/2012 *«se ha quedado corta, visto el atasco de los Tribunales y la demora de las resoluciones judiciales»* y que *«no acabaremos de ver la razón fundamental del conflicto si no recordamos que la mayor parte del coste de acudir a la Justicia es el cargado por procuradores y abogados»*.

opinión pública, los ciudadanos, casi en un 80%, consideran que el servicio público de justicia funciona poco o nada satisfactoriamente. Se trata del servicio peor valorado (CIS, 2013, pág. 1).

Una economía de mercado avanzada, articulada sobre un entramado de múltiples relaciones entre los distintos agentes, con sus conflictos potenciales, es altamente dependiente de unos servicios de justicia eficaces³. La actividad económica necesita imperiosamente del auxilio de la justicia; también, sin embargo, ésta precisa de la incorporación de medidas de eficiencia que garanticen el desarrollo adecuado de su función esencial. No es lo mismo obtener una buena evaluación económica de la justicia que alcanzar la justicia económica, pero también es necesario aspirar a esa meta.

Referencias bibliográficas

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOCIOLOGICAS (CIS): «Opinión pública y política fiscal», Estudio nº 2.994, julio.

DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, J. M. (2013): «Economía de la justicia», Sur, 28 de julio.

DURÁN, F. (2013): «Justicia y economía», Cinco Días, 23 de abril.

FUNDACIÓN WOLTERS KLUWER (2013): «Informe 2012 del Observatorio de la Actividad de la Justicia», www.fundacionwolterskluwer.es.

MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013): «El funcionamiento del sistema judicial: nueva evidencia comparada», Banco de España, Boletín Económico, noviembre.

OCDE (2013): «What makes civil justice effective?», OECD Economics Department Policy Notes, Nº 18.

PALUMBO, G.; GIUPPONI, G.; NUNZIATI, L., y MORA-SANGUINETTI, J. (2013): «Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective», OECD Economic Policy Papers, nº 5.

PICH, V., y PONS, L. (2013). «La economía de una justicia eficaz», Cinco Días, 18 de marzo.

SCHWARTZ, P. (2013): «La escandera de las tasas judiciales», Expansión, 9 de enero.

SOROS, G., y CARLSSON, G. (2013): «Justice is the new front in war on global poverty», Financial Times, 16 de junio.

THE ECONOMIST (2013): «Criminal justice: measure for measure», 30 de noviembre.

³ Cada vez más se tiende a llamar la atención acerca de los indicadores más adecuados para la medición de la eficacia del servicio de justicia. Así, por ejemplo, se aboga por no limitarse a computar simplemente el número de personas procesadas, sino por tener presente el número de personas derivadas a programas de atención específica en lugar de condenas a prisión, así como el de individuos no reincidentes (The Economist, 2013).

