

Sistemas judiciales justos y... eficientes

José María López Jiménez

Resumen: En este artículo se muestra la interrelación entre los sistemas judiciales y el desarrollo económico. Además, los sistemas judiciales que, por definición, han de ser justos, deben ser eficientes, a cuyos efectos, según la OCDE, la eficiencia se mide por la duración de los procedimientos. De ese equilibrio entre justicia y eficiencia resultará un plus de legitimidad para el sistema judicial y para el bienestar de los particulares.

Palabras clave: Justicia; sistema judicial; tutela judicial efectiva; seguridad jurídica; eficiencia; actividad económica; análisis económico.

Códigos JEL: K10; K12; K40.

La situación actual de las sociedades más avanzadas, agobiadas por la caída de la recaudación, por las subidas de impuestos y por las restricciones presupuestarias, con una actividad económica jibarizada, unos servicios públicos y unas condiciones de empleo menguantes, tanto cualitativa como cuantitativamente, ha desplazado del debate cuestiones básicas que han salpimentado la convivencia durante los últimos 2.400 años.

Entre estas materias se incluyen, desde luego, la Justicia, como principio o valor, y la Administración de Justicia, como el compendio de los elementos personales y materiales que permiten que aquella transite de lo etéreo a lo tangible en relación con un caso concreto, y, así, «dar a cada uno lo suyo», como estableció siglos atrás el jurisconsulto romano Ulpiano (*suum cuique tribuere*).

Como es innegable, la Justicia y sus instrumentos han de ocupar un lugar privilegiado, sin que sean admisibles ni las «medias tintas» ni su posposición o degradación, pues este supremo valor (o el afán por alcanzarlo y conservarlo) es inherente a modos de convivencia como el nuestro, que, ciertamente, se encuentran entre los más desarrollados y que proporcionan mayores cotas de bienestar material a los ciudadanos.

El derecho del ciudadano para acceder a los Tribunales en demanda de la satisfacción de su interés o derecho ha cuajado al más alto nivel, en textos internacionales y nacionales.

Por ejemplo, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 30 de marzo de

2010, dedica su Título VI, explícitamente, a la «Justicia». Este Título VI comprende cuatro artículos: el artículo 47 (Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial), el artículo 48 (Presunción de inocencia y derechos de la defensa), el artículo 49 (Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas) y, en fin, el artículo 50 (Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción).

De estos artículos, nos interesan ahora los dos primeros párrafos del artículo 47, que reconocen, respectivamente, el derecho a la tutela judicial efectiva, así como el derecho de toda persona «a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley».

Nuestra Constitución de 1978, a pesar de ser bastante anterior a la citada Carta de la Unión Europea, coincide sustancialmente con los estándares más avanzados (lo que, por otra parte, es inevitable, al cimentarse ambos cuerpos normativos en un mismo denominador común universal y regional, integrado, entre otros, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales).

De un lado, el artículo 24 de nuestra Constitución dispone, elevándolo al rango de derecho fundamental, que «Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión». De otro, el artículo 117, que sirve de pórtico de entrada al Título VI («Del Poder Judicial») afirma que «La justicia emana del pueblo y se

administra en nombre del Rey por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley».

Para el logro de sus fines -la justicia del caso concreto, mediante la aplicación de las reglas integrantes del ordenamiento jurídico-, la Administración de Justicia debe ser eficiente y, en un «más difícil todavía», coadyuvar al crecimiento económico, o, al menos, no impedirlo o ralentizarlo.

El conocimiento difícilmente puede ser compartimentado, y, llegados a este punto, en el que se requiere que la práctica de los tribunales, además de dar a cada uno lo suyo, sea eficiente y permita el progreso económico, lo que, en un círculo virtuoso, a su vez redundará en beneficio de los justiciables, es indispensable el acercamiento de dos «mundos» que no debieron divorciarse para discurrir por caminos paralelos.

En sentido amplio, consideramos que la realidad jurídica y la económica, que se integran en el campo de estudio de las ciencias sociales, deben convergir hacia puntos de encuentro y mutua comprensión, porque un tratamiento jurídico ayuno de reflexiones económicas, tanto de la justificación de un determinado fenómeno, como de las consecuencias de una concreta toma de postura jurídica, puede ser tan peligroso como una economía desconectada de las genuinas necesidades de las personas, que, en su voracidad, puede derribar proyectos vitales, familias, o empresas, hasta una sociedad o un Estado (López Jiménez, 2014, en prensa).

No obstante, hay que reconocer que existen barreras difíciles de superar entre estos dos ámbitos del conocimiento, que se sintetizan, desde la vertiente jurídica, en la afirmación de que alguien «es de letras», como si las letras y los números, al igual que el agua y el aceite, fueran absolutamente incompatibles.

Desde el lado económico, Ferreira muestra que *«Una de las primeras causas por las que sostenemos creencias irracionales en Economía es lo mucho que nos cuesta tratar con números y conceptos matemáticos sencillos. Y su razón no es distinta de la que nos encontramos en otras disciplinas. No tener una idea clara de lo que significan cifras más altas que los millones puede hacer a alguien errar a la hora de apreciar tanto la edad de la Tierra, el número de sus habitantes o lo que significan ciertas cantidades de dinero sobre el monto total de la economía»* (Ferreira García, 2013, pág. 13).

Un ejemplo de esta dificultad para aprehender la realidad de los grandes números lo podemos descubrir en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, y, en particular, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado (Administración Central) para el año 2014 (Ley 22/2013, de 23 de diciembre). De una previsión de gasto total de 354.626.077.000 euros para 2014 (el PIB de España es de, aproximadamente, un billón de euros, es decir, unas tres veces más), a justicia se destinan 1.500.000.000 euros, al pago de intereses de la deuda pública 36.590.000.000 euros, y al pago de pensiones 127.483.833.000 euros. Es decir, las partidas para el pago de la deuda pública y las pensiones son, respectivamente, casi 25 y casi 85 veces superiores que la de justicia.

Otro ejemplo lo hallamos en la cifra de las ayudas públicas comprometidas para la recapitalización del sistema bancario español, en diversas formas de capital, desde mayo de 2009 hasta septiembre de 2013-sin computar elementos tales como los avales concedidos a las emisiones de las entidades en los mercados de capitales, los esquemas de protección de carteras de activos (EPA) o la participación pública en la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria (Sareb)-, que ha ascendido a 61.366.000.000 euros (Banco de España, 2013). Esta cifra puede parecer exigua si la comparamos con los intereses de la deuda pública, antes citados, para 2014, o, en términos más generales, con el PIB español, de un billón de euros, del que representaría aproximadamente un 6%.

El imperativo de que los costes y beneficios de cualquier actividad guarden una buena y equilibrada relación es fácilmente extrapolable a la justicia. Los costes de un sistema judicial sano se compensarán fácilmente con la cohesión social y con la seguridad jurídica, y estos permitirán, simultáneamente, el desarrollo de la actividad económica.



Adicionalmente, en un marco institucional que fomenta e incentiva el libre comercio y la inversión sin trabas, que quedó consagrado para esta nueva era en la Declaración de la Cumbre del G-20 de Washington, celebrada el 15 de noviembre de 2008, que un Estado cuente con un sistema judicial adecuado permitirá la llegada de flujos de inversión procedentes del exterior, o que el coste de la financiación (el tipo de interés a pagar, pero también otras posibles contraprestaciones, no pecuniarias, exigidas por los inversores) sea inferior o más razonable.

Es revelador que lo apuntado en el párrafo anterior lo podemos encontrar, en esencia, en una visión precursora, con alusiones directas a los informes del Banco Mundial, en el discurso pronunciado por el entonces Presidente del Tribunal Supremo, Sr. Hernando, en el solemne acto de apertura del año judicial, el 13 de septiembre de 2005.

El título del discurso es «Jurisprudencia vinculante: una necesidad del Estado de Derecho» (Consejo General del Poder Judicial, 2005), del que merecen ser transcritos algunos párrafos:

«[...] desde una perspectiva de costes resulta difícil cuantificar la incidencia que un determinado grado de inseguridad jurídica tiene sobre el sistema económico en su conjunto. En realidad, si arduo resulta explorar los costes indirectos generales de un sistema de Justicia imperfecto más aún lo será deslindar la participación que tiene en esos mismos costes la relativa incerteza derivada de las resoluciones contradictorias. Sí puedo referirme globalmente a los informes confeccionados por el Banco Mundial, en los que se ha expresado que la presencia de un sistema judicial imperfecto constituye un serio obstáculo para el florecimiento de la actividad económica.

Por otra parte, aunque también resulte incuantificable en sus consecuencias precisas, es notorio que los “rating” elaborados por instituciones financieras u otras entidades internacionales, en los que se evalúa la solidez económica e institucional de los distintos países, y desde luego la Justicia, tienen una influencia evidente en las decisiones inversoras procedentes del exterior.

También imposible resulta cuantificar el impacto de un cierto estado de incertidumbre con respecto al resultado de los litigios sobre la percepción ciudadana de la salud de nuestro sistema de Justicia y, por tanto,

también concluir sobre su potencial deslegitimador. [...]».

En un trabajo de reciente publicación, Mora-Sanguinetti (Mora-Sanguinetti, 2013, pág. 57), confirma que *«numerosos estudios a escala internacional enfatizan que un sistema judicial eficiente es necesario para garantizar el desarrollo económico, así como el funcionamiento adecuado de numerosos mercados específicamente, como el de crédito o el inmobiliario»*, a pesar de lo cual, el conocimiento comparado -entre diversas jurisdicciones- y con datos reales sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales ha sido hasta ahora muy escaso

Mora-Sanguinetti alude en su artículo a la base de datos de la OCDE, relativa a los asuntos del orden jurisdiccional civil (en particular, a los *«mecanismos creados para garantizar el cumplimiento de los contratos entre sujetos privados»*), elaborada en colaboración con el Banco de España y la Banca d'Italia, que procura colmar este déficit de información.

Aunque la medición de la eficiencia -o rendimiento- de un sistema judicial puede comprender varias dimensiones, la OCDE identifica la eficiencia con la duración de los procedimientos.

Con una mirada que los juristas no solemos cultivar, pero que sí podemos comprender y que puede servir para la adopción de decisiones, Mora-Sanguinetti (págs. 58 y 59) explica la metodología seguida por esta base de datos, que disecciona los sistemas judiciales como si fueran «mercados», en los que se cruzan una demanda y una oferta un tanto singulares, al menos para los ojos de los expertos en leyes:

«La estructura de la base de datos refleja a los sistemas judiciales como “mercados”, donde la demanda y la oferta de servicios judiciales se cruzan. La demanda de justicia se mide por el número de casos (litigios) iniciados por año, mientras que la oferta está definida por el número de litigios resueltos por el sistema judicial en el mismo período. 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. [...] Por el lado de la oferta, podríamos destacar la cantidad y la calidad de los recursos financieros y humanos dedicados a la justicia o la difusión de las tecnologías de la información (TIC) en los tribunales. Por su parte, los

factores que influyen, en principio, en la demanda de servicios judiciales se pueden agrupar en aquellos de carácter “interno” y los de carácter “externo”. Como ejemplo de estos últimos, podemos citar las características estructurales de la economía y su posición cíclica, la cultura o la calidad y cantidad de la legislación. Entre los factores “internos” destacan los costes de acceso al servicio (si hay o no políticas de “justicia gratuita”) o los incentivos bajo los cuales actúan los abogados».

En conclusión, con esta breve aportación hemos tratado de mostrar que la discusión sobre el «estado de la justicia» debe ser permanente, y no quedar disimulada o relegada por otras controversias relevantes pero coyunturales.

La importancia de la Justicia, como principio o valor, y del sistema judicial, como medio a través del cual aquélla se realiza, se consagra en tratados internacionales y documentos constitucionales, pues confieren legitimación a los sistemas políticos.

En fechas no muy lejanas ha comenzado a prestarse atención a la importancia que un sistema judicial tiene, complementariamente, para el desarrollo económico y para la libre circulación de bienes, servicios e inversiones, lo que provoca que, indefectiblemente, se hayan de acercar las esferas del Derecho y de la Economía.

Por último, en esta línea, en el examen de la eficiencia de los sistemas judiciales, el análisis económico puede aportar una perspectiva y una información de la máxima pertinencia, para la toma de decisiones tanto por los concretos operadores jurídicos (jueces, abogados, etcétera) como por los responsables de la implementación de políticas públicas que inciden en la Justicia.

Referencias bibliográficas

BANCO DE ESPAÑA (2013): Nota informativa sobre las ayudas financieras públicas en el proceso de recapitalización del sistema bancario español (2009-2013), 2 de septiembre.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2005): «Jurisprudencia vinculante: una necesidad del Estado de Derecho», discurso leído en el acto inaugural del año judicial 2005, 13 de septiembre.

FERREIRA GARCÍA, J. L. (2013): *Economía y pseudociencia. Crítica a las falacias económicas imperantes*, Díaz y Pons Editores.

LÓPEZ JIMÉNEZ, J. M^a. (Director) (2014): *La cláusula suelo en los préstamos hipotecarios*, Editorial Bosch, en prensa.

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