

Santos Pastor Prieto

Dilación, eficiencia y costes

Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia

Dilación, eficiencia y costes

¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?

Santos Pastor Prieto

*UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN DERECHO Y ECONOMÍA*

■ Resumen

En este documento de trabajo se proporciona una primera estimación de cuánto duran los pleitos en España, una técnica para su medición y un examen de sus consecuencias y de las políticas existentes para reducirla. El perfil de la litigiosidad y la escasa frecuencia de los acuerdos muestran que el actual grado de judicialización de los conflictos es ineficiente y está causado en buena parte por el mal funcionamiento de la Justicia, por fallos en la legislación procesal y sustantiva y por una inadecuada estructura de incentivos de los profesionales. Con menor extensión y profundidad, se analizan los costes sociales de la Justicia, la reducción del crecimiento económico que causa un deficiente sistema judicial y la escasa eficiencia de este servicio, debido a problemas de organización, gestión y gobierno.

■ Palabras clave

Dilación judicial, costes, Justicia, eficiencia del sector público, gestión pública, instituciones y crecimiento.

■ Abstract

This paper provides estimates of courts' delay, a methodology to measure delay, and an explanation of the consequences and the policies available to reduce it. The types of legal disputes and the shortage of settlement rates are evidences of endogenous demand-inefficiency motivated by the law, the courts and the practices of the legal profession. Other topics addressed, though with less extension, are the social costs of justice—including public expending, private costs and indirect or hidden costs caused by an inadequate justice system—, and a preliminary assessment of productive efficiency due to organizational, managerial, technological and governance problems.

■ Key words

Court delay, litigation costs, judicial systems, efficiency of public sector, public management, institutions and growth.

La decisión de la Fundación BBVA de publicar el presente documento de trabajo no implica responsabilidad alguna sobre su contenido ni sobre la inclusión, dentro del mismo, de documentos o información complementaria facilitada por los autores.

The Foundation's decision to publish this working paper does not imply any responsibility for its content. The analyses, opinions, and findings of this paper represent the views of its authors; they are not necessarily those of the BBVA Foundation.

No se permite la reproducción total o parcial de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, reprográfico, fotoquímico, óptico, de grabación u otro sin permiso previo y por escrito del titular del *copyright*.

No part of this publication including cover design may be reproduced or transmitted and/or published in print, by photocopying, on microfilm or in any form or by any means without the written consent of the copyright holder at the address below; the same applies to whole or partial adaptations.

La serie Documentos de Trabajo, así como información sobre otras publicaciones de la Fundación BBVA, pueden consultarse en: http://www.fbbva.es

DEPARTAMENTO EDITORIAL
DE LA FUNDACIÓN BBVA

DIRECTORA
Paz Pérez-Bilbao

COORDINADORA DE REDACCIÓN Y ESTILO
Mercedes Bravo

Dilación, eficiencia y costes:

¿Cómo ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad?

EDITA
© Fundación BBVA. Plaza de San Nicolás, 4. 48005 Bilbao

DISEÑO DE CUBIERTA
Roberto Turégano

DEPÓSITO LEGAL: M-11.529-2003
IMPRIME: Sociedad Anónima de Fotocomposición

La serie Documentos de Trabajo de la Fundación BBVA está elaborada con papel 100% reciclado, fabricado a partir de fibras celulósicas recuperadas (papel usado) y no de celulosa virgen, cumpliendo los estándares medioambientales exigidos por la actual legislación.

El proceso de producción de este papel se ha realizado conforme a las regulaciones y leyes medioambientales europeas y ha merecido los distintivos Nordic Swan y Ángel Azul.

Í N D I C E

1. Introducción	7
1.1. Los rasgos de un buen sistema judicial. Un catálogo de problemas	10
1.1.1. Función de la Justicia. Objetivos de la política judicial.	10
1.1.2. Rasgos de un buen sistema judicial	11
1.2. Un breve comentario sobre opiniones y situaciones	13
1.2.1. Distintas visiones sobre los problemas	13
1.2.2. Imagen y realidad de la Justicia	13
1.2.3. ¿Percepciones sobre qué?	15
1.3. El análisis de la duración.	18
2. Duración de los litigios en la primera instancia civil.	25
2.1. Andalucía	25
2.2. País Vasco	28
2.3. Cataluña	32
2.4. Comunidad de Madrid (Plaza de Castilla)	34
2.5. Valladolid	35
2.6. Análisis univariante	36
2.7. De la duración a la dilación	37
2.8. Resumen y comparaciones relativas a la primera instancia civil	38
3. Duración de los procesos de apelación civil.	40
3.1. Conjunto del Estado	40
3.2. Andalucía	41
3.2.1. Observación de conjunto.	41
3.2.2. Duración por procedimiento.	42
3.2.3. Duración por Audiencia y Sección. Implicaciones singulares para la gestión y supervisión judiciales.	42
3.2.4. Consistencia de la estimación del sistema informático	43
3.3. País Vasco	43
3.4. Cataluña	47
3.5. Comunidad de Madrid	52

3.6. Valladolid	54
3.7. Resumen y comparaciones relativas a la duración de los procesos de apelación civil	56
4. La casación civil (Tribunal Supremo). Comparaciones internacionales sobre dilación civil	58
4.1. La casación civil (Tribunal Supremo)	58
4.2. Comparaciones internacionales sobre dilación civil.	60
4.2.1. Proyecto Lex Mundi	60
4.2.2. Estudio de la Comisión Europea	61
5. Primeras estimaciones sobre la duración en la jurisdicción penal, contencioso-administrativa y laboral	63
5.1. Duración de los procesos penales	63
5.1.1. Primera instancia penal	63
5.1.2. Audiencias Provinciales. Materia penal	63
5.1.3. Tribunal Supremo. Sala Segunda, de lo Penal	64
5.2. Duración de los procesos contencioso-administrativos.	65
5.2.1. Primera instancia contenciosa administrativa.	65
5.2.2. Tribunales Superiores de Justicia en materia contenciosa administrativa	65
5.2.3. Tribunal Supremo. Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo	66
5.3. Duración de los procesos laborales	67
5.3.1. Primera instancia laboral	67
5.3.2. Tribunales Superiores de Justicia. Jurisdicción laboral	68
5.3.3. Tribunal Supremo. Sala Cuarta, de lo Social	68
6. Consecuencias. Causas y políticas	69
6.1. Consecuencias.	69
6.2. Causas de la dilación. Políticas	72
7. Eficiencia y demanda. ¿Tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos?	74
7.1. Quiénes son los usuarios de la Justicia, cuáles son los motivos por los que acuden a ella y qué resultados obtienen en primera instancia	74
7.1.1. Procedimientos	74
7.1.2. Materias.	79

7.1.3. ¿Cuál es la cuantía sobre la que versan los litigios?	80
7.1.4. Naturaleza de las partes.	81
7.1.5. Número de intervinientes	81
7.1.6. Manera en que se resuelve el conflicto, mediante auto o sentencia.	82
7.1.7. ¿A quiénes dan la razón los órganos judiciales?	82
7.2. Quiénes son los usuarios de la Justicia, cuáles son los motivos por los que acuden y qué resultados obtienen en las Audiencias Provinciales.	83
7.2.1. Procedimientos	83
7.2.2. Materias.	84
7.2.3. Cuantía del principal e intereses	84
7.2.4. Naturaleza de las partes.	84
7.2.5. Número de intervinientes	84
7.2.6. Manera en que se resuelve el conflicto, mediante auto o sentencia.	85
7.2.7. Frecuencia con que se estima la pretensión.	85
7.3. La presencia de empresas como litigantes.	85
7.4. ¿Qué hay en realidad del aducido <i>boom</i> de litigiosidad? Evidencia empírica	87
7.5. ¿Tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos? .	88
7.6. ¿Por qué son más escasos entre nosotros los acuerdos?	91
8. Los costes de la Justicia	95
8.1. Gasto en Justicia	95
8.1.1. Número de jueces y otro personal.	96
8.1.2. Justicia gratuita	97
8.1.3. Coste por órgano judicial	98
8.1.4. Coste por sentencia	98
8.1.5. El coste del sistema de Justicia penal.	98
8.1.6. Gasto público y recursos humanos en seguridad	99
8.1.7. Las políticas de <i>más de lo mismo</i>	99
8.2. ¿Tasas judiciales?	100
8.3. El coste privado.	102
8.3.1. ¿Cuáles son los costes que los particulares soportan en los principales procedimientos en los que se ven involucrados? .	103
8.4. Costes ocultos o indirectos de la Justicia. Deficiencias de la Justicia y crecimiento económico	105

9. ¿Se puede producir más y mejor?	107
9.1. Productividad y eficiencia. Estimaciones	107
9.2. Diseño y comportamiento organizativo. Gestión judicial. Servicios comunes	109
9.3. El desgobierno de la Justicia	112
9.4. Política de recursos humanos	113
9.5. Tecnología y sistemas de información	114
9.6. ¿Más medios, mayor producción, menor dilación?.	114
9.7. Un apunte sobre la eficacia de la ejecución de las sentencias	116
9.8. ¿Cantidad frente a calidad de la Justicia?.	119
10. Conclusiones	122
Bibliografía.	125
Nota sobre el autor	129

1. Introducción

EN este documento de trabajo se abordan cuatro tipos de cuestiones y tareas. La primera, de más alcance y extensión, sobre la dilación, proporciona una estimación inicial de cuánto duran los pleitos en España y una técnica para su medición. Aunque el grueso de las estimaciones versa sobre la jurisdicción civil en primera instancia y apelación, porque su calidad lo permite, se ofrecen resultados preliminares de estimaciones sobre las restantes jurisdicciones. La segunda concierne al grado de eficiencia con que desempeña sus funciones el sistema judicial español, y se cuestiona si tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos, que es una manifestación de ineficiencia poco tenida en cuenta. Para ello se analizan las características de los usuarios, los motivos que les llevan a la Justicia y el tipo de respuesta que obtienen de ella. Frente a los eternos tópicos sobre el auge y crecimiento de los litigios, se proporciona evidencia en sentido contrario en dos de las cuatro jurisdicciones. La escasa frecuencia con que se practica el acuerdo entre nosotros, comparado con países cercanos, es otra cuestión que se aborda dentro de ese segundo tipo de temas.

La tercera cuestión trata brevemente de los costes sociales de la Justicia, el coste público, el privado y los costes indirectos que las disfunciones y deficiencias del sistema judicial causan al crecimiento económico. En cuarto y último lugar se plantea si no se podría producir más y mejor con los medios disponibles. Como reza el subtítulo, nuestro esfuerzo pretende, también, ayudar a que la imagen de la Justicia se corresponda mejor con la realidad, por entender (este documento proporciona evidencias de ello) que muchas veces hay un gran desequilibrio entre lo mucho que se habla y opina y lo poco que se conoce sobre el funcionamiento y efectos reales de este importante Servicio Público.

En el apartado 1.1 se enumera el conjunto de rasgos que caracterizan un buen sistema judicial o, lo que es lo mismo, una categorización de los distintos problemas que le aquejan. Esto nos parece importante para ubicar el conjunto de temas que se tratan aquí y evitar la confusión

de ideas y confusión de políticas en que se cae cuando se mezclan problemas y conceptos que son diferentes. También se recogen en esta introducción algunas reflexiones sobre la relación entre percepciones (cuyo conocimiento se viene produciendo generalmente mediante encuestas) y situaciones, cuyo conocimiento se obtiene a partir de información fiable proporcionada por los distintos actores u operadores.

Los capítulos segundo a sexto están dedicados a la duración, comenzando con una breve introducción sobre método y fuentes para la medición de la misma. El capítulo segundo se refiere a la medición de la duración y otros rasgos característicos de la primera instancia civil, tanto para el conjunto del Estado como para distintas Comunidades Autónomas, y los perfiles que muestra el análisis univariante. El capítulo tercero analiza, en términos similares a la primera instancia, la apelación civil. El capítulo cuarto considera la situación que padece (no se nos ocurre otra forma más feliz de adjetivarla) la Sala Primera del Tribunal Supremo, y recoge algunas comparaciones internacionales sobre duración que incluyen a España.

El capítulo quinto ofrece los primeros resultados sobre la duración y otras características de la Justicia penal, contencioso-administrativa y laboral. Estas estimaciones son menos afinadas y exhaustivas que las realizadas a propósito de la Justicia civil pero son, que sepamos, las únicas realizadas con el método y detalle que aquí se presenta. Las consecuencias de la dilación, las principales causas que la motivan de forma estructural y las políticas que han mostrado ser efectivas son el objeto del capítulo sexto. A tres conjuntos de esas políticas se dedican las secciones restantes.

Sobre el sector Justicia —como se denomina este servicio en muchos países— pende la queja de su provisión ineficiente. El capítulo séptimo examina una dimensión de la ineficiencia del sistema judicial poco considerada, el exceso de litigios y la judicialización de los conflictos, en buena parte motivada por el propio sistema judicial. Para comprender mejor este efecto necesitamos conocer de forma cuidadosa cuál es el perfil de los litigios, quiénes son los usuarios de la Justicia (entre otros, las empresas), por qué acuden a ella y qué resultados obtienen, cuestiones con las que comienza ese capítulo. Frente a los tópicos sobre la avalancha de litigios, se proporciona evidencia en sentido contrario en dos de las cuatro jurisdicciones. La escasa frecuencia con que se practica el acuerdo entre nosotros, comparado con países cercanos, es otro tema que se aborda dentro de ese segundo tipo de temas.

El capítulo octavo, dedicado a los costes de la Justicia, analiza en primer lugar el gasto público y los insumos en que se traduce, para tratar de acotar el alcance de los argumentos que imputan los problemas de la Justicia a la falta de medios. También se ofrecen algunos comentarios sobre las tasas judiciales¹. A continuación se presentan estimaciones sobre el coste privado, principalmente —aunque no siempre el más importante— sobre honorarios de los abogados. Cuando el sistema judicial no funciona, o funciona mal, los derechos no son tutelados y las obligaciones no se cumplen, las empresas no contratan o invierten y se impone una prima de riesgo a los países, que lastra su crecimiento económico. Con la estimación del alcance de estos efectos —uno de los temas que están atrayendo más atención a la investigación económica en estos tiempos— termina este capítulo.

La *ineficiencia de oferta*, esto es, la cuestión sobre si se podría producir más y mejor o a menor coste, es el objeto del capítulo noveno. Además de proporcionar algunas estimaciones sobre su alcance, este capítulo analiza tres de los principales ámbitos desde los que se origina la ineficiencia. En primer lugar, el inadecuado diseño de la organización judicial y su gobierno, desde los juzgados hasta el nivel superior, ubicado en el reparto de competencias (y organización) entre el Consejo, Ministerio y Comunidades Autónomas. En segundo lugar, la ausencia de una verdadera política de recursos humanos en un sector que es trabajo-intensivo, al punto de absorber más de las tres cuartas partes del presupuesto. En tercer lugar, las insuficiencias tecnológicas, a pesar de los indudables progresos conseguidos por algunas Comunidades Autónomas. El capítulo noveno termina con dos apuntes, uno sobre la ineficacia de la ejecución —tema todavía no abordado como se merece, a pesar de su enorme importancia— y otro sobre el pretendido conflicto entre cantidad y calidad, en que suelen refugiarse con no poca frecuencia quienes no hacen bien su trabajo o sencillamente están en contra de cualquier evaluación de este Servicio Público. En el capítulo décimo se recogen las principales conclusiones y se sugieren líneas de trabajo futuras.

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

1.1. Los rasgos de un buen sistema judicial. Un catálogo de problemas

1.1.1. Función de la Justicia. Objetivos de la política judicial

La función de la Justicia es hacer efectivo y real el valor nominal o aparente del derecho. Que haya pleitos no es necesariamente bueno o malo y, por tanto, el objetivo de la política judicial no debe ser necesariamente facilitar el acceso a la justicia, como tampoco puede serlo desjudicializar los conflictos. La Justicia es sólo uno de los mecanismos de los que se vale la sociedad para proteger los derechos y hacer cumplir las obligaciones. Existen mecanismos alternativos a la vía judicial para resolver conflictos; entre los más importantes están la mediación, el arbitraje, la conciliación o la vía administrativa. A veces, incluso el propio mercado es capaz de generar remedios ante la ineficiencia de la Justicia. Por ejemplo, los consumidores *autotutelan* sus derechos no comprando en el futuro a quien les vendió un producto defectuoso; otros invierten en adquirir información sobre fallidos bancarios o malos conductores para evitar verse envueltos en un pleito contra alguien que luego no paga, sin que la Justicia sea capaz de evitarlo. A menudo hay un conflicto entre las medidas destinadas a facilitar el *acceso a la Justicia* y la situación de sobrecarga de los tribunales debido a la excesiva litigiosidad. Al fomentar el acceso a la Justicia aumenta la litigiosidad. El objetivo de la política judicial debe ser facilitar el acceso al mejor mecanismo disponible para tutelar los derechos.

El conjunto de preguntas que nos formulamos en este documento de trabajo se refiere también a cómo evaluar los sistemas judiciales, su racionalidad, eficiencia y los efectos distributivos de su actuación. La evaluación de la Justicia debe preguntarse, pues, si está diseñado el sistema judicial para esos objetivos y en qué grado los consigue; si los procesos y leyes procesales, las organizaciones judiciales, el derecho sustantivo, los incentivos que gobiernan las conductas de los distintos intervinientes u operadores ², el sistema de pago a los abogados, el sistema de promo-

2. Por intervinientes, operadores o actores del sistema judicial nos referimos a los jueces, secretarios, oficiales, auxiliares, agentes... y sus asociaciones profesionales; abogados, procuradores, fiscales, peritos, testigos... y sus asociaciones profesionales; órganos del poder judicial en cualquiera de sus modalidades (Corte Suprema, Consejos, Ministerios de Justicia, Ejecutivos Autonómicos, etc.); a la policía, empleados de prisiones (de importancia vital am-

ción y retribución de los jueces y otros *servidores*, el sistema de información judicial... están diseñados precisamente para alcanzar esos objetivos. En buena parte de los sistemas judiciales, entre otros el español, la respuesta es negativa, como veremos. Cuando el mejor mecanismo sea precisamente el judicial, los objetivos deben centrarse en:

- Resolver el conflicto y no limitarse a la rutina, a seguir pasivamente un *ceremonial litúrgico* procesal.
- Resolverlo rápidamente.
- Al menor coste para las partes y para la sociedad.
- Transmitir a los involucrados y a terceros el mensaje de no impunidad, pensando en el caso concreto y en los efectos futuros de las decisiones judiciales actuales.
- Inducir que el sistema judicial o parte de sus elementos sea utilizado sólo cuando no haya otro mecanismo capaz de proporcionar igual o mejor resultado o hacerlo con un menor coste social.

1.1.2. Rasgos de un buen sistema judicial

A menudo se dice que los problemas más importantes de los sistemas judiciales se refieren a la debilidad de los poderes judiciales —problema ciertamente serio en algunos países—; a la lentitud de los procesos; a dificultades de acceso a la Justicia para unos y excesiva litigiosidad para otros; a la ineficiencia e ineficacia de las organizaciones judiciales, a su baja productividad y al despilfarro; a deficiencias de calidad, a la falta de eficacia en la ejecución de las sentencias; a los elevados costes privados y sociales ³. Algunos de estos problemas son, a su

bos para el sistema de justicia penal), inspectores fiscales... y sus asociaciones profesionales; ONG, sindicatos, patronales; legisladores; usuarios.

3. Luis Paulino Mora (Mora, 1999) alude a los siguientes problemas de los sistemas judiciales en Latinoamérica: debilidad endémica de los órganos judiciales; verticalismo judicial; lentitud de los procesos; dificultades para el acceso derivadas del pago de timbres, la necesidad de asistencia letrada, la complejidad de los procedimientos para el ciudadano común, las dificultades para informarse sobre el estado de las causas, los sistemas de notificación legal y la actitud de los jueces, encerrados en sus despachos, a alejarse del justiciable para no *contaminarse*; falta de respaldo popular para los jueces; debilidad de los poderes judiciales; falta de independencia del juez; sobrecarga de labores administrativas; sistema obsoleto de administración de los tribunales; quienes ejercen el poder dentro del sistema temen perderlo. Dicho autor entiende que los cambios y mejoras recientes vienen impulsados por lo que llama el «reverdecimiento democrático del Continente»; el mayor respeto a los derechos humanos, presionado por organismos internacionales y organizaciones privadas; la globalización,

vez, causa de otros; v. gr., la dilación es el origen de algunas formas de corrupción. Los rasgos de un buen sistema judicial, y sus correspondientes problemas, pueden resumirse de la manera siguiente:

CUADRO 1.1: Diez rasgos de un buen sistema judicial y sus correspondientes problemas

Independencia e imparcialidad	Dependencia
Competencia	Parcialidad
Acceso a la justicia	Opacidad
Eficiencia	Corrupción
Eficacia	Incompetencia
Sin dilaciones	Costosa, farragosa y burocrática
De calidad	Ineficiencia
Previsible	Ineficacia
Equitativa	Lentitud
Transparente, responsable, que rinda cuentas	Mal trato a los usuarios, pobre calidad de sus procesos y resoluciones
	Imprevisible
	Autocrática

En este documento de trabajo se estudian sólo de algunos de esos rasgos y problemas, los relativos a dilación, coste y eficiencia (con algunos apuntes adicionales sobre eficacia y calidad), que tienen entidad diferenciada aunque sean trascendentes para otros rasgos necesarios del sistema. Así, ¿cómo puede ser una Justicia asequible a los ciudadanos, competente o responsable si es excesivamente lenta, costosa e ineficiente? Interesa subrayar la importancia de diferenciar los distintos rasgos y problemas, no confundiendo, como es habitual, eficiencia con dilación, competencia o eficacia con calidad, etc. Como es sabido, un requisito previo de cualquier disciplina científica —y de cualquier política— es diferenciar los conceptos difusos en la medida de lo posible; y esta diferenciación es perfectamente factible en el caso que nos ocupa.

que exige de los sistemas jurídicos unos mínimos de eficacia y previsibilidad; y una mayor conciencia ciudadana sobre el valor de la Constitución como norma de aplicación directa en la protección de los derechos. En sentido análogo, propone cuatro ejes de actuación: el diseño procesal, el diseño de la organización, la mejora de la independencia, acompañada de una adecuada selección, y la adopción de mejoras en la formación tanto previa como ulterior al acceso a la judicatura. Además, entiende que hay que actuar sobre la actual deslegitimación de la Justicia; tal vez, añadimos nosotros, rindiendo cuentas a la sociedad, siendo más informadora y transparente.

1.2. Un breve comentario sobre opiniones y situaciones

Aunque el objeto de este documento no son las percepciones sino el análisis de los datos existentes o generados *ad hoc* para este proyecto sobre la realidad de la Justicia, formularemos algunos comentarios sobre la relación entre percepciones y situaciones, que pueden tener interés en el contexto en el que se produce esta contribución, junto a dos magníficas contribuciones sociológicas, de los profesores Toharia y de la Cruz, que proporcionan datos sobre percepciones.

1.2.1. Distintas visiones sobre los problemas

La pregunta sobre cuáles son los principales problemas de la Justicia ofrece distintas respuestas según cuál sea el grupo de personas a quienes se formule; por ejemplo, las respuestas de expertos difieren apreciablemente entre jueces, abogados, fiscales y otros profesionales; también difieren las de usuarios y no usuarios. Ello es debido en parte al distinto conocimiento que unos y otros tienen y a su mayor o menor proximidad al tema, pero en parte también a los intereses y expectativas que unos y otros tienen de la Justicia. Por ejemplo, que ésta sea lenta, costosa o ineficaz es una cuestión que suscita un interés relativo, si es que lo suscita, para muchos de los que viven de la Justicia, mientras que es precisamente una cuestión central de la máxima importancia para los usuarios que dependen de ella.

1.2.2. Imagen y realidad de la Justicia

A nuestro entender es importante reducir la sustancial discrepancia que ahora existe entre lo que es, hace y cómo funciona la Justicia y la percepción que tienen los ciudadanos sobre esos extremos. Generalmente las percepciones son peores de lo que los datos y hechos muestran⁴. La investigación reciente indica que, por más que estén contrastadas, las mejoras producidas en sectores como el judicial no son

4. Al parecer, la opinión de los usuarios es mejor que la de los no usuarios. Véase, por todos, Toharia, 2001 (sobre Justicia y opinión pública) y García de la Cruz, 2001 (opinión de usuarios). Sobre las discrepancias entre las visiones de los usuarios expertos (abogados) y la realidad, véase lo dicho más abajo en sección 4.2 y 6.1.

registradas como tales en la opinión pública. Ésta está basada fundamentalmente en información de segunda mano, no en la experiencia ⁵. De esta forma, la mejora de los tribunales sólo tendrá influencia limitada en la percepción pública sobre ellos. Este resultado refuerza la importancia de divulgar los datos y hechos sobre el funcionamiento real de las instituciones para que las percepciones se adecuen a ellas en mayor medida. Y ese mismo esfuerzo es necesario en el caso de la Justicia, para que su imagen se corresponda más con la realidad de su quehacer y no esté tan basada en distorsiones, estimuladas precisamente por la ausencia de una información sistemática, regular y fiable sobre su funcionamiento ⁶. En tal sentido, flaco servicio está haciendo a la Justicia la política de opacidad y falta de transparencia, demasiado frecuente en la historia de la Justicia española. Administrar o gobernar a golpe de encuesta de opinión pública puede llevar al desatino sistemático si la información sobre su funcionamiento real es tan pobre como todavía sucede en España ⁷.

5. En algún momento habrá de examinarse cuidadosamente el papel de los medios de comunicación en la formación de opinión y, en ese sentido, analizar qué información y formación tienen los periodistas en esta materia y cuáles son los incentivos que mueven a los medios en este sector.

6. En el mismo sentido, véase Gramckow (2002), quien, además, destaca la existencia de patrones similares en las percepciones que hay sobre la Justicia en países tan diferentes como los Estados Unidos y Mongolia: «Using an adjusted questionnaire previously used in the US, a public opinion survey of the courts was conducted with a representative sample of 2.203 adults throughout Mongolia. The results were analyzed and compared to findings from the US. Despite the quite significant societal and cultural differences between both countries, similar patterns of public opinion of the courts and public opinion development could be observed. The results from both countries strengthened the finding that public opinion of the courts is largely based on second hand information, not experience. Therefore, improvement of court operations will have only limited influence on public perception of the courts. Efforts to changing public opinion of the courts have to include significant public information efforts.»

7. La comparación con la información que proveen los sistemas judiciales de la Unión Europea nos deja muy mal parados. No hay más que echar un vistazo a las páginas *web*, a las memorias anuales o a las estadísticas judiciales. No es extraño que a tan pobre información siga un escaso análisis de la política judicial y que los científicos sociales prefieran analizar otros sectores con más y mejores datos, mejor documentados y con más interés por parte de los responsables públicos.

1.2.3. ¿Percepciones sobre qué?

Una reciente encuesta de Gallup para el Banco Mundial preguntaba sobre percepciones acerca del sistema jurídico (*legal system*). Los resultados muestran que, aunque la diferencia de opinión de los españoles no es significativamente diferente de la media mundial (al 90% de confianza), sí lo es respecto a la media de la Unión Europea: 2,4 y 2,6, respectivamente. En el caso español, el 51% de los entrevistados tiene poca o ninguna confianza en el sistema jurídico (diferencia no significativa al 90%), mientras que el 45% tiene alguna o mucha confianza (diferencia significativa al 90%). Estos resultados parecen reflejar poca polarización en las percepciones.

Portugal e Italia tienen menos confianza en el sistema jurídico que España, y algunos países nórdicos, como Finlandia, no parecen tener tan alta estima del sistema jurídico como se aduce en ocasiones. Por otra parte, entre un conjunto de instituciones sobre las cuales se preguntó a los entrevistados, el sistema jurídico no está entre las peor valoradas.

Es difícil entender cómo puede formularse una pregunta a la opinión pública sobre el sistema jurídico o sistema legal, y más difícil interpretar el valor que puede darse a semejantes opiniones, basadas en la ignorancia. El concepto de sistema jurídico o sistema legal tiene un contenido amplísimo, es altamente técnico, complejo y abstracto y de él no tienen experiencia percibida como tal los ciudadanos, a diferencia de conceptos como la policía o la sanidad pública (por cierto, ésta está bien valorada tanto respecto a la media mundial como a la Unión Europea).

**CUADRO 1.2: Por favor, indique en qué medida considera que el sistema jurídico funciona en beneficio de la sociedad.
¿Diría usted que confía en él mucho, algo, poco o nada en absoluto?
Países de la Unión Europea**

(valores en tanto por ciento)

	Total muestra	Austria	Dinamarca	Finlandia	Alemania	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Total UE
(4) Mucho	10	17 ¹	55 ¹	10	17 ¹	15 ¹	7 ¹	22 ¹	5 ¹	1 ¹	14 ¹	24 ¹	14 ¹	14 ¹
(3) Algo	37	44 ¹	30 ¹	47 ¹	42 ¹	43 ¹	31 ¹	36 ¹	51 ¹	24 ¹	31 ¹	41 ¹	45 ¹	39
(2) Poco	30	22 ¹	9 ¹	30	32	25 ¹	44 ¹	28	34	47 ¹	31	22 ¹	27	33 ¹
(1) Nada	19	5 ¹	3 ¹	8 ¹	7 ¹	16 ¹	13 ¹	9 ¹	5 ¹	25 ¹	20	8 ¹	12 ¹	12 ¹
Otro	0	— ¹	— ¹	— ¹	0	1	— ¹	0	0	0 ¹				
NS/NC	3	12 ¹	3	5 ¹	2	1 ¹	5 ¹	4	4	2 ¹	3	5 ¹	2 ¹	3
Población ponderada (millones)	1.214	7	4	4	60	3	49	0	12	8	32	8	47	235
Tamaño de la muestra (sin ponderar)	34.588	387	500	856	503	500	502	480	531	500	503	500	495	6.257
Media	2,4	2,8 ¹	3,4 ¹	2,6 ¹	2,7 ¹	2,6 ¹	2,3	2,7 ¹	2,6 ¹	2,0 ¹	2,4	2,8 ¹	2,6 ¹	2,6 ¹

Fuente: Encuesta Gallup para el Banco Mundial. Septiembre de 2002.

1. Diferencia significativa al 90% de confianza.

CUADRO 1.3: Por favor, señale en qué medida considera que las instituciones que se indican funcionan en beneficio de la sociedad. ¿Diría usted que confía en él mucho, algo, poco o nada en absoluto?
Países de la Unión Europea
 (medias)

	Total muestra	Austria	Dinamarca	Finlandia	Alemania	Irlanda	Italia	Luxemburgo	Países Bajos	Portugal	España	Suecia	Reino Unido	Total UE
Gobierno	2,4	2,6 ¹	3,0 ¹	2,6 ¹	2,4	2,7 ¹	2,2 ¹	3,0 ¹	2,4	2,0 ¹	2,6 ¹	2,8 ¹	2,4	2,4
Fuerzas Armadas	2,9	2,4 ¹	3,2 ¹	3,3 ¹	2,9	3,1 ¹	2,9	2,3 ¹	2,7 ¹	2,7 ¹	2,8 ¹	2,8 ¹	3,2 ¹	2,9
Sistema jurídico	2,4	2,8 ¹	3,4 ¹	2,6 ¹	2,7 ¹	2,6 ¹	2,3	2,7 ¹	2,6 ¹	2,0 ¹	2,4	2,8 ¹	2,6 ¹	2,6 ¹
Policía	2,6	2,9 ¹	3,7 ¹	3,2 ¹	3,2 ¹	3,2 ¹	3,0 ¹	3,0 ¹	2,7 ¹	2,5 ¹	2,9 ¹	3,2 ¹	3,0 ¹	3,0 ¹
Parlamento	2,3	2,6 ¹	3,1 ¹	2,4 ¹	2,4 ¹	2,6 ¹	2,3	2,8 ¹	2,4 ¹	2,0 ¹	2,6 ¹	2,8 ¹	2,4 ¹	2,4 ¹
Educación pública	2,7	2,9 ¹	3,4 ¹	3,0 ¹	2,5 ¹	3,2 ¹	2,5 ¹	2,6 ¹	2,9 ¹	2,4 ¹	2,7	2,9 ¹	2,9 ¹	2,7
Sanidad pública	2,6	3,0 ¹	3,2 ¹	2,7 ¹	2,6	2,7 ¹	2,4 ¹	2,9 ¹	2,8 ¹	2,1 ¹	2,9 ¹	2,9 ¹	2,8 ¹	2,7 ¹
Grandes compañías	2,3	2,5 ¹	3,2 ¹	2,2 ¹	2,4 ¹	2,6 ¹	2,5 ¹	2,9 ¹	2,2 ¹	2,2 ¹	2,2 ¹	2,6 ¹	2,4	2,4
Multinacionales	2,3	2,2 ¹	2,7 ¹	1,9 ¹	2,5 ¹	2,3	2,4 ¹	2,6 ¹	2,0 ¹	2,1 ¹	2,1 ¹	2,3	2,3	2,3
Sindicatos	2,4	2,6 ¹	2,7 ¹	2,6 ¹	2,5	2,7 ¹	2,3 ¹	2,6 ¹	2,5 ¹	2,3 ¹	2,3 ¹	2,7 ¹	2,6 ¹	2,5
Medios de comunicación	2,5	2,4	2,6 ¹	2,4 ¹	2,5	2,3 ¹	2,3 ¹	2,6 ¹	2,4 ¹	2,5	2,6 ¹	2,4 ¹	2,0 ¹	2,3 ¹
ONG	2,7	2,8	3,0 ¹	2,2 ¹	2,8 ¹	3,1 ¹	3,0 ¹	3,0 ¹	2,3 ¹	2,4 ¹	2,9 ¹	2,8 ¹	2,8 ¹	2,8 ¹
Grupos religiosos	2,7	2,4 ¹	2,3 ¹	2,2 ¹	2,2 ¹	2,7	2,8 ¹	2,2 ¹	2,2 ¹	2,4 ¹	2,2 ¹	2,4 ¹	2,6 ¹	2,4
Naciones Unidas	2,7	2,6 ¹	3,3 ¹	2,8 ¹	2,8 ¹	3,2 ¹	2,8 ¹	2,6	2,7	2,6	2,7	3,2 ¹	3,0 ¹	2,9 ¹
Org. Mundial del Comercio	2,5	2,3 ¹	2,9 ¹	2,2 ¹	2,6 ¹	2,7 ¹	2,5 ¹	2,4	2,4	2,2 ¹	2,3 ¹	2,7 ¹	2,6 ¹	2,5 ¹
Banco Mundial	2,4	2,1 ¹	3,0 ¹	2,2 ¹	2,6 ¹	2,4	2,5	2,5 ¹	2,5 ¹	2,4	2,2 ¹	2,6 ¹	2,5 ¹	2,5 ¹
FMI	2,4	2,1 ¹	3,0 ¹	2,3 ¹	2,6 ¹	2,7 ¹	2,4	2,7 ¹	2,6 ¹	2,4	2,3 ¹	2,6 ¹	2,5 ¹	2,5 ¹

Fuente: Encuesta Gallup para el Banco Mundial. Septiembre de 2002.

1. Diferencia significativa al 90% de confianza.

1.3. El análisis de la duración

Objeto. Una parte central del objeto de este documento de trabajo es proporcionar una estimación de la duración de los litigios en España, señalar las principales causas que la motivan, identificar sus consecuencias más salientes y evaluar la eficacia de algunas políticas que se han adoptado o propuesto.

¿Por qué es importante medir la duración de los litigios? Es difícil comprender que, siendo la duración el principal motivo de preocupación de los ciudadanos acerca del funcionamiento de la Justicia, resulte tan vagamente conocida y tan ayuna de medición⁸. En el mismo sentido, es poco lógico que, ante una cuestión tan central a la hora de tomar decisiones, hacer un seguimiento o medir los efectos de cambios legislativos, organizativos o políticos, las instituciones responsables de esta materia hayan prestado tan escasa atención a su examen o análisis cuidadoso. Por comparación con otros ámbitos públicos, ¿es imaginable que las empresas o autoridades tomen decisiones de inversión, contratación de mano de obra, fijación de impuestos o gasto público sin tener en cuenta el índice de precios, el nivel de desempleo, el déficit o la evolución de los tipos de interés?

Beneficiarios y destinatarios. Un destinatario primordial de este proyecto es la opinión pública; creemos que los ciudadanos merecen un mejor conocimiento de este servicio público y en tal sentido queremos contribuir a satisfacer la demanda social de transparencia de la Justicia. Por razones obvias, hay beneficiarios singulares del presente esfuerzo. Un conjunto de ellos está formado por las autoridades y responsables públicos, tanto del legislativo como del ejecutivo —central y autonómico—, y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), a quienes permitirá evaluar situaciones y adoptar medidas de política judicial y de política pública más acertadas, porque tendrán un mejor conocimiento de causa.

Esperamos que tanto los resultados como el método y la técnica del trabajo ayuden también a tomar decisiones a aquellas personas y em-

8. La preocupación por la dilación es antigua. En otras latitudes se ofrece constancia del problema en la Carta Magna de Inglaterra. Véase Johnston (1994), quien cita a William Holdsworth (1956: 57-58) respecto a la preocupación por la dilación de la Justicia en la Carta Magna.

presas para quienes el funcionamiento de la Justicia es una variable importante en su quehacer o preocupaciones. En tal sentido, hemos pensado en los jueces, abogados, fiscales, procuradores y técnicos de justicia en las distintas administraciones, en los *usuarios intensivos de la Justicia* en el sector financiero, comercial y de seguros, empresas y consumidores, y, en general, quienes tengan interés en que la Justicia funcione mejor.

Evitar tópicos. Hay algunas afirmaciones de uso común que tienen poco sentido. Una, la de sostener el tópico de que siempre ha habido y habrá dilación. Como con la pobreza, lo fundamental no es si hay o no, sino dónde, cuándo, cuánta, por qué y cómo conseguir que haya menos. En consonancia, albergarse en el tópico no hace sino ilustrar la ignorancia sobre el fenómeno o, lo que es peor, la irresponsabilidad de no hacer nada para combatirlo. Más que hablar y dar por sentado que hay un problema endémico, generalizado y creciente de dilación, lo que hay que hacer es medirla, explicarla y corregirla de forma adecuada.

Alcance. En este documento de trabajo se analizan datos de los órganos que forman las cuatro jurisdicciones —civil, penal, contenciosa y laboral—, tanto en primera instancia como en apelación (o, en su caso, revisión) y casación, con especial atención a la justicia civil, donde hemos podido realizar este análisis con mayor detalle, profundidad y continuidad. En los demás órdenes las estimaciones son muy preliminares, debido al escaso número de observaciones de suficiente calidad con que hemos podido contar. Hemos tratado de particularizar la duración y restantes características de los litigios refiriéndolas a cada tipo de procedimiento y materia, cada órgano judicial, instancia y orden, y por agregación a los distintos conjuntos jurisdiccionales y territoriales. Al examinar estas cuestiones de semejante manera se proporciona un mapa de situación que identifica dónde hay problemas de mayor y menor gravedad. Con los resultados se proporcionan también los elementos básicos de la metodología y métrica adecuadas para conocer con precisión esas cuestiones por otras personas o en trabajos futuros. También se proporcionan comparaciones de algunos de estos resultados con los obtenidos en otros países.

No hemos tratado aquí de realizar una tarea que, por su envergadura, alcance y medios necesarios, desborda la capacidad de los investigadores individuales y debe contar con la colaboración de quien tenga capacidad financiera e interés en hacerlo, o de quien tenga ésta entre

sus responsabilidades⁹. Por el contrario, nos hemos centrado en mostrar lo que se puede y debe hacer y cómo hacerlo, ofrecer unos primeros resultados, identificar la trascendencia de estos problemas y analizar sus causas y posibles remedios con la precisión y rigor necesarios.

Método y fuentes. Las estimaciones que aquí se ofrecen utilizan información de distintas fuentes y, en consonancia, se han utilizado distintos métodos de análisis.

- Análisis muestral de casos con información en los sistemas informáticos, correspondientes, en el caso de Cataluña, País Vasco y territorios sin competencia transferida en materia de Justicia (Comunidad de Madrid, Principado de Asturias, Valladolid y Toledo), al periodo comprendido entre enero de 1999 y junio de 2000, y, en el caso de Andalucía, al año 2001. En conjunto, se han analizado más de trescientos mil casos de estos sistemas —lo que no quiere decir que todos esos casos tuvieran información valiosa—, distribuidos tal como indicaremos en cada caso.
- Análisis de inferencia sobre muestras de sentencias representativas de la población de la que se extraen, correspondientes al primer semestre de 2000 y 2001, totalizando algo menos de cuatro mil resoluciones.
- Análisis de datos de las estadísticas judiciales para examinar la consistencia de los resultados con los restantes métodos de estimación. Por lo general, no son un instrumento válido para medir la duración (en realidad, tampoco para determinar otras características fundamentales del sistema judicial, como son el coste, la eficacia, eficiencia, acceso o calidad).

Duración total frente a duración dentro del proceso. Los microdatos de los sistemas informáticos permiten conocer —aunque con alcance desigual— no sólo cuánto duran los procedimientos en su conjunto, esto es, de principio a fin, sino cuánto duran las distintas etapas que los componen e identificar dónde están los problemas.

9. El sector privado y organizaciones sin ánimo de lucro pueden y quizá deban llevar a cabo esta tarea —por cuenta propia o en colaboración con otros organismos—, tanto por su capacidad técnica e interés como por la independencia de criterio, lo cual es crucial para conseguir fiabilidad. El sistema de agencias independientes, al estilo británico, es otra modalidad frecuente.

Estimaciones puntuales o por intervalos. Frecuentemente aludiremos a la media y a otros estadísticos referidos a la duración u otras variables. En el caso de la media —y lo mismo sucede con los restantes estadísticos— sería más apropiado hablar de estimaciones por intervalos. Por ejemplo, en lugar de decir que la duración media es de nueve meses, habría que decir que, con un determinado nivel de confianza (el 95% será el utilizado aquí), la media estará en un determinado intervalo que dependerá del error estándar; por ejemplo, entre 8,8 y 9,2 meses. Para facilitar el seguimiento, no obstante, aludiremos generalmente a la estimación puntual de la media y no a la estimación por intervalos, y cuando el error estándar sea grande llamaremos la atención sobre ello.

CUADRO 1.4: Dimensiones de la duración consideradas en el presente documento de trabajo

Análisis de la duración	Etapas de duración	Jurisdicciones	Niveles	Ámbito territorial	Tipo de datos
Medición	Principio a fin	Civil	Primera instancia	Conjunto del Estado	Datos de los sistemas informáticos
Consecuencias y costes	Etapas intermedias	Penal	Apelación	Comunidades Autónomas (Andalucía, País Vasco, Cataluña, Comunidad de Madrid, Castilla y León, Principado de Asturias)	Muestras de sentencias
Explicación		Contenciosa	Casación	Provincias, partidos y órganos	Aproximaciones con la estadística judicial
Políticas públicas		Laboral		Comparación internacional	

¿Cómo medir la duración? Una forma es generar diferencias entre los distintos hitos, tal como aparecen en los sistemas informáticos para la gestión procesal, utilizando datos de casos. En los países y lugares donde se cuenta con una informática procesal adecuada —léase, que incorpora esta cuestión en la definición de la aplicación informática y los datos son cumplimentados por los usuarios del sistema—, lo habitual es que el sistema proporcione esa medición con rapidez, fiabilidad y bajo coste. La realidad, sin embargo, dista de ser ésa en la mayoría de los países, inclu-

so en aquellos que cuentan con una larga historia en esa materia y han invertido cuantiosos recursos en ello. Cuando la aplicación informática lo previó —que es el primer problema—, los datos son incompletos. No obstante, a menudo, como es el caso de los sistemas que hemos analizado, el número de casos es muy elevado y el conjunto de variables que se registran es suficiente (de hecho es un salto cualitativo frente a las restantes alternativas) para obtener resultados significativos y valiosos.

¿Qué hacer para paliar las limitaciones de los sistemas informáticos? A nuestro entender, la forma adecuada es utilizar datos muestrales de sentencias (y, si hubiera recursos, de los expedientes completos) y realizar un análisis de inferencia. Lo demás son aproximaciones de muy escaso valor y fiabilidad, aunque pueden ser útiles cuando no haya otro recurso; nosotros mismos las hemos utilizado regularmente. (Además, los sistemas informáticos y las muestras de sentencias nos permiten acceder a un enorme conjunto de facetas de las que no podríamos disponer sin ellos.)

Habitualmente se utilizan como alternativa una serie de ratios basadas en la información de las estadísticas judiciales sobre el número de asuntos pendientes al principio y final de cada periodo, los casos registrados y los resueltos. Comentaremos dos tipos de problemas en aras a la brevedad. Uno de ellos radica en la falta de fiabilidad de la información necesaria. Así, mientras que la cifra de sentencias dictadas por cada órgano es razonablemente veraz, no lo es la de asuntos resueltos (que debiera coincidir, con ligeras variaciones, con la suma de autos más sentencias). Tampoco es veraz la cifra de asuntos pendientes al principio y al final de cada periodo. La cifra de asuntos registrados es menos veraz que la de sentencias, pero mayor que la de asuntos resueltos y pendientes. El segundo problema persiste incluso cuando los datos son fiables. En situaciones como las del año 2001 —donde los procedimientos de la vieja Ley de Enjuiciamiento Civil se resuelven pero no registran y los de la nueva se registran pero resuelven en escasa medida— esta técnica no sirve prácticamente. A veces es posible paliar estos y otros problemas mediante operaciones de depuración, suavizamiento y manipulación estadística de los datos y obtener algunos trazos generales significativos.

Por estas y otras razones entendemos que, mientras que no se modifique el contenido y sistema de recogida de datos —lo cual, dicho sea de paso, no requiere enormes esfuerzos, sino voluntad política por parte de sus responsables—, para medir la duración y otras características centrales del sistema judicial habrá que utilizar el análisis de resolu-

ciones (autos y sentencias) y la información de los sistemas informáticos¹⁰. Dentro de esas limitaciones, éstas son las ratios de uso más frecuente.

- Tasa de pendencia. Cociente entre los asuntos pendientes al final de un periodo y los resueltos en ese periodo (ponderando con arreglo a la duración de éste).
- Tasa de resolución. Cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado periodo.
- Tasa de congestión. El numerador está formado por la suma de asuntos pendientes al inicio del periodo y los registrados en ese periodo. El denominador son los asuntos resueltos.
- Tasa de variación de la pendencia. Variación entre la pendencia al principio y final, expresada habitualmente en tanto por ciento.

Complementariedad. Hemos contrastado los resultados que proporciona cada fuente de información (sistemas de informática procesal, muestras de sentencias y estadística judicial, en lo que valga) y obtenido resultados congruentes. También se han realizado entrevistas con jueces, responsables públicos, técnicos de los sistemas informáticos y otros operadores a fin de obtener una mejor comprensión de los problemas analizados, de la información y de los hábitos seguidos en la introducción de datos.

Confidencialidad. Ningún elemento de la información originaria utilizada es de carácter confidencial. Los datos relevantes son categorizados y codificados. Así, si el demandante es una persona o empresa concreta, el registro o dato sólo consigna su pertenencia a una categoría, persona física o jurídica (o un desglose de ellas).

Independencia. La calidad de este tipo de contribuciones depende tanto del rigor técnico como de la independencia de quienes las realizan. El capital humano que se precisa para su diseño y elaboración está principalmente en las universidades, centros de investigación y algunas empresas. La independencia exige también que tanto las cuestiones que se midan como la presentación y divulgación de los resultados no queden al albur de la voluntad de las autoridades públicas o de los proveedores de la información originaria.

10. Otra herramienta de gran utilidad es el flujograma, que permite conocer el historial de cada caso y su supervivencia en cada periodo. Su información es también de carácter muestral.

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

2. Duración de los litigios en la primera instancia civil

2.1. Andalucía

¿Cuánto duraban los pleitos civiles en primera instancia en 2001? En media, el valor referido al total de procedimientos, algo más de nueve meses. Sin embargo, esta cifra resulta algo engañosa, porque la mediana, estadístico no sensible a los valores extremos, indica que la mitad de los casos se resuelve en poco más de cinco meses. Desde otra perspectiva, en menos de seis meses se resuelve el 56% de los asuntos y en menos de un año el 80%. En el otro extremo, un 8% de los casos dura más de dos años. Esta distribución de la duración, sin perjuicio de que pueda ser mejorable, dista mucho de la percepción que tienen los ciudadanos, percepción dominada, en el mejor de los casos, por los casos donde la duración es extremadamente alta.

CUADRO 2.1: Qué porcentaje de asuntos se resuelve en menos de...

(porcentaje)	
3 meses	29,7
6 meses	56,3
12 meses	79,8
24 meses	92,5
Más de 24 meses	7,5

¿Duran lo mismo todos los procedimientos? Claro que no. Por referirnos a los procedimientos más numerosos, la duración media es elevada en los juicios de menor cuantía, en los ejecutivos, en los procedimientos hipotecarios y expedientes de dominio, y entre los menos frecuentes, en los juicios de mayor cuantía, quiebras y suspensiones. Por el contrario, la duración es baja en los procedimientos monitorios, en los juicios verbales, cambiarios y ordinarios, todos de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC).

CUADRO 2.2: Primera instancia civil. Andalucía (2001). Duración de los distintos procedimientos
(meses)

	Media	Mediana	Porcentaje resuelto en menos de	
			6 meses	12 meses
Todos los procedimientos	9,5	5,3	54,0	78,7
Juicio de cognición	11,0	7,5	40,2	73,2
Juicio verbal	8,6	5,5	53,5	80,7
Menor cuantía	16,1	11,7	15,8	52,2
Ejecutivos	15,4	7,9	39,1	67,1
Juicio verbal (n)	3,0	2,6	94,1	100,0
Separación mutuo acuerdo	3,4	1,9	90,4	95,8
Procedimiento ordinario (n)	4,5	4,5	71,2	100,0
Desahucio	5,6	3,4	74,1	90,1
Separación por causa legal	10,9	8,5	29,8	73,3
Divorcio con mutuo acuerdo	4,0	2,3	85,7	95,2
Divorcio sin mutuo acuerdo	10,2	9,0	24,3	74,0
Juicio monitorio (n)	2,8	2,3	91,4	100,0
Expediente de dominio	18,1	12,6	15,6	47,4
Verbal-desahucio falta pago	2,8	2,3	93,9	100,0
Separación contenciosa (n)	4,5	4,1	76,9	98,6
Declaración herederos ab-intestato	4,7	3,2	75,2	94,2
Divorcio contencioso (n)	5,0	4,8	68,0	99,7
Ejecución títulos judiciales (n)	4,1	2,7	79,6	97,2
Jurisdicción voluntaria (varios)	7,5	3,9	64,7	83,5
Procedimiento hipotecario	27,8	20,0	6,7	24,0
Consignación rentas	3,5	2,0	87,2	95,7
Medidas provisionales	5,1	3,0	78,0	94,0
Propiedad horizontal	7,7	6,8	45,9	76,1
Pieza separada	13,8	5,4	53,5	65,9
Tutela	8,8	4,2	64,1	84,3
Incapacitación civil	9,7	7,4	30,6	79,1
Incapacitación (n)	4,7	4,6	75,1	99,5
Interdictos	8,7	6,5	45,1	80,4
Tercería de dominio	15,9	10,5	28,6	62,3
Juicio cambiario (n)	3,5	3,1	87,8	100,0
Modificación medidas	9,4	9,2	25,9	71,7
Medidas provisionales previa dem. (n)	1,8	1,2	96,8	100,0
Incidentes	8,9	5,9	50,3	80,1
Procedimiento art. 131 L. H.	18,7	10,8	26,1	59,2
Ejecución títulos no judiciales (n)	2,9	2,2	87,2	99,2
Jura de cuentas	12,1	5,7	50,8	73,8
Internamiento	1,4	0,4	93,6	97,2
Reclamación de cuotas (lph)	6,2	5,0	56,9	90,2
Conciliación	8,9	2,0	75,0	88,0
Modificación medidas (conten.) (n)	4,3	4,4	77,3	99,0
Enajenación de bienes menores	4,0	3,3	85,3	95,8
Ley de arrendamientos urbanos	10,6	8,1	35,4	69,6
Adopciones	9,8	6,7	42,2	76,6
Internamiento urgente/no urgente (n)	1,1	0,5	100,0	100,0
Medidas cautelares previas (n)	2,3	1,1	93,7	98,4
Dilig. preparat. de ejecución	8,1	5,7	51,7	77,6

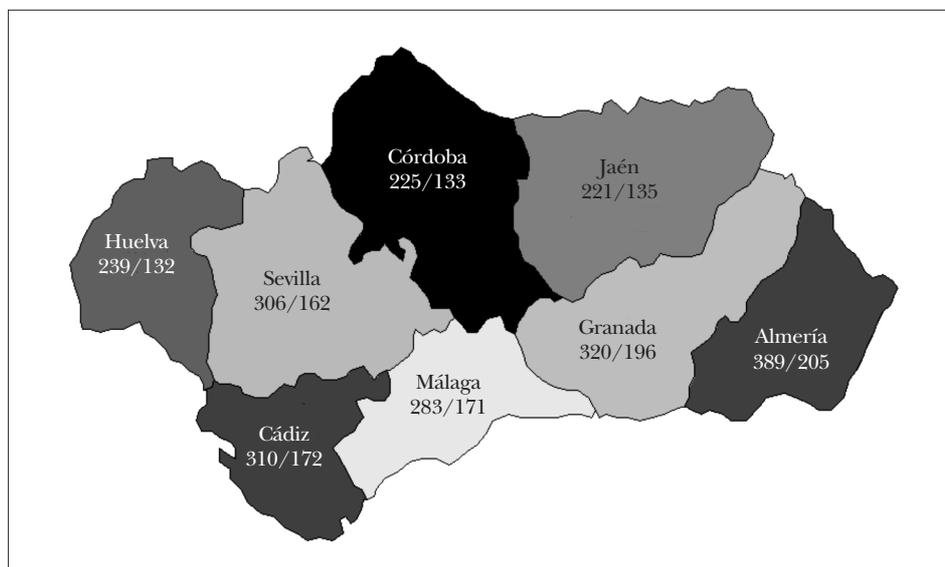
CUADRO 2.2 (continuación): **Primera instancia civil. Andalucía (2001). Duración de los distintos procedimientos**
(meses)

	Media	Mediana	Porcentaje resuelto en menos de	
			6 meses	12 meses
Medidas previas separación	3,1	1,7	90,2	94,1
Ejecución hipotecaria (n)	4,1	2,8	75,5	95,9
Alimentos provisionales	8,3	6,1	47,9	89,6
Acogimiento	10,5	7,6	41,3	73,9
Tercería de dominio (n)	5,2	3,5	71,1	95,6
Testamentaria	22,2	12,3	15,4	46,2
Mayor cuantía	42,8	26,4	0,0	10,8
Retracto	14,1	10,8	11,4	65,7
Diligencias preliminares (n)	3,3	2,8	88,2	100,0
Verbal-susp. obra nueva (n)	1,7	1,5	97,0	100,0
Medidas provisionálísimas	5,6	2,6	65,6	81,3
Nombramiento de defensor judicial	3,1	2,1	83,3	96,7
Cuenta del procurador (n)	4,9	2,6	86,2	96,6
Art. 21 L. P. Horizontal	8,1	6,3	46,4	75,0
Modificación medidas (mut. acuerdo) (n)	3,2	3,0	92,3	100,0
Procedimiento art. 41 L. H.	14,3	11,9	16,7	50,0
Tercería de mejor derecho (n)	3,9	3,0	77,3	100,0
Protección de derechos fundamentales	11,7	10,4	6,7	60,0
Quiebra	45,3	41,8	8,3	33,3
Suspensión de pagos	15,1	12,2	30,0	50,0

Nota: (n) indica que se trata de un procedimiento de la nueva LEC.

GRÁFICO 2.1: Duración en días. Todos los procedimientos

(media/mediana)



Fuente: Primera instancia civil. Anual 2001.

¿Duran menos los procedimientos de la nueva LEC? Sí, duran menos y tienen menos variabilidad, aunque estos resultados son provisionales, dado que los datos sobre los que hay información constituyen una muestra sesgada del total de asuntos tramitados, aquellos que han comenzado su tramitación y terminado en el año y, por ello, su resolución es previsiblemente más sencilla y rápida.

¿Difiere la duración dependiendo del lugar en el que se tramita el asunto? Sí, bastante. Por ejemplo, en Andalucía, la diferencia entre la provincia donde los casos duran más y aquella en la que duran menos es de casi seis meses.

2.2. País Vasco

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 con información en el sistema informático.

Duración. Todos los procedimientos. El intervalo hasta la elaboración de la sentencia dura, en el conjunto formado por todos los procedimientos, ocho meses. La cuarta parte de los casos dura más de nueve meses. La duración es similar en Álava y Guipúzcoa y mayor en Vizcaya. En cuanto a la evolución, no se aprecia un cambio sustancial en las duraciones de los procesos a lo largo de los seis trimestres sobre los que versan los datos, desde enero de 1999 hasta junio del año 2000. Estos datos permiten analizar no sólo la duración entre demanda y resolución sino la de algunas fases intermedias.

Juicio de cognición. La prueba se celebra a los tres meses y la sentencia recae a los seis. En los casos que cuentan con fecha de prueba, esta fase representa la mitad de la duración del proceso hasta el dictado de sentencia. El lapso que transcurre desde que el caso está listo para sentencia y el momento en que se produce ésta equivale al 20% de la duración total. En los casos en que se interpuso recurso (un 28% del total), éste tiene lugar tres meses después del momento en que se elaboró la sentencia.

CUADRO 2.3: Duración de los juicios de cognición. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Prueba	3.960	1	1,9	3	4,9	12,3
Pend. dictar resolución	4.156	1,6	3	4,4	6,9	15,6
Mejor proveer	1.770	2,3	3,5	5	7,4	15,7
Dictado de sentencia	4.431	1,6	3,6	5,6	8,7	18
Resolución	6.180	1,2	3,3	5,8	10	27,5
Elaboración de sentencia	5.756	1,5	3,7	5,8	8,9	19
Recurso	1.101	3,2	5,9	8,9	14,5	33,8
Firmeza	3.599	1,8	5,6	11,3	24,8	61,5
Fase actual	7.344	1,7	5,8	11,9	25	63,7
Estado actual	8.221	1,7	8,7	18,8	38,8	78,5

Menor cuantía. Desde el inicio hasta la fase de prueba transcurren tres meses y medio. La sentencia se dicta a los nueve meses de la fecha de inicio. El lapso que transcurre desde que el caso está listo para sentencia y el momento en que se produce ésta equivale al 30% de la duración total. En los casos en que se interpuso recurso (un 37% del total), éste tiene lugar tres meses y medio después del momento en que se elaboró la sentencia.

CUADRO 2.4: Duración de los juicios de menor cuantía. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Prueba	1.729	1	1,7	2,6	4	10,7
Alegaciones finales	5.076	1,4	2,3	3,4	5,5	14,3
Pend. dictar resolución	2.154	1,7	3,8	5,4	7,6	17,8
Mejor proveer	5.223	3,1	4,8	6,3	9,5	20,4
Dictado de sentencia	2.662	3,7	5,3	6,9	9,7	21,3
Elaboración de sentencia	4.839	2,9	6	8,8	12,7	25,6
Resolución	6.025	2,9	6,1	8,9	13,1	26,7
Recurso	6.165	2,2	6	9,1	14,3	34,8
Firmeza	2.232	4,7	8,6	12,4	18,8	39,2
Fase actual	4.296	2,9	8,3	14,9	30	64,8
Estado actual	7.526	2,7	8,6	16,1	32,8	68,3
	8.134	2,9	11,3	23,1	45,8	80

Juicio ejecutivo. La sentencia se dictó a los tres meses de iniciado el procedimiento. Al menos en el 14% de los casos el asunto llegó hasta la fase de pago o entrega de bienes, y en ello transcurrieron dos años desde la incoación del caso. Este dato ilustraría que la ejecución lleva alrededor de veinte meses cuando llega hasta el pago o entrega de bienes.

CUADRO 2.5: Duración de los juicios ejecutivos. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Elaboración de sentencia	4.529	0,7	1,3	2,7	5,7	15,6
Pend. dictar resolución	1.772	0,7	1,3	2,8	5,6	21,2
Dictado de sentencia	2.705	0,7	1,4	2,8	6	15,4
Resolución	4.538	0,7	1,5	3,2	7,8	34,9
Prueba	509	1,1	2	3,7	7	24,4
Alegaciones finales	158	0,7	2,5	4	7	21,6
Mejor proveer	264	1,7	3,5	5,4	9,3	25,8
Recurso	273	1,7	5,9	10,1	17,9	50,9
Fase actual	5.744	1,3	5,8	17,5	45,4	82,2
Pago/entrega de bienes	639	3,8	11,5	23,9	40,1	63,6
Estado actual	6.551	2,8	15	37	66,4	87

Juicio verbal. La fase de prueba duró dos meses. La sentencia se dictó a los cinco meses del inicio del procedimiento. El lapso que transcurre desde que el caso está listo para sentencia y el momento en que se produce ésta equivale al 28% de la duración total. En los casos en que se interpuso recurso (al menos un 21% de los casos), éste tiene lugar dos meses y medio después del momento en que se elaboró la sentencia.

CUADRO 2.6: Duración de los juicios verbales. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Prueba	4.415	0,7	1,2	2	3,3	8,1
Pend. dictar resolución	3.192	1,1	2,2	3,4	5,6	11,9
Pend. mejor proveer	2.072	1,4	2,3	3,4	5,4	11,5
Resolución	6.219	1	2,5	4,4	7,8	21
Dictado de sentencia	3.837	1,4	3	4,5	7,5	14,1
Elaboración de sentencia	4.721	1,5	3,1	4,7	7,7	15,7
Recurso	1.094	2,6	4,7	7,2	11,5	26,2
Fase actual	7.220	1,2	3,6	7,8	15,9	56,6
Estado actual	8.468	1,1	3,7	9,8	22,2	70,5
Pago/entrega de bienes	273	4,3	8,4	13,6	23,9	45,1

Desahucio. La sentencia recayó a los dos meses y medio a contar desde el inicio. El lapso que transcurre desde que el caso está listo para sentencia y el momento en que se produce ésta equivale al 26% de la duración total. En los casos en que se interpuso recurso (al menos un 20% de los casos), éste tiene lugar tres meses después del momento en que se elaboró la sentencia.

CUADRO 2.7: Duración de los juicios de desahucio. País Vasco (2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Prueba	480	0,4	1	1,7	2,9	6,3
Pend. dictar resolución	546	0,4	1,1	1,7	3,2	8,2
Dictado de sentencia	1.033	0,5	1,3	2,3	4	8,4
Elaboración de sentencia	1.384	0,6	1,4	2,3	4	8,3
Resolución	1.562	0,7	1,6	2,8	5,3	14,1
Mejor proveer	67	0,9	2,1	3,3	4,7	7,7
Fase actual	1.832	1,1	2,7	5,3	13	50,7
Recurso	196	1,4	3,2	5,4	8,9	27,8

Divorcio contencioso. El valor central de la duración del lapso entre el inicio y la fecha de la sentencia son seis meses.

CUADRO 2.8: Duración de los procedimientos sobre divorcio contencioso. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Estado actual	915	1,4	5,4	10,4	24,4	54,2
Fase actual	788	2,4	5,8	9,7	19,5	46,1
Dictado de sentencia	498	2,4	4,1	5,9	7,7	13,1
Elaboración de sentencia	643	2,4	4,2	6,0	8,2	13,7

Derecho de familia. Modificación de medidas. La fase de prueba dura hasta los tres meses y medio. La sentencia se dicta a los seis meses de iniciado el caso.

CUADRO 2.9: Duración de los procedimientos sobre derecho de familia. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Prueba	170	1,2	2,5	3,5	5,9	19,7
Alegaciones finales	120	2,1	3,3	4,3	6,3	11,2
Pend. dictar resolución	176	2,1	4,2	5,8	8,1	15,1
Mejor proveer	107	3,1	4,4	5,8	7,5	15,4
Resolución	388	0,6	3,1	5,6	9,3	31,9
Recurso	98	3,9	6,3	8,9	13,3	25,3
Fase actual	559	0,9	4,6	8,4	16,1	57,6
Dictado de sentencia	395	0,5	3,4	5,8	8,4	14,1
Elaboración de sentencia	448	0,5	3,3	5,8	8,6	15,4

Internamientos

CUADRO 2.10: Duración de los juicios sobre internamientos. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Examen jud. y forense	271	0,0	0,2	0,4	0,7	2,2
Pase al ministerio fiscal	282	0,0	0,2	0,4	0,7	4,9
Pend. dictar resolución	523	0,1	0,3	0,5	0,7	4,3
Resolución	1.304	0,1	0,4	0,8	2,1	19,5
Recurso	11	0,0	0,3	0,6	8,3	96,5
Firmeza	2.893	0,3	1,0	2,4	11,6	67,5
Estado actual	3.391	0,4	1,2	3,2	22,7	71,4
Fase actual	3.149	0,3	1,0	2,4	11,4	67,4
Dictado de sentencia	6	0,1	0,1	0,4	1,2	1,5
Elaboración de sentencia	6	0,1	0,1	0,4	1,2	1,5

*Jura de cuentas***CUADRO 2.11: Duración de los juicios sobre jura de cuentas.
País Vasco (1999-2000)**

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Ejecución	169	0,9	3,8	9,6	22,9	60,3
Subasta	84	1,5	3,8	9,6	21,5	60,5
Pago/entrega de bienes	174	0,7	2,0	6,7	14,2	46,5
Impugn. por excesivos	25	0,9	2,6	7,0	20,8	41,0
Estado actual	890	0,8	3,9	11,6	26,1	63,5
Fase actual	401	0,8	2,8	8,3	18,3	45,6
Dictado de sentencia	3	0,8	0,8	3,6	5,5	5,5
Elaboración de sentencia	3	0,8	0,8	3,8	5,5	5,5

Declaración de herederos. No es mucho lo que permiten inferir los datos de este procedimiento. Parece que la resolución suele producirse a los tres meses de iniciado el asunto.

**CUADRO 2.12: Duración de los juicios sobre declaración de herederos.
País Vasco (1999-2000)**

	N	P5	P25	Med	P75	P95
Pase al ministerio fiscal	470	0,2	0,5	0,9	1,8	4,1
Pend. dictar resolución	714	0,5	1,0	1,6	2,7	6,2
Resolución	769	0,7	1,5	2,5	4,4	10,5
Recurso	24	0,8	1,7	3,4	5,4	14,9
Firmeza	647	1,1	2,0	3,1	5,5	14,7
Estado actual	836	1,2	2,2	3,6	6,5	15,2
Fase actual	827	0,9	1,8	3,0	5,3	14,1
Dictado de sentencia	1	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4
Elaboración de sentencia	3	0,7	0,7	1,4	19,2	19,2

2.3. Cataluña

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 con información en el sistema informático.

La información que proporciona el sistema informático de Cataluña es menos completa que la de Andalucía o el País Vasco pero la poca que hay es de razonable calidad. Para capturar la duración del lapso probatorio se generó un desglose de la fase de prueba cuando había varias fechas, siendo la inicial la más antigua y la final la más moderna. A

título indicativo, la duración del intervalo entre la fecha de la sentencia de primera instancia y la remisión de los autos —tal como refleja la fecha de la fase «alegación»— coincide con la que resulta de otras fuentes y viene a durar unos cuarenta días en media. La duración media del conjunto de los casos examinados es de ocho meses.

Divorcio contencioso. La fase de prueba dura entre tres y seis meses. La sentencia tiene lugar a los siete meses, aunque uno de cada cuatro casos requiere más de diez meses. Las apelaciones se producen a los nueve meses de la incoación.

Divorcio de mutuo acuerdo. La sentencia se produce a los dos meses de la incoación.

Separación contenciosa. Las pautas de duración son similares a las del divorcio contencioso. Entre tres meses y medio y seis y medio para la fase de prueba; la sentencia tiene lugar a los siete meses y medio; la apelación, cuando se produce, sucede a los nueve meses de la fecha de incoación.

Separación de mutuo acuerdo. Similar a los divorcios, la sentencia se produce a los dos meses y medio de la fecha de incoación.

Declarativo de menor cuantía. La fase de alegaciones dura cuatro meses. El periodo probatorio dura tres meses y se produce entre el cuarto y el séptimo mes desde la incoación. La sentencia recae a los ocho meses. Cuando hubo apelación, los autos se enviaron a los ocho meses y medio. Los datos tienen bastante consistencia, y las desviaciones respecto a las duraciones medias son razonables, dentro de la disparidad de materias que engloba este procedimiento.

Juicio ejecutivo. La sentencia se produce a los tres meses y medio. Sin embargo, cuando se ha producido fase probatoria, ésta dura tres meses, comenzando a los tres meses y medio de la incoación. Cuando hubo apelación, ésta se suscitó a los ocho meses de la incoación.

Juicio de cognición. El periodo de prueba, que comienza a los tres meses, suele consumir mes y medio aproximadamente. La sentencia tiene lugar a los seis meses. Cuando hubo apelación, ésta se sustanció a algo más de siete meses de la incoación.

Juicio verbal. La prueba comenzó a los dos meses y consumió mes y medio. La sentencia recayó a los cinco meses. Cuando hubo apelación, se sustanció a los seis meses y medio desde la incoación.

Juicio verbal del automóvil. La prueba comenzó a los dos meses de la incoación. La sentencia recayó a los seis meses. Cuando hubo apelación, se produjo a los siete meses.

2.4. Comunidad de Madrid (Plaza de Castilla)

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos durante el primer semestre de 2000 con información en el sistema informático.

Datos de conjunto. Aunque el valor central que corresponde a la mediana es de menos de seis meses, la media es de nueve meses, reflejando el peso singular de los casos de alta duración. Estos datos del sistema informático (Libra entonces) reflejan una subestimación drástica de más de cuatro meses respecto a los que obtuvimos con las muestras de sentencias del mismo periodo. De acuerdo con la información suministrada por los técnicos, la información de los sistemas informáticos de esas fechas carecía prácticamente de fiabilidad.

Juicio de cognición. En la mitad de los asuntos la sentencia se produjo a los ocho meses, aunque en uno de cada cuatro casos exigió más de un año. La prueba tuvo lugar a los cuatro meses y medio.

Juicio ejecutivo. Los datos que aparecen en los distintos campos que definen la fecha de sentencia indican que en la mayoría de los casos éstas tienen lugar en un lapso comprendido entre siete y once meses.

Procedimientos de menor cuantía. En la mitad de los procedimientos la sentencia se produce al cabo de catorce meses. Sin embargo, en uno de cada cuatro transcurren veintidós meses o más y cinco de cada cien casos llevan cuatro o más años. La prueba suele llevar cinco meses.

Juicio verbal. La sentencia se produce en la mayoría de los casos a los siete meses. La prueba, a los dos meses y medio.

Separación y divorcio contenciosos. La sentencia tiene lugar a los siete meses y medio, aunque en uno de cada cuatro asuntos lleva más de nueve meses. La práctica de la prueba exige en la mayoría de los casos tres meses.

Separación y divorcio voluntarios. La sentencia tiene lugar al cabo de mes y medio. Uno de cada cuatro asuntos obtiene la sentencia en menos de un mes, y los que más tardan obtienen la sentencia en algo más de tres meses.

Resto de procedimientos. En esta agrupación va una amplia gama de procedimientos y por ello la variación de los datos resultantes es muy alta. Con todo, prevalece el siguiente perfil en los datos: una duración de dos meses y medio en la fase de prueba, y un lapso de seis meses y medio para que recaiga la sentencia.

2.5. Valladolid

Desde el año 1995, la Audiencia Provincial de Valladolid ha llevado a cabo una labor de recogida de información y medición de la duración de los procedimientos que en ella se sustanciaban. Generosamente, su presidente nos ha facilitado esa información. La información está estructurada en tres intervalos: uno que va desde la fecha de la demanda en primera instancia hasta la fecha de la sentencia en esa instancia; otro que comprende desde la fecha de dicha sentencia hasta el emplazamiento; y un tercero, que va desde el emplazamiento hasta la fecha de la sentencia de la Audiencia. Sobre esos componentes se genera el total de las tres fases citadas.

En cuanto a la primera fase, destacaremos algunos aspectos. Primero, la duración media es de algo más de seis meses. Segundo, la diferente duración de los distintos tipos de procedimiento, que va desde tres meses en el caso de los juicios verbales en 1999 hasta los ocho meses y medio en el caso de los procedimientos ordinarios o los ocho meses en los procedimientos de familia en ese mismo año. El otro rasgo destacable es la relativa estabilidad de la duración media en seis meses, a excepción del año 1997. Con todo, estas estimaciones constituyen un sesgo de la población de asuntos de primera instancia, puesto que se refiere a aquellos asuntos que fueron a apelación; por ejemplo, los divorcios y separaciones voluntarias, las sentencias sin oposición o los asuntos de juris-

CUADRO 2.13: Primera instancia de Valladolid. Duración de los procedimientos.
Desde la interposición de la demanda hasta la sentencia de primera instancia
 (valores medios en meses)

	O	C	F	V	M
1995	6,7	4,5	8,4	3,8	5,8
1996	7,6	4,5	8,2	3,6	6,0
1997	8,3	4,9	9,4	3,8	6,6
1998	7,6	4,1	7,8	3,3	5,7
1999	8,4	4,8	8,1	2,9	6,1

Significado: O = Procedimiento ordinario, C = Procedimiento de cognición, F = Familia, V = Procedimiento verbal, M = Media. La media es media simple, no ponderada. Los datos se refieren a sentencias de primera instancia que fueron objeto de apelación ulterior.

Fuente: Elaborado a partir de los datos facilitados por el presidente de la Audiencia Provincial.

dicción voluntaria están *infrarrepresentados* en la apelación; la duración media en primera instancia es, por ello, previsiblemente menor de la que resulta de los asuntos que fueron a apelación.

2.6. Análisis univariante

El análisis univariante (análisis de varianza y otros test) de los datos de los sistemas informáticos indica que, en el conjunto de procedimientos, la duración:

- Aumenta cuando el juzgado es mixto (frente a puro). Este resultado refuerza la idea de la ventaja de la especialización en primera instancia.
- Disminuye cuando se estima y confirma la demanda (frente a desestima + revoca). Este resultado es previsible, porque en el grupo de asuntos donde la resolución es estimatoria está incluido el grupo de los asuntos sin oposición del demandado.
- Hay correlación positiva de la duración con la cuantía del principal y algo menor con la cuantía de las costas.
- En general, los pleitos en que están involucradas las empresas (personas jurídicas) duran menos que aquellos en los que están involucradas personas físicas. Estos resultados son congruentes con la teoría de los litigios; las empresas tienen más capacidad para acelerar la resolución de los casos, y está asociado a la naturaleza del asesoramiento jurídico y al mayor coste de oportunidad que las demoras suponen para éstas. La variable *entidad financiera* está indicando básicamente otra característica, el tipo de caso o procedimiento, y por eso no resulta significativa.

En los juicios de menor cuantía la duración es mayor si el demandante es persona física y no jurídica (pero dura más si el demandante es un banco). Si el demandado es persona física dura seis meses y medio más que si fuera persona jurídica. Si el demandado es una compañía de seguros, dura menos. También dura más si la decisión es sentencia y no auto y si el número de demandados es mayor que uno. Pero el número de demandantes no es estadísticamente significativo. Tampoco lo es si la sentencia fue estimatoria o no, lo cual es previsible. En los juicios verbales de la nueva LEC, los casos duran más si el juzgado es mixto (una se-

mana más), si la resolución es sentencia; cuando la resolución es estimatoria, el caso dura menos. Los casos de juicios verbales de la vieja LEC duran más si el demandante es persona física y si el demandado es persona física. Cuando el demandado es una compañía de seguros, duran menos. Si es un juzgado mixto, dura más. Si se resolvió por sentencia, duró más que si fue por auto. La duración en los juicios verbales depende de si se trata de juicios relacionados con el automóvil (en este caso es mayor). En los juicios de cognición la duración aumenta si el demandante es persona física. Si el demandante es persona jurídica pública, dura menos. Cuando el demandado es persona física, dura más. Paradójicamente, en estos procedimientos, si el juzgado es mixto, el caso dura menos que cuando es puro. Cuando se resuelve por sentencia, dura menos que cuando es por auto (este resultado es también paradójico). Cuando el demandado es plural, el caso dura más.

2.7. De la duración a la dilación

La dilación es el resultado de comparar lo que duran los procedimientos con lo que debieran durar. Este último valor es de difícil estimación, por el carácter singular de cada caso, pero puede aproximarse por lo que son las duraciones máximas de acuerdo con lo que establece la Ley. A continuación presentamos una estimación de lo que sería la duración máxima en los procedimientos más importantes, información que es útil no sólo para ellos, sino que sirve de pauta de referencia para la mayoría de los restantes de la vieja LEC (véase Moreno y Pastor, 1997).

¿Qué resultado obtenemos al comparar la duración máxima estimada de los cinco procedimientos de la vieja LEC más importantes en número y la duración efectiva? En general, los datos de conjunto indican que casi todos los procedimientos padecen cierto grado de dilación, máxime teniendo en cuenta que la duración estimada a partir de la vieja LEC es un periodo *máximo*, porque no todos los procedimientos reales tienen todos los trámites que hemos considerado para estimar esa duración máxima. Dado que los datos no son comparables, para evitar distorsiones en la imagen, no presentaremos los datos de cada Comunidad Autónoma.

2.8. Resumen y comparaciones relativas a la primera instancia civil

Duración en los distintos territorios. Los datos de los sistemas informáticos indican que la duración media del conjunto de los procedimientos es de algo más de nueve meses en el caso de Andalucía durante 2001, de ocho meses en Cataluña y el País Vasco —referidos a 1999-2000—, de cinco meses en Valladolid (1999) y de once en la Comunidad de Madrid (2000). Aunque estos resultados globales constituyen una razonable aproximación a la duración real, la estimaciones referidas a cada procedimiento son menos comparables, debido a que los sistemas de introducción de información no siguen los mismos criterios y el contenido y calidad de la información de los sistemas eran muy desiguales en los periodos analizados.

CUADRO 2.14: Duración de los procedimientos civiles en primera instancia. Distribución por Comunidad y provincia. Datos de 1999, 2000 y 2001

(en meses)

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

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

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

CUADRO 2.15: Jurisdicción civil. Primera instancia. Duración media en meses por procedimiento y Comunidad Autónoma. 1999-2001

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

1. Los datos sobre España corresponden a medias ponderadas de los datos autonómicos.

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

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

3. Duración de los procesos de apelación civil

3.1. Conjunto del Estado

El examen de una muestra aleatoria formada por 2.361 casos correspondientes al primer semestre de 2001 indicaba que la media era de algo más de diez meses, y en menos de ocho meses se resolvían la mitad de los casos. Desde otra perspectiva, en menos de seis meses se resolvía el 37% de los casos, y en menos de un año el 70%, mientras que un 18% de los casos necesitaban más de año y medio y un 5% de los casos requerían más de dos años.

CUADRO 3.1: Duración de los procedimientos de apelación civil. Conjunto del Estado. 2001

	1999-2000	2001
N	668	2.361
Media	15,1	10,2
Desviación estándar	10,8	8,2
Mediana	12,7	7,8
Percentil 25	7,3	4,6
Percentil 75	20,6	13,1
Porcentaje de asuntos resueltos en menos de		
3 meses	4,34	8,56
6 meses	18,41	36,72
12 meses	45,06	69,80
18 meses	69,01	87,63
24 meses	80,84	93,52

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

Una muestra previa, correspondiente a los meses comprendidos entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000, ambos inclusive, formada por 668 sentencias, indicaba que la duración media entre la fecha de

la sentencia de instancia y la de la Audiencia era de quince meses. La mitad de los casos se resolvía en menos de trece meses, mientras que un 10% de los casos requerían más de veinte meses. Desde otra perspectiva, en menos de seis meses se resolvía el 18,5% de los casos, y en menos de un año el 45%; por el contrario, casi el 20% de los casos requería más de dos años.

La diferencia entre los resultados de ambas muestras procede en parte de los distintos momentos en que tienen lugar, del tamaño muestral (aunque la varianza es similar), de los planes de refuerzo que tuvieron lugar en ese periodo y del origen de la información. La muestra de 2001 utilizó sentencias publicadas en la colección jurisprudencial que seleccionan magistrados para el Centro de Documentación Judicial. La de 1999-2000 extrajo los casos del total de sentencias —no del subconjunto de las publicadas— recopiladas también por el CENDOJ. (Con todo, los resultados son contrarios a la intuición; cabría esperar que las sentencias seleccionadas por su relevancia fuesen más complejas y exigiesen más tiempo.)

3.2. Andalucía

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos durante 2001 con información en el sistema informático.

3.2.1. Observación de conjunto

Considerados todos los procedimientos a la vez, la duración media es de siete meses y medio, pero la mitad de los asuntos se resuelve en menos de seis meses. Desde otra perspectiva, en menos de seis meses se resuelve el 50% de los casos y en menos de un año el 77%. Dos de cada cien casos requieren más de dos años.

CUADRO 3.2: Apelación Civil. Andalucía (2001). Duración

(meses)	
<i>Media</i>	7,7
P25	2,3
P50	6,0
P75	11,4
P95	21,4
Porcentaje de asuntos resueltos en menos de	
3 meses	30,0
6 meses	49,8
12 meses	76,8
24 meses	97,6

3.2.2. Duración por procedimiento

Por procedimientos, la duración es mayor en las tercerías, los asuntos de mayor cuantía, las cuestiones sobre incidentes y los juicios de menor cuantía, todos con una duración de diez o más meses. La variabilidad es mayor en los juicios de cognición y en los del art. 131 de la Ley Hipotecaria, y menor en los casos de menor cuantía.

CUADRO 3.3: Duración de las apelaciones por tipo de procedimiento. Andalucía (2001)

	Media	Mediana	Porcentaje resuelto en menos de	
			6 meses	12 meses
Todos los procedimientos	7,7	6,0	49,8	76,8
Menor cuantía	10,1	8,4	37,7	64,1
Juicio verbal	5,8	4,6	58,9	87,6
Juicios de cognición	6,7	5,4	53,9	82,6
Ejecutivos	9,1	7,2	43,4	69,7
Incidentes	9,1	8,2	36,2	69,0
Separación por causa legal	6,8	6,0	49,7	85,2
Juicio verbal (n)	2,0	1,4	96,5	99,6
Divorcio sin mutuo acuerdo	6,8	6,1	49,4	83,0
Interdictos	8,7	6,7	44,4	75,6
Ley arrendamientos urbanos p. ordinario	6,8	6,2	48,6	83,8
Procedimiento ordinario (n)	2,7	1,9	93,5	99,1
Ley arrendamientos urbanos l. especial	6,2	5,5	56,6	97,6
Desahucio en precario	4,4	3,3	72,0	92,7
Procedimientos hipotecarios art. 131 L. H.	8,6	6,1	49,4	71,6
Medidas provisionales	9,6	9,7	30,4	67,1
Tercerías	13,3	13,8	34,6	47,4
Expediente de dominio	7,7	5,6	53,1	75,0
Impugnación tasación de costas	8,8	7,9	35,0	80,0
Modificación medidas	5,0	4,1	63,8	91,5
Propiedad horizontal	5,3	4,7	59,0	97,4
Mayor cuantía	10,4	9,0	31,6	65,8
Retracto	12,4	12,4	31,4	48,6
Adopciones	4,0	3,4	79,4	100,0
Juicio monitorio (n)	1,6	1,1	96,3	100,0
Separación mutuo acuerdo	5,9	5,2	60,0	84,0

Nota: (n) indica que se trata de un procedimiento de la nueva LEC.

3.2.3. Duración por Audiencia y Sección. Implicaciones singulares para la gestión y supervisión judiciales

Hay mucha disparidad entre lo que se tarda en resolver un asunto en las distintas Audiencias. El examen de los datos de cada sección muestra que en algunos casos esa duración varía notablemente entre Secciones de las mismas Audiencias.

3.2.4. Consistencia de la estimación del sistema informático

Para ver el grado en que las estimaciones del sistema informático son consistentes, hemos comparado sus resultados con los de una muestra de 1.200 sentencias dictadas durante 2001. En conjunto, los resultados son consistentes. La diferencia entre una y otra fuente es de algo más de tres meses, que es el tiempo que, en media, suele comportar el lapso comprendido entre la fecha de la sentencia de instancia y la del inicio de la apelación. Téngase en cuenta que la muestra de sentencias toma como momento inicial la fecha de la sentencia apelada, mientras que en la estimación, con datos de la aplicación Adriano, el momento inicial es el de la incoación una vez que el asunto ya ha sido registrado en la Audiencia. También aparece la estimación que resultaría de la tasa de pendencia, que, como anticipamos más arriba, no arroja resultados veraces.

CUADRO 3.4: Consistencia de las distintas fuentes de información. Andalucía (2001)

	Tasa de pendencia	Adriano		Muestra de sentencias	
		Media	Mediana	Media	Mediana
Almería	4,4	10,2	9,9	14	12,5
Cádiz	2,2	4,0	2,5	7,9	6,4
Córdoba	2,6	2,2	1,8	5,7	4,2
Granada	4,7	5,8	5,5	10,1	8,6
Huelva	1,7	6,0	4,9	10,1	9,4
Jaén	2,3	6,3	5,8	9,6	8,9
Málaga	10,6	12,9	11,8	14,3	13,1
Sevilla	2,7	9,3	8,4	13,9	12,1
Total Andalucía	4,5	7,9	6,1	11,6	10,2

3.3. País Vasco

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 con información en el sistema informático.

Todos los procedimientos. La duración media del periodo que llega hasta la sentencia es de trece meses (desde inicio hasta *elaboración de sentencia*). La mediana es de once. El 15% de los asuntos requieren

dos o más años. En Álava es donde menos duran las apelaciones, seguida de Guipúzcoa. En Vizcaya es donde más duran, con notable diferencia.

CUADRO 3.5 a: Apelación civil. País Vasco (1999-2000).
Duración media desde el inicio hasta los distintos hitos
(meses)

	Álava	Guipúzcoa	Vizcaya	Total
Prueba	4,3	4,7	2,8	3,1
Pendiente de señalamiento	2,8	2,8	5,3	4,9
Señalamiento de vista	2,3	3,3	16,5	12,8
Elaboración de sentencia	2,6	6,8	19,2	12,9
Pendiente de dictar resolución	2,5	4,3	16	13,1
Resolución	3,6	7,2	19,1	14,6
Estado actual	6,5	10,4	20,4	15,3
Devolución y archivo	5,9	10,2	20,4	15,2
Recurso de casación	8,1	10,1	25	18,7

CUADRO 3.5 b: Apelación civil. País Vasco (1999-2000).
Duración media desde el inicio hasta los distintos hitos
(percentiles)

	N	P5	P25	P50	P75	P95
Prueba	701	0,2	1,1	2,2	3,8	8,7
Pendiente de señalamiento	4.599	0,2	1,6	3,1	5,9	17,7
Elaboración de sentencia	7.346	0,7	3,9	10,9	22	27,2
Estado actual	9.414	1,6	4,9	12,4	23,9	34,8
Devolución y archivo	9.212	1,7	4,9	12,7	23,8	33,1
Resolución	5.638	1,4	5	14,9	23,3	28,6
Señalamiento de vista	5.819	0,7	3,3	15	20,3	24,5
Pendiente de dictar resolución	4.239	0,9	4,4	15,4	20,5	24
Recurso de casación	601	3,9	8,7	19	26,6	37,4
Mejor proveer	84	3,4	8,8	19,5	23,6	33,2

Cognición. La sentencia se dicta al cabo de veintiún meses. Una cuarta parte de los asuntos obtienen la sentencia en quince meses o menos tiempo, pero otra cuarta parte tarda más de veinticuatro meses.

CUADRO 3.6: Duración de las apelaciones en asuntos de cognición. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	P50	P75	P95
Pendiente de señalamiento	735	0,1	0,4	1,5	4,0	16,0
Prueba	54	0,0	0,2	0,3	1,0	6,5
Señalamiento de vista	851	0,3	16,1	18,6	21,3	23,8
Pendiente de dictar resol.	716	3,8	16,0	18,6	21,3	24,0
Mejor proveer	14	18,0	21,0	22,8	23,3	26,6
Resolución	863	1,2	17,3	21,8	24,2	27,4
Recurso de casación	19	10,7	15,9	20,2	30,2	44,1
Devolución y archivo	1.194	1,7	13,7	21,9	25,4	31,6
Estado actual	1.202	1,7	13,5	21,8	25,3	31,0
Fase actual	1.172	1,7	16,5	22,1	25,4	31,0
Dictado de sentencia	1.122	0,5	15,0	20,3	23,5	26,6
Elaboración de sentencia	1.124	0,5	15,0	20,6	23,7	26,8

Menor cuantía. La duración de la fase comprendida entre el inicio y la sentencia es de veintiún meses. Sin embargo, una cuarta parte de los asuntos obtienen la sentencia a los siete meses de iniciado el procedimiento.

CUADRO 3.7: Duración de las apelaciones en asuntos de menor cuantía. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	P50	P75	P95
Pendiente de señalamiento	1.520	1,0	2,0	3,1	5,6	14,7
Prueba	384	0,7	1,1	2,1	3,3	7,5
Señalamiento de vista	1.684	1,7	14,0	19,2	21,9	26,1
Pendiente de dictar resol.	986	2,2	17,6	20,4	22,0	25,4
Mejor proveer	25	4,7	19,1	23,2	25,2	33,9
Resolución	1.513	1,8	10,5	21,3	25,2	31,1
Recurso de casación	408	3,9	11,7	22,8	28,1	38,1
Devolucion y archivo	2.229	2,2	5,7	22,2	26,7	40,1
Estado actual	2.359	2,2	6,0	22,7	27,1	46,4
Fase actual	2.345	2,2	5,7	22,0	26,8	39,3
Dictado de sentencia	1.978	1,8	6,7	20,4	24,5	29,6
Elaboración de sentencia	1.986	1,8	6,7	20,6	24,8	29,9

La distribución por intervalos temporales de la fase que va desde el inicio hasta la sentencia es como sigue:

CUADRO 3.8: Menor cuantía. Distribución por intervalos temporales. País Vasco (1999-2000)

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 4 meses	414	20,8	20,8
4-8 meses	103	5,2	26,0
8-12 meses	46	2,3	28,3
12-16 meses	128	6,4	34,8
16-20 meses	253	12,7	47,5
20-24 meses	429	21,6	69,1
24-28 meses	446	22,5	91,6
28-32 meses	106	5,3	96,9
32-36 meses	38	1,9	98,8
Más de 36 meses	23	1,2	100,0

Juicio verbal. La duración de las apelaciones sobre juicios verbales es la menor de los procedimientos desglosados en este apartado. La sentencia recae a los catorce meses de iniciada la apelación.

CUADRO 3.9: Duración de las apelaciones sobre juicios verbales. País Vasco (1999-2000)

	N	P5	P25	P50	P75	P95
Pendiente de señalamiento	320	0,1	0,6	1,8	3,9	11,2
Prueba	35	0,0	0,2	0,6	3,0	8,3
Señalamiento de vista	549	0,5	10,2	16,3	19,8	23,6
Pendiente de dictar resol.	670	0,3	3,2	10,2	16,2	22,0
Resolución	665	0,9	7,9	14,1	21,6	27,1
Devolución y archivo	883	2,6	8,2	15,5	23,2	30,2
Estado actual	883	2,3	7,5	15,5	23,1	29,4
Fase actual	883	2,5	7,8	15,5	23,1	29,3
Dictado de sentencia	858	0,9	5,9	14,1	20,8	25,8
Elaboración de sentencia	859	1,0	6,1	14,1	21,1	25,9

Consistencia de la estimación realizada con los datos del sistema informático. Hemos contrastado las estimaciones obtenidas con datos del sistema informático con otras procedentes de una muestra de 400 sentencias. Los datos de las sentencias son de 2001, en el que la duración se redujo en Álava respecto a 1999 y principios de 2000, que es la fecha de los datos del sistema informático. La diferencia de tres meses aproximadamen-

te es el lapso que transcurre entre la fecha de la sentencia de primera instancia y el inicio en la Audiencia. Recuérdese que los datos de la muestra toman como referencia inicial la fecha de la sentencia recurrida. La tasa de pendencia, de nuevo, no ofrece resultados fiables.

CUADRO 3.10: Consistencia de las distintas fuentes de información. País Vasco (1999-2000)

	Tasa de pendencia	Estimación sistema informático	Muestra de sentencias	
			Media	Mediana
Álava	2,2	2,6	5,8	4,8
Guipúzcoa	3,6	6,8	9,4	7,6
Vizcaya	6,1	19,2	15,4	14,9
		13	12,7	11,8

3.4. Cataluña

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 con información en el sistema informático.

La duración media es de seis meses. La mitad de los casos se resuelve en cuatro meses y medio y el 75% de los casos se resuelven en algo más de ocho meses. En el segmento de mayor duración, un 5% de los casos dura más de dieciséis meses. La varianza es muy elevada.

CUADRO 3.11a: Cataluña. Apelación civil. Datos del sistema Themis (1999-2000). Duración de las distintas etapas desde la fecha de incoación. Todos los procedimientos
(meses)

	N	Media	Desviación
FCHPETIC	1.073	1,7	1,9
FCHINREC	4.292	2	4,4
FECHINST	6.030	3,5	3,1
<i>FECHPRUB</i>	<i>1.527</i>	<i>3,6</i>	<i>4,4</i>
FCHSERES	713	3,7	3,8
FCHSUPLI	414	4,3	4,1
FCHVISTA	5.570	4,9	4,8
FCHPROY	1.083	4,9	7,4
FCHACTOS	3.872	5,8	6,6
<i>FCHSENTE</i>	<i>6.202</i>	<i>5,9</i>	<i>6,3</i>
FCHMPROV	239	7,9	7,3
FCHPRATR	933	8	7,4
FCHAPROB	782	8,1	8,2
FCHCASAC	388	9,6	10,5
FCHIMPUG	381	9,8	10,2

CUADRO 3.11a (continuación): **Cataluña. Apelación civil. Datos del sistema Themis (1999-2000).**
Duración de las distintas etapas desde la fecha de incoación.
Todos los procedimientos

(meses)

Códigos (FCH significa fecha en todos los casos)

FCHINREC	Iniciación del recurso
FCHSERES	Resolución
FECHINST	Instrucción
FECHPRUB	Prueba
FCHAUTO	Producción de auto
FCHSUPLI	Suplicación
FCHVISTA	Vista
FCHPROY	Proyecto de sentencia
FCHMPROV	Diligencias para mejor proveer
FCHACTOS	Acto de comunicación
FCHSENTE	Sentencia
FCHAPROB	Aprobación de prueba
FCHPRATR	Ratificación
FCHPETIC	Petición
FCHIMPUG	Impugnación
FCHCASAC	Casación

Desde el inicio hasta la prueba cuando la hubo (en una cuarta parte de los casos), transcurrieron dos meses y medio. Desde el inicio hasta la vista, cuatro meses y medio de media y tres y medio de me-

CUADRO 3.11b: Cataluña. Apelación civil. Datos del sistema Themis (1999-2000).
Duración de las distintas etapas desde la fecha de incoación. Todos los procedimientos

(percentiles)

	N	P5	P25	MED	P75	P95
FCHINREC	4.292	0,1	0,3	0,7	2,1	8,4
FECHINST	6.030	0,7	1,6	2,6	4,3	9,1
<i>FECHPRUB</i>	<i>1.527</i>	<i>0,5</i>	<i>1,4</i>	<i>2,7</i>	<i>4,5</i>	<i>9,4</i>
<i>FCHVISTA</i>	<i>5.570</i>	<i>0,3</i>	<i>2,1</i>	<i>3,6</i>	<i>6,2</i>	<i>14,3</i>
FCHMPROV	239	0,8	2,8	6,6	11,4	19,8
FCHPETIC	1.073	0,4	0,7	1,1	1,9	5,4
FCHSENTE	6.202	0,3	1,6	4,5	8,1	15,8
FCHPROY	1.083	0,3	1,5	3,2	5,6	14,5
FCHAUTO	170	0,2	0,6	2,1	4,0	9,2
FCHSERES	713	0,2	1,0	2,6	4,9	11,1
FCHCASAC	388	0,4	3,5	7,2	12,8	25,6
FCHSUPLI	414	0,7	2,1	3,3	5,3	11,3
FCHPRATR	933	0,6	3,0	6,5	11,5	19,4
FCHIMPUG	381	0,7	3,4	7,4	13,7	28,2
FCHAPROB	782	0,5	2,8	6,1	11,5	22,5
FCHACTOS	3.872	0,4	2,0	4,0	7,5	15,1

diana. Es interesante destacar que, de la duración total, una sexta parte transcurre entre el momento del proyecto de la sentencia y la fecha en que se dicta. Entre la fecha de la sentencia y el momento en que se remiten los autos por impugnación transcurren tres meses (FCHIMPUG).

Los casos se tramitan más rápidamente en Lleida, seguida de Barcelona y Girona. Los datos de Tarragona son mínimos y no deben ser tenidos en cuenta.

CUADRO 3.12: Cataluña. Apelación civil. Datos del sistema Themis (1999-2000).
Duración de las distintas etapas. Todos los procedimientos.
Distribución por provincias
(meses)

	Barcelona			Girona			Lleida			Tarragona		
	N	M	D	N	M	D	N	M	D	N	M	D
FCHINREC	3.100	1,9	4,4	593	3,8	5,7	448	1	1,4	151	0,9	1,1
FCHPETIC	817	1,8	1,9	211	1,6	2	41	1,9	2,1	4	0,6	0,1
FCHSERES	211	2,1	1,7	202	6,3	5,1	222	2,6	2,5	78	4,3	2,4
FCHAUTO	91	2,9	3,8	39	2,9	3,3	25	2,9	2	15	3,6	1,5
FECHPRUB	1.240	3,6	4,5	169	4,2	4,2	118	2,9	2,7	0	—	—
FECHINST	4.670	3,3	3	893	4,6	3,8	361	2,5	1,9	106	1,4	1,3
FCHSUPLI	352	4,3	3,8	44	4,7	6,4	17	5,1	3,8	1	4,4	—
FCHVISTA	3.785	4,7	5	1.248	6,8	4,7	366	2,6	2	171	2,8	1,3
FCHPROY	667	5,2	9,2	71	6,3	4,7	305	3,9	2,4	40	4	2,6
FCHACTOS	3.035	5,4	6,3	488	8,5	8,4	345	5,3	4,7	4	1,9	2,2
FCHSENTE	4.204	6	6,2	866	8,7	8,2	666	4,7	3,9	466	2	2,3
FCHAPROB	409	6,3	8,6	289	10,4	7,5	84	8,9	6,6	0	—	—
FCHMPROV	117	6,7	5,6	98	10,2	8,7	15	6	6,3	9	3	3,2
FCHPRATR	463	6,7	7,8	342	10	6,8	128	7,7	5,7	0	—	—
FCHIMPUG	193	7,5	10,5	124	14,3	10	64	7,8	5,8	0	—	—
FCHCASAC	229	7,9	9,7	93	14,5	11,8	66	8,5	8,9	0	—	—

Juicio de menor cuantía. Duran seis meses en media. La mitad de los asuntos se resuelve en cuatro meses y medio, y el 75% en menos de nueve meses, pero un 5% de ellos requirió más de dieciocho meses. La vista, cuando la hubo (con bastante frecuencia), tuvo lugar a los cuatro meses de la fecha de incoación. La sentencia recayó a los seis meses. Cuando hubo recurso, se sustanció a los siete meses y medio.

CUADRO 3.13: Duración de las apelaciones en asuntos de menor cuantía. Cataluña (1999-2000)

	N	Media	Desviación
FCHPETIC	1.048	1,7	1,9
FCHINREC	1.516	2,5	4,9
FECHPRUB	640	3,3	3,3
FCHAUTO	39	3,4	4,9
FECHINST	2.929	3,9	3,1
FCHSUPLI	217	4,2	3,9
FCHPROY	483	5,4	6
FCHVISTA	1.765	5,8	4,8
FCHACTOS	1.509	5,9	7,4
FCHSENTE	1.855	6,2	7
FCHSERES	195	6,6	4,4
FCHAPROB	381	8,6	8,3
FCHPRATR	432	8,8	6,9
FHCASAC	326	9,7	9,5
FCHIMPUG	195	10,6	10
FCHMPROV	78	10,7	6,5

	N	P5	P25	MED	P75	P95
FCHINREC	1.516	0,1	0,3	0,7	2,2	13
FCHPETIC	1.048	0,4	0,7	1	1,9	5,2
FCHAUTO	39	0,2	0,5	1,4	4	16,7
FECHPRUB	640	0,7	1,4	2,4	4,2	8,5
FECHINST	2.929	1	1,8	2,9	5	9,8
FCHSUPLI	217	0,9	2,1	3,2	4,8	11,3
FCHPROY	483	0,3	1,9	3,4	6,1	16,1
FCHACTOS	1.509	0,4	2,1	4,2	7,4	15,4
FCHVISTA	1.765	1	2,5	4,3	7,9	14,3
FCHSENTE	1.855	0,3	1,2	4,5	8,7	17,7
FCHSERES	195	1,6	3,3	5,8	9,6	12,2
FCHAPROB	381	0,4	2,2	6,4	12,8	23,9
FHCASAC	326	0,7	4,1	7,5	12,7	25,6
FCHPRATR	432	0,6	3	7,6	13,1	21
FCHIMPUG	195	0,6	2,8	7,6	15,3	29,6
FCHMPROV	78	0,8	5,5	11,1	14	23,1

Juicio verbal y cognición. La sentencia se dictó a los seis meses. La mitad de los casos obtuvo sentencia en cuatro meses y medio, y el 75% de ellos en menos de ocho meses y medio. Por el contrario, un 5% de los casos requirió más de dieciséis meses para obtener sentencia.

No parece haber gran diferencia en los tiempos medios entre los procedimientos de menor cuantía y los verbales.

CUADRO 3.14: Duración de las apelaciones en juicios verbales y asuntos de cognición. Cataluña (1999-2000)

	N	Media	Desviación
FCHINREC	1.034	1,9	4
FCHSERES	324	1,9	2
FECHPRUB	476	3,2	5,7
FECHINST	28	3,3	3,8
FCHAUTO	26	3,3	3
FCHSUPLI	94	3,4	2,9
FCHVISTA	1.502	4	5,3
FCHPROY	312	4,4	8,9
FCHMPROV	99	5,6	4,6
FCHPETIC	2	5,8	5,4
FCHSENTE	2.044	6	6,2
FCHAPROB	155	6,7	4,8
FCHPRATR	205	7,1	8,9
FCHIMPUG	63	7,2	4,2
FCHCASAC	9	9,3	6,1

	N	P5	P25	MED	P75	P95
FCHINREC	1.034	0,1	0,2	0,8	2,2	6,8
FCHSERES	324	0,1	0,5	1,3	2,5	5,6
FECHINST	28	0,2	0,6	1,5	4	11,2
FECHPRUB	476	0,3	1	2,3	3,8	9,3
FCHAUTO	26	0,6	1,3	2,5	3,6	10
FCHSUPLI	94	0,5	1,2	2,6	4,8	9,7
FCHVISTA	1.502	0,3	1,3	2,8	4,3	15,2
FCHPROY	312	0,3	1,3	2,8	4,7	11,7
FCHMPROV	99	0,7	2	3,6	8,9	14,7
FCHACTOS	1.003	0,3	1,9	4	9,7	15,1
FCHSENTE	2.044	0,4	2,1	4,4	8,4	15,8
FCHAPROB	155	1,6	3,3	5,3	9	15,6
FCHPRATR	205	1,3	3	5,4	8,9	16,5
FCHPETIC	2	2	2	5,8	9,6	9,6
FCHIMPUG	63	1,1	4	6,9	10,2	14
FCHCASAC	9	0,1	4,9	12,6	13,3	17,1

Comparación con la muestra de sentencias de 2001. El tamaño muestral fue de 250 sentencias. La media de Lleida fue de seis meses, un mes más que los datos que proporcionaba el sistema informático. Ello es debido al tiempo que transcurre desde la fecha de la sentencia de instancia hasta la incoación en la Audiencia. La duración en Tarragona casi duplicó la de Lleida en media, y tres meses y medio más en la mediana. Estos datos de Tarragona son interesantes porque la información del sistema informático era hasta un año antes de casi nulo valor, como se ve más arriba. La varianza de las estimaciones muestrales es muy inferior a la de

los datos del sistema informático. La tasa de pendencia, de nuevo, muestra resultados erróneos.

CUADRO 3.15: Consistencia de las distintas fuentes de información. Cataluña (1999-2000)

	Media	CV	Mediana	Porcentaje menos de 6 meses	Porcentaje menos de 12 meses	Porcentaje más de 24 meses	Tasa de pendencia
Lleida	5,9	50,1	5,3	61,3	95,7	0	3,7
Tarragona	11,3	54	8,8	62,8	91,8	4,6	2,6

3.5. Comunidad de Madrid

La siguiente información es de carácter muestral. Se trata de dos muestras seleccionadas en periodos distintos. El primero corresponde a los años 1999-2000 (de septiembre a septiembre), el segundo al primer semestre de 2001. La primera se seleccionó con criterios aleatorios y utilizó la base de datos de todas las sentencias que recoge el Consejo General del Poder Judicial, y no sólo las que publica. La segunda utilizó la base de datos publicada. El tamaño muestral de la primera fue de trescientas sentencias, el de la segunda, doscientas.

Muestra de sentencias. 1999-2000. La duración media del periodo comprendido entre la sentencia de instancia y la sentencia de la Audiencia era de dos años y cinco meses, y equivale al doble de lo que duran las apelaciones en el resto de las Audiencias en todo el Estado, tal como resultaba también de datos muestrales.

**CUADRO 3.16: Audiencia Provincial de Madrid. Secciones civiles.
Duración desde la fecha de la sentencia de instancia
hasta la de la Audiencia. Año 1999-2000**

(meses)

Media	28,6
Mediana	29,1
Desv. típica	11,6
Percentil 25	21,3
Percentil 50	29,1
Percentil 75	35,4
Percentil 95	48,2

La dispersión de los datos de duración no es relativamente grande. La mitad de los asuntos se resuelve en algo menos de dos años y medio. En un año se resuelve sólo el 6% de los casos y en dos años el 35% de ellos. El 22% de los casos conlleva tres o más años.

**CUADRO 3.17: Audiencia Provincial de Madrid. Secciones civiles.
Duración de las apelaciones. Distribución por intervalos
(1999-2000)**

Duración	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Menos de 1 año	5,7	5,8
2 años	29,3	35,1
3 años	42,5	77,6
4 años	17,2	94,9
5 años	4,6	99,5
Más de 6 años	0,6	100,0

Muestra de sentencias. 2001. El tamaño muestral fue de 174 sentencias. La duración media era de veintitrés meses, casi seis meses menos que en 1999-2000. Ello es debido principalmente a los planes de refuerzo que tuvieron lugar en ese periodo. La mediana, dieciocho meses, supone una reducción de casi once meses respecto a la muestra anterior. En 2001 se resolvió en menos de dos años el 15% de los casos (frente al 5,8% de la muestra anterior). Análogamente, exigían más de dos años el 37% de los casos (frente al 65% de la muestra anterior). La varianza de la segunda muestra es sólo ligeramente superior a la primera. El tamaño de la muestra fue de doscientas sentencias.

**CUADRO 3.18: Audiencia Provincial de Madrid. Secciones civiles.
Duración. Año 2001**

(meses)

Media	23
CV	49,5
Mediana	18,2
Porcentaje menos de 6 meses	3
Porcentaje menos de 12 meses	15
Porcentaje más de 24 meses	37
Tasa de pendencia	16,7

3.6. Valladolid

La información es de carácter censal, y se refiere a las apelaciones que tuvieron lugar entre los años 1995 y 1999. El lapso que va desde la fecha de la sentencia de primera instancia hasta el emplazamiento comporta menos de mes y medio, con mínimas oscilaciones en el tiempo y apenas diferencias entre unos y otros procedimientos. Desde el emplazamiento hasta la sentencia de la Audiencia transcurren tres meses en promedio; los procedimientos más rápidos requieren dos meses hasta el dictado de la sentencia —verbal y cognición, debido a sus características procesales—; los más lentos llevan casi cuatro meses —juicio ordinario y de familia—. La evolución no presenta un patrón de relativa estabilidad, debido a que se trata de una Audiencia que lleva los asuntos al día.

CUADRO 3.19: Audiencia Provincial de Valladolid. Secciones civiles. Duración de los procedimientos. Desde la fecha de emplazamiento hasta la fecha de la sentencia de la Audiencia

(valores medios en meses)

	O	C	F	V	M
1995	4,2	2,7	4,9	2,0	3,4
1996	2,8	1,5	4,1	1,4	2,5
1997	3,0	1,7	4,6	1,7	2,7
1998	3,7	2,0	5,2	2,1	3,2
1999	3,9	2,1	3,7	2,0	2,9

Significado: O = Procedimiento ordinario, C = Procedimiento de cognición, F = Familia, V = Procedimiento verbal, M = Media. La media es media simple, no ponderada.

La duración media entre la sentencia de primera instancia y la sentencia de la Audiencia es de algo más de cuatro meses, con las disparidades por procedimiento antes comentadas, que se manifiestan sólo en el segundo intervalo —una vez producido el emplazamiento—. Así pues, del emplazamiento a la sentencia de la Audiencia, algo menos de un mes y medio se dedica al emplazamiento, y tres meses transcurren en la Audiencia propiamente dicha.

CUADRO 3.20: Audiencia Provincial de Valladolid. Secciones civiles. Duración de los procedimientos. Desde la fecha de la sentencia de primera instancia hasta la fecha de la sentencia de la Audiencia

(valores medios en meses)

	O	C	F	V	M
1995	5,8	4,2	6,1	3,7	4,9
1996	4,4	3,0	5,4	3,0	4,0
1997	4,5	3,2	5,7	3,1	4,0
1998	5,0	3,3	6,1	2,9	4,5
1999	5,4	3,5	4,8	3,3	4,2

Significado: O = Procedimiento ordinario, C = Procedimiento de cognición, F = Familia, V = Procedimiento verbal, M = Media. La media es media simple, no ponderada.

Cuando se considera el periodo completo que va de la presentación de la demanda en primera instancia a la sentencia de la Audiencia, resulta una duración media de diez meses y medio; catorce meses los procedimientos ordinarios, trece los procedimientos del derecho de familia, ocho y medio los de cognición y seis meses y una semana los juicios verbales, todos ellos referidos a 1999.

CUADRO 3.21: Audiencia Provincial de Valladolid. Secciones civiles. Duración de los procedimientos. Desde la fecha de la demanda en primera instancia hasta la fecha de la sentencia de la Audiencia

(valores medios en meses)

	O	C	F	V	M
1995	12,6	8,8	14,6	7,5	10,9
1996	12,2	7,6	13,7	6,7	10,0
1997	12,9	8,2	15,2	6,9	10,8
1998	12,7	7,5	14,0	6,3	10,3
1999	14,0	8,4	13,0	6,2	10,4

Significado: O = Procedimiento ordinario, C = Procedimiento de cognición, F = Familia, V = Procedimiento verbal, M = Media. La media es media simple, no ponderada.

Muestra de 2001. Una muestra de doscientas sentencias seleccionadas aleatoriamente referidas a 2001 arrojó resultados consistentes con los que proporciona la propia Audiencia. La duración media entre la sentencia de instancia y la de la Audiencia fue de 4,6 meses, similar a la que resulta de los datos poblacionales de 1999 (4,2). La mitad de los asuntos se resuelve en menos de cuatro meses, el 81% de los casos en menos de seis meses y el 98% en menos de un año. No hay asuntos que duren más de dos años.

**CUADRO 3.22: Audiencia Provincial de Valladolid. Secciones civiles.
Duración media de las apelaciones (1999-2000)**

Media	4,6
CV	54,9
Mediana	4
Porcentaje menos de 6 meses	81
Porcentaje menos de 12 meses	98
Porcentaje más de 24 meses	0
Tasa de pendencia	1,5

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

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

**CUADRO 3.23: Apelación civil. Duración. Conjunto del Estado.
Estimación con datos muestrales. Año 2001**

	2001
N	2.361
Media	10,2
Desviación estándar	8,2
Mediana	7,8
Percentil 25	4,6
Percentil 75	13,1

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

Porcentaje de asuntos resueltos en menos de	
3 meses	8,5
6 meses	36,7
12 meses	69,8
18 meses	87,6
24 meses	93,5

La información que proporcionan las aplicaciones de los sistemas informáticos de Andalucía, País Vasco y Cataluña sobre duraciones no es comparable, debido a la falta de homogeneidad en la introducción de información e incluso a la definición de los campos en los distintos sistemas. Cataluña es la Comunidad donde la diferencia es más marcada: seis meses según la aplicación, quince según la muestra de sentencias. Los datos informáticos de Cataluña subestiman la duración real. Sin embargo, los datos informáticos del País Vasco son un buen reflejo de lo que resulta de la muestra de sentencias: entre trece y catorce meses. Lo mismo sucede con los datos de Andalucía, una vez que se suman casi tres meses que transcurren entre la sentencia de instancia y la fecha de inicio en la tramitación en las Audiencias.

CUADRO 3.24: Apelación civil. Duración. Distribución por territorios. Estimación con datos muestrales. Año 2001 (salvo que se indique otra cosa)

	Media	Mediana
Estado	10,2	7,8
Andalucía	11,6	10,2
País Vasco	12,7	11,8
Cataluña 1999-2000	17,5	16,1
Comunidad de Madrid	23,1	18,2
Valladolid	4,6	4,0

Los datos de Cataluña proceden de una muestra de 189 sentencias dictadas entre septiembre de 1999 y 2001.

CUADRO 3.25: Apelación civil. Duración. Estimación con datos de los sistemas informáticos

	Media	Mediana
Andalucía	7,7	6,0
País Vasco	12,9	10,9
Cataluña	5,9	4,5

Los datos de Andalucía son de 2001. Los del País Vasco y Cataluña, de septiembre de 1999 a septiembre de 2000.

CUADRO 3.26: Apelación civil. Apelación. Duración media. Distribución por procedimiento y territorio. Datos de los sistemas informáticos. 1999-2001 (meses)

	Menor cuantía	Verbal	Cognición	Desahucio
Andalucía	11	6	7	4,3
País Vasco	21	14	21	14,1
Cataluña	6	5	6	4,2
Valladolid	6	3,5	3,5	
Estado	11,3	8,6	8,9	8,7

Los datos de Andalucía son de 2001. Los del País Vasco y Cataluña, de septiembre de 1999 a septiembre de 2000. La estimación del Estado corresponde a una muestra de 2.000 asuntos de 2001. La de Valladolid se refiere a 1999, proviene de datos censales y la medición fue realizada por la propia Audiencia.

4. La casación civil (Tribunal Supremo). Comparaciones internacionales sobre dilación civil

4.1. La casación civil (Tribunal Supremo)

Muestra de 2001. De acuerdo con los datos de una muestra de 186 sentencias, obtenida durante el año 2001, el lapso entre la sentencia de apelación y la de casación era de algo menos de cinco años (59 meses) de media y 64 meses de mediana. Sin embargo, desde la fecha de interposición del recurso hasta la sentencia de casación transcurrieron 43 meses de media y 58 en mediana. Ello quiere decir que desde la sentencia de apelación hasta la interposición del recurso transcurren quince meses de media y ocho meses en mediana. Este lapso parece excesivo. La varianza de esta muestra es pequeña.

Por otra parte, aunque se trata del subconjunto de los asuntos que llegaron al Tribunal Supremo y no tienen por qué ser representativos del universo de sentencias de apelación, las estimaciones acerca de la duración entre la sentencia de primera instancia y la de apelación, quince meses en media y trece de mediana, son consistentes con las estimaciones realizadas con muestras de sentencias de apelación. El número de observaciones de la primera instancia (desde la interposición hasta la sentencia) es extremadamente reducido, por lo que no procede tomarlo como estimación de la duración en dicha etapa.

CUADRO 4.1: Tribunal Supremo. Sala Civil. Duración de los recursos. Datos muestrales (2001)

	N	Media	CV	P25	P50	P75	P95
t1-t0	8	17,3	51,7	9,9	16,6	23,6	29,3
t2-t1	140	15,2	65,1	8,7	12,7	20,2	31,0
t3-t2	155	59,4	26,8	62,9	64,0	65,1	69,4
t3-fechainterpsmo	30	43,3	52,7	18,3	58,3	61,6	63,3
t3-t1	186	76,1	19,9	70,9	77,0	84,7	95,3

Significado:

t0: fecha de interposición de la demanda en primera instancia.

t1: fecha de sentencia en primera instancia.

t2: fecha de resolución del recurso en segunda instancia.

fechainterpsmo: fecha de interposición del recurso ante el Tribunal Supremo.

t3: fecha de sentencia en el Tribunal Supremo.

Muestra de 1999-2000. Otra muestra de doscientas sentencias correspondiente al año 1999-2000 arroja resultados similares a los de la muestra de 2001. La duración media entre la fecha de la sentencia recurrida en la Audiencia y la de la Sala Primera del Tribunal Supremo era de cinco años. La variación de las distintas duraciones alrededor de esa media es muy reducida.

CUADRO 4.2: Tribunal Supremo. Sala civil. Duración entre la fecha de la sentencia de la Audiencia Provincial y la del Tribunal Supremo. Muestra de sentencias (1999-2000 y 2001)

(valores en meses)

	2001	1999-2000
Media	59,4	62
Mediana	64	62
Desviación estándar	15,9	7
Percentil 25	62,9	61
Percentil 75	65,1	64

CUADRO 4.3: Tribunal Supremo. Sala civil. Duración desde la sentencia de la Audiencia hasta la del Supremo. 2001. Porcentaje de asuntos resueltos en menos de:

2 años	5,16
3 años	6,45
4 años	9,68
5 años	10,97
6 años	16,13
7 años	96,13

4.2. Comparaciones internacionales sobre dilación civil

4.2.1. Proyecto Lex Mundi

El Proyecto Lex Mundi consiste en una recolección de información procedente de distintos despachos de abogados ubicados en distintos países, acerca de la duración de dos procedimientos relativamente estandarizados: el cobro de un cheque y un desahucio. Los datos se refieren a 1999 (véase Djankov *et al.*, 2002). Cotejando esa información con la que hemos recogido de las distintas fuentes por nuestra parte, se observa una diferencia apreciable. Los ejecutivos, que son el procedimiento de referencia en este caso, duran en media quince meses. En seis meses se resuelve sólo el 39% de los casos, en ocho meses, la mitad de los casos, y en un año, dos de cada tres casos. La estimación de cinco meses proporcionada por esos despachos de abogados es, por tanto, una subestimación importante.

La estimación de los desahucios es, sin embargo, más próxima. De acuerdo con nuestras estimaciones, basadas en las fuentes del presente estudio, la duración media es de cinco meses y medio, aunque la mediana es de tres meses y medio; en un año se resuelve el 90% de los casos. Dicho lo anterior, suponiendo que la distorsión de los distintos informadores fuese similar, la Justicia española no saldría muy malparada de la comparación. La duración es menor que en la mayoría de los países de nuestro entorno.

CUADRO 4.4: Desahucio. Duración (1999)

(días)

	Hasta el juicio	Desde final de la prueba hasta sentencia	Desde notificación hasta final de la ejecución	Total
España	60	55	68	183
Bélgica	3	60	57	120
Francia	16	75	135	226
Italia	0	450	180	630
Países Bajos	17	7	28	52
Austria	7	360	180	547
Alemania	29	191	111	331
Japón	3	350	10	363
Suiza	16	180	70	266
Dinamarca	20	180	25	225
Finlandia	15	70	35	120
Noruega	7	300	58	365
Reino Unido	14	73	28	115
Estados Unidos	6	33	10	49
Suecia	6	135	19	160
Media	27,5	161,8	65,0	254,2
Mediana	20,0	90,0	48,0	202,0

CUADRO 4.5: Cobro de cheque. Duración (1999)

(días)

	Hasta el juicio	Desde final de la prueba hasta sentencia	Desde notificación hasta final de la ejecución	Total
España	49	69	29	147
Bélgica	0	20	100	120
Francia	16	75	90	181
Italia	0	415	230	645
Países Bajos	17	7	15	39
Austria	14	270	150	434
Alemania	29	61	64	154
Japón	3	47	10	60
Suiza	58,5	75	90	223,5
Dinamarca	15	40	28	83
Finlandia	35	145	60	240
Noruega	7	50	30	87
Reino Unido	14	73	14	101
Estados Unidos	23	17	14	54
Suecia	6	165	19	190
Media	34,0	147,3	91,2	274,1
Mediana	24,0	100,0	90,0	222,0

4.2.2. Estudio de la Comisión Europea

Este informe se produce a petición de la Dirección General de los Consumidores. Los informantes son también algunos despachos de abogados. En este caso, se produce una sobreestimación de la duración en primera y segunda instancia, pero no en la casación. En 1997, que es el año de referencia, la duración media de un procedimiento de este tipo —menor cuantía— en primera instancia era, para el conjunto de España, de catorce meses de media y diez meses de mediana. Seguramente la distorsión proviene de que los informantes son despachos ubicados en Madrid y Barcelona, pero ni siquiera en esos casos era tan alta la duración de la primera instancia. De acuerdo con nuestra estimación, el *problema* de la dilación sería comparativamente mayor en lo concerniente a la casación y no en primera instancia o en la apelación civiles. Incidentalmente, es llamativa la enorme disparidad en las estimaciones, basadas en percepciones de abogados, realizadas para el informe de la Unión Europea y del Proyecto Lex Mundi. Ello no hace sino abundar en la necesidad de proporcionar estimaciones fiables basadas en datos y hechos, no en percepciones, en materias de este tipo.

CUADRO 4.6: Duración de un proceso de reclamación de cantidad de 50.000 a 200.000 euros en las distintas instancias (1997)
(meses)

País	Instancias			Total
	I	II	III	
Alemania	8	12	30	50
Austria	12	11	11	34
Bélgica	12	30	30	72
Dinamarca	8	18	18	44
España	18	24	36	78
Finlandia	8	24	24	56
Francia	12	12	65	89
Grecia	36	36	36	108
Países Bajos	18	18	18	54
Irlanda	24	30	36	90
Italia	36	40	40	116
Media UE	17	21	30	69
Portugal	21	9	9	39
Reino Unido	14	14	24	52
Suecia	12	12	24	48
Media simple	17	21	29	67
España (estimación nuestra)	10	15	60	85

Fuente: Comisión Europea (1998).

5. Primeras estimaciones sobre la duración en la jurisdicción penal, contencioso-administrativa y laboral

Observaciones y periodo de referencia. Todos los casos resueltos entre enero de 1999 y junio de 2000 con información en los sistemas informáticos, que en estos órdenes se limitaron a Cataluña y territorios del sistema Libra. Adicionalmente se han obtenido muestras de resoluciones de órganos colegiados, Audiencias, Tribunales Superiores y Tribunal Supremo. La información de los sistemas informáticos es muy incompleta y de escasa calidad. Las estimaciones obtenidas deben considerarse como primeras aproximaciones.

5.1. Duración de los procesos penales

5.1.1. Primera instancia penal

Juzgados de Instrucción y Primera Instancia e Instrucción. *Juicios de faltas.* La duración de los juicios de faltas es similar en Valladolid y Toledo, tres meses.

Juzgados de lo Penal. *Procedimiento abreviado.* Una muestra de 150 sentencias de los Juzgados de lo Penal de Madrid indicaba que la sentencia tenía lugar a los tres meses y medio. La información de su sistema informático indicaba que en Cataluña, en 1999-2000, la sentencia se dictaba a los cuatro meses y medio.

5.1.2. Audiencias Provinciales. Materia penal

Según estimaciones obtenidas sobre una muestra de 690 sentencias entre septiembre de 1999 y septiembre de 2000, la duración media

de las sentencias sobre procedimiento abreviado era de seis meses, las de apelación de juicios de faltas de siete meses y los sumarios veintitrés meses.

CUADRO 5.1: Audiencias Provinciales. Jurisdicción penal. Duración media. Muestra de sentencias. Años 1990-2000

Procedimiento abreviado	6
Sentencias sumario	23
Apelación de juicios de faltas	7

5.1.3. Tribunal Supremo. Sala Segunda, de lo Penal

Las estimaciones obtenidas de una muestra de 260 sentencias del año 2000 indican que, en promedio, la duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo era de veintiún meses y medio. La cuarta parte de los casos consigue la sentencia en quince meses y medio o menos. La quinta parte de los casos que más duran requiere más de veintisiete meses. Desde otra perspectiva, en menos de dos años obtienen una sentencia el 62% de los casos; en el extremo superior, ocho de cada cien casos requieren más de tres años. (En todos los casos se trata de duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo.)

CUADRO 5.2: Tribunal Supremo, Sala Segunda, de lo Penal. Duración entre la sentencia recurrida y la del Tribunal Supremo. Muestra de sentencias. Año 2000

(valores en meses)

Media	21,7
Mediana	21,3
Desv. típica	8,8
Percentil 5	10,1
Percentil 25	15,4
Percentil 50	21,3
Percentil 75	26,3
Percentil 95	39,1

Duración	Porcentaje acumulado
Menos de 1 año	12
Entre 1 y 2 años	62
Entre 2 y 3 años	92
Entre 3 y 4 años	98
Más de 4 años	100

5.2. Duración de los procesos contencioso-administrativos

5.2.1. Primera instancia contenciosa administrativa

Resumen. En 1999-2000 los procedimientos abreviados duraban alrededor de seis meses, los ordinarios ocho meses.

Fuente de información y periodo de referencia. Todos los casos con información en el sistema informático de Cataluña (1999-2000) y de Valladolid y Toledo (Libra, 2000). Por lo general la información era deficiente, pero constituyen una interesante primera aproximación.

Juzgados de lo Contencioso de Cataluña. En el procedimiento abreviado la admisión se produjo a los cuatro meses y la sentencia a los seis meses de la incoación. En el procedimiento ordinario la admisión se producía a los cinco meses de la incoación y la sentencia a los ocho meses.

Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid. La sentencia en el procedimiento abreviado se dictaba a los cuatro meses y medio. Por su parte, en los procedimientos ordinarios la sentencia se dictaba a los siete meses desde el inicio.

Juzgados de lo Contencioso-Administrativo de Toledo. En los procedimientos abreviados la sentencia se obtenía a los cuatro meses y medio aproximadamente. En los procedimientos ordinarios esta duración supera los ocho meses, si bien el número de datos es muy reducido y por ello la probabilidad de que los valores sean otros es apreciable.

CUADRO 5.3: Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.
Duración media. Datos de los sistemas informáticos
(meses)

	Toledo	Valladolid	Cataluña
Procedimiento abreviado	4,5	4,5	6
Procedimiento ordinario	8	7	8

Los datos de Cataluña se refieren a 1999-2000. Los de Valladolid y Toledo, al primer semestre de 2000.

5.2.2. Tribunales Superiores de Justicia en materia contenciosa administrativa

Resumen. La duración media de las sentencias, estimada mediante análisis muestral, se situaba, en 1999-2000, alrededor de los cuarenta meses, esto es, tres años y cuatro meses.

CUADRO 5.4: Tribunales Superiores de Justicia. Duración (1999-2000)

(meses)

	Castilla-La Mancha	Principado de Asturias	Cataluña	Estado
Hasta la prueba	15	16	12	40

Nota: La estimación del Estado está basada en una muestra de 180 sentencias de 2000 y comprende desde el momento en que ingresa en el Tribunal hasta la sentencia. Las restantes estimaciones están basadas en datos de los sistemas informáticos.

Desgraciadamente los datos informáticos de los Tribunales Superiores no registraban en 1999 el intervalo comprendido entre la interposición del recurso y la sentencia, sino que se limitaban al momento de la prueba. En los casos en que existe esta información, el resultado es una duración superior entre quince y dieciséis meses en los T. S. de Justicia de Castilla-La Mancha y Principado de Asturias, y de doce en el T. S. J. de Cataluña.

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Sala de lo Contencioso. En los procedimientos de la Ley 1998 la admisión se produjo a los dos meses y medio y la prueba a los diez meses. En los recursos ordinarios, la admisión se produjo a los seis meses y medio y la prueba a los doce meses.

Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Asturias. También escasos, los datos disponibles sobre procedimientos abreviados indican que la duración de las dos fases comparables es ligeramente mayor que la de Castilla-La Mancha. La fase de alegaciones comporta catorce meses y medio y la de conclusiones dieciséis meses.

5.2.3. Tribunal Supremo. Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo

La estimación basada en una muestra de 296 sentencias de 1999-2000 apunta que la duración media era de 38 meses. La cuarta parte de los asuntos obtienen sentencia en menos de dos años y un trimestre. La mitad, en tres años o menos. La quinta parte que más dura exige más de cuatro años y cuatro meses. Desde otra perspectiva, en menos de tres años se resuelve la mitad de los asuntos, mientras que el 16% de ellos requiere más de cinco años.

CUADRO 5.5: Duración entre la fecha de la sentencia recurrida y la sentencia del Tribunal Supremo. Muestra de sentencias de 1999 y 2000. Todos los procedimientos

(valores en meses)

Media	37,7
Mediana	36,0
Desv. típica	18,2
Percentil 5	6,2
Percentil 25	27,3
Percentil 50	36,0
Percentil 75	51,1
Percentil 95	65,9

Duración	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Menor a 1 año	11,1	11
Entre 1 y 2 años	5,6	17
Entre 2 y 3 años	33,3	50
Entre 3 y 4 años	16,7	67
Entre 4 y 5 años	19,4	86
Más de 5 años	13,9	100

5.3. Duración de los procesos laborales

5.3.1. Primera instancia laboral

Resumen. La sentencia se produce, en media, aproximadamente a los cinco meses de la interposición de la demanda.

La única comparación factible, utilizando datos de los sistemas informáticos, es entre los Juzgados de Toledo y de Cataluña. Hay pocos casos de los primeros, por lo que su representatividad del conjunto es escasa; la duración media hasta la sentencia es de siete meses. En cuanto a los Juzgados de Cataluña, la duración media es de cuatro meses.

CUADRO 5.6: Duración de los procesos laborales en primera instancia (1999-2000)

	Toledo	Cataluña
Juzgados de lo Social	7	4

Juzgados de lo Social de Cataluña. La admisión de la demanda se produce en la mayoría de los casos al cabo de mes y medio. La sentencia tiene lugar al cabo de cuatro meses de la fecha de incoación.

Juzgados de lo Social de Toledo. Cuando hubo conciliación, ésta se produjo a los dos meses y medio de interpuesta la demanda. La convocatoria a juicio se produce a los tres meses de presentada la demanda. La sentencia a los siete meses. Cuando hubo suplicación, ésta se produjo al cabo de un año de interpuesta la demanda.

5.3.2. Tribunales Superiores de Justicia. Jurisdicción laboral

Resumen. Una muestra de 177 sentencias de 2000 situaba la duración media, entre la sentencia de instancia y la del Tribunal, en un año aproximadamente.

5.3.3. Tribunal Supremo. Sala Cuarta, de lo Social

Una muestra de 180 sentencias de 1999-2000 indicaba que la duración media entre la sentencia recurrida y la sentencia del Tribunal Supremo era de trece meses. La varianza es notable, de forma que uno de cada cuatro casos dura menos de siete meses, mientras que uno de cada cinco casos requiere dieciséis meses y medio hasta el dictado de la sentencia. En menos de un año obtiene sentencia el 60% de los casos, y en menos de dos, el 88%.

CUADRO 5.7: Valores en meses

Media	13,2	
Mediana	9,8	
Desv. típica	11,9	
Percentil 5	2,8	
Percentil 25	6,7	
Percentil 50	9,8	
Percentil 75	15,2	
Percentil 95	39,3	

Duración	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Hasta 6 meses	25	25,0
Entre 6 y 12 meses	35,4	60,4
Entre 12 y 18 meses	22,9	83,3
Entre 18 y 24 meses	4,2	87,5
Más de 24 meses	12,5	100,0

6. Consecuencias. Causas y políticas

6.1. Consecuencias

¿Cuáles son las principales consecuencias o costes que ocasiona la dilación?

- En primer lugar, el valor de los derechos, el respeto de las obligaciones y la observancia de las normas sufren con la dilación.
- En cada conflicto concreto, habida cuenta que los órganos judiciales generalmente no condenan al perdedor a hacerse cargo de los costes que infligió al ganador del litigio, se produce una redistribución de ingresos que éste vivirá como un acto de injusticia.
- Estimula la existencia de conflictos, en la medida en que los infractores infringirán más, teniendo en cuenta que la probabilidad de que se les reclame será menor cuanto mayor sea la duración, y la sanción, sea privada o pública, de producirse (los errores son más frecuentes cuanto más tarda en resolverse el pleito), tendrá un valor presente menor. En otras palabras, los infractores *descuentan* el futuro de forma análoga a como hacemos en otros escenarios de nuestra vida cotidiana ¹¹.
- La dilación aumenta la probabilidad de que se produzcan errores en la resolución judicial del caso. Las pruebas se degradan con el paso del tiempo. La memoria de los testigos se debilita; algunos, que podrían y querrían testificar hoy, puede que no quieran o no puedan dentro de unos años. Lo mismo sucede con la memoria de los propios ofendidos o demandantes. En cuanto a los documentos, que constituyen otra fuente de prueba, la probabilidad de que se pierdan aumenta con el paso del tiempo, y nuestra capacidad para interpretarlos también se degrada con el tiempo.

11. Cuando se trata de algo bueno, como recibir un millón, le damos más valor si nos lo dan hoy que si nos lo dan dentro de tres años. Por el contrario, cuando se trata de algo desapacible, preferimos que se produzca en el futuro a que suceda hoy.

- La posibilidad de recuperar aquello que con seguridad nos daría la sentencia disminuye o desaparece con el tiempo. Así, muchos deudores consiguen hacer que sus bienes desaparezcan mientras transcurre el juicio.
- En el orden penal, los efectos antes mencionados tienen rasgos más dramáticos. Para el acusado que se halla en prisión provisional y luego es declarado inocente, constituye un grave daño para su libertad y para su peculio, porque mientras está en prisión no ha podido trabajar, además de estar expuesto a otros riesgos habituales durante la vida en prisión. El acusado que está en libertad provisional puede no comparecer o darse a la fuga, como hemos tenido ocasión de comprobar con no poca frecuencia. Ésta es una de las motivaciones de la introducción de los llamados *juicios rápidos*.
- A menudo la dilación es una fuente de corrupción. La experiencia comparada, y la española con la extinta *astilla*, muestran formas de soborno de la parte más fuerte para que su asunto se vea más o menos rápidamente, dependiendo de cómo le afecte la tardanza.
- A veces, la presión de la dilación y congestión suscita tentaciones de buscar *atajos* procesales o de otro tipo en detrimento de una adecuada consideración de los méritos de los casos.
- En ocasiones la dilación aumenta los gastos de los litigios (por ejemplo, en pagos a abogados, expertos, etc.). Ése es el parecer de la American Bar Association (1984: 59-60) en los Estados Unidos.
- También afecta a la probabilidad de que se produzca un acuerdo y al importe en que pudiera recaer. La predisposición a celebrar acuerdos será menor si los demandados deudores prevén que podrán diferir el pago ahora y pagar esa cantidad dentro de varios años. La dilación suele desanimar a muchos acreedores. Danzon y Lillard (1982) encontraron que, cuanto mayor era la congestión de los tribunales, mayor resultaba ser la probabilidad de abandonar una posible reclamación por daños derivados de mala praxis. Este fenómeno puede ser además poco equitativo cuando se trata de acuerdos que aceptan aquellas personas que se hallan en una débil posición económica o de otro tipo.
- La dilación puede ocasionar también costes psicológicos. Shuman (2000) argumenta cuán importantes pueden ser en materia de responsabilidad civil derivada de accidentes y fenómenos análogos.

- La dilación causa descrédito y pérdida de legitimidad a la Justicia. Una consecuencia de ello es que algunas personas pueden verse impelidas a emplear otras formas de tutela de los derechos, unas lícitas y otras ilícitas, como es el caso de la violencia privada.
- *Consecuencias indeseadas para la imagen de la Justicia.* Curiosamente, el desconocimiento de la envergadura del problema de la dilación en los distintos órganos, lejos de beneficiar a la Justicia y a quienes en ella trabajan, no hace sino perjudicar su imagen y dar una visión distorsionada y negativa de su estado y funcionamiento, que no se corresponde con la realidad. Son numerosos los ejemplos en los que la visión ciudadana —tal como la reflejan las encuestas de opinión entre el público general e incluso entre profesionales del derecho— manifestaba que la dilación estaba creciendo, cuando la evidencia empírica era justamente la contraria. De ahí que sea tan importante, no sólo para los ciudadanos sino para la propia organización judicial y los responsables del poder judicial, disponer de mediciones fiables de la entidad del problema y de su evolución.
- *La dilación como uno de los componentes de los indicadores de eficiencia judicial.* La existencia de un sistema judicial eficiente constituye ya un objetivo importante, no sólo para los actores del mundo de la Justicia sino para los responsables económicos. Se entiende que contar con un buen sistema jurídico, y en particular con un sistema judicial eficiente, es una condición indispensable para el crecimiento económico. Esto no es una mera consideración general, sino que forma parte de las decisiones de inversión de buena parte de los grandes inversores que operan a escala mundial. Sin un sistema judicial que garantice el cumplimiento de los contratos y otras obligaciones, los inversores no invierten o invierten menos o imponen una severa prima de riesgo al país, y lo mismo sucede con cualquier otra forma de contratación, que se retrae. Los operadores económicos recurren cada vez más al análisis de los indicadores de tipo institucional, y uno de los más importantes es el de la existencia de un sistema *judicial eficiente*. Aunque en ese indicador se incluyen otros aspectos, la dilación es uno de los más importantes de cuantos lo conforman (véase, por ejemplo, Kaufmann *et al.*, 2000; Mauro, 1995, o Barro y Sala-i-Martin, 1995). Hasta ahora las estimaciones son conjeturas que formulan algunos expertos acerca de la duración en cada país. Por ser conjeturas, nos encontramos generalmente con estimaciones muy dispares de unos y

otros, y lo que es peor, las conjeturas de los llamados expertos padecen el característico sesgo de la opinión pública, y suelen dejar peor parados a los sistemas judiciales de lo que los datos muestran. De ahí que sea tan importante realizar estimaciones objetivas de esta dimensión tan importante del sistema judicial.

6.2. Causas de la dilación. Políticas

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

- Unos tienen su origen en la demanda de tutela judicial. Esto debe hacer que nos preguntemos si toda la litigiosidad existente es necesaria o si, por el contrario, parte de ella es indebida.
- Otros aluden a la oferta de tutela proporcionada por los órganos judiciales, a si, con los medios disponibles, no se podría producir más y a cómo optimizar los recursos judiciales. Son muchas las manifestaciones del despilfarro y varias las formas posibles de mejorar el uso de los recursos pecuniarios, personales y materiales con que contamos; entre otras, el rediseño y gestión de la oficina judicial. Por ello no es difícil comprender cuán importante es configurar un sistema de incentivos —no sólo pecuniarios, sino de promoción, prestigio, etc.— para contar con la colaboración de los jueces y otro personal de la Administración de Justicia.
- Un tercer factor es debido a la existencia (o a cambios) de una legislación procesal o sustantiva deficiente. Malos procesos y leyes procesales dan al traste con muchas buenas intenciones reformadoras y modernizadoras.
- El cuarto concierne a aquello que permite que operadores, como algunos abogados y sus clientes, incentivados por los costes y beneficios privados (no los costes sociales) de su comportamiento, aprovechen las oportunidades que les ofrezca la legislación procesal o sustantiva, o las deficiencias del funcionamiento de los órganos judiciales, suscitando pleitos en lugar de llegar a acuerdos, alargando su duración o aumentando los costes privados o públicos de los litigios. Esto cuestiona si la estructura de incentivos —recompensas, control y disciplina— de los profesionales del Derecho es adecuada.

¿Regular la dilación? La dilación no se evita por decreto. Por ejemplo, la American Bar Association (1992: § 2.52a) establece que el 90% de los casos civiles debe ser resuelto (por acuerdo, sentencia u otra vía) en menos de doce meses; el 98%, en menos de dieciocho meses, y el resto, en menos de veinticuatro meses, salvo causas excepcionales determinadas por el tribunal ¹². Aunque constituyen una referencia importante en la organización y funcionamiento del sistema judicial norteamericano, lo cierto es que la mayoría de los órganos no consiguen cumplir esos estándares.

¿El control judicial del proceso? Otra política adoptada para reducir la dilación en los Estados Unidos consistió en dar más poder a los jueces para determinar el ritmo de los casos, cambiando la práctica previa, donde la duración del proceso estaba en manos de los abogados, y los jueces apenas desempeñaban una actitud pasiva. La Civil Justice Reform Act de 1990, 28 U.S.C. §§ 471- 482 (Supp. IV 1992), constituye el ejemplo más claro de este tipo de políticas. Éste es el parecer que inspiraba la reforma:

El control judicial es el factor que distingue a los tribunales que resuelven de forma más expeditiva casos similares ¹³.

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

12. Estos estándares fueron preparados por la Conferencia Nacional de Jueces de los Estados (National Conference of State Trial Judges) y luego aprobados por la Conferencia de Presidentes de los Tribunales Supremos de los Estados y su homónima de Administradores de la Corte (Conference of Chief Justices and the Conference of State Court Administrators).

13. «Judicial control is the single factor that distinguishes courts in which similar cases are tried more expeditiously than elsewhere.»

7. Eficiencia y demanda. ¿Tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos?

PARTE de lo que aparece a continuación sobre características de los usuarios y tipo de resultados que obtienen de la Justicia es fruto de un estudio realizado para la Consejería de Justicia y Administración Pública de la Junta de Andalucía, sobre optimización de su sistema de informática judicial. El conjunto de datos analizados abarcó todos los asuntos resueltos durante el primer semestre de 2001 en la jurisdicción civil, tanto en primera instancia como en apelación ¹⁴.

7.1. Quiénes son los usuarios de la Justicia, cuáles son los motivos por los que acuden a ella y qué resultados obtienen en primera instancia

7.1.1. Procedimientos

¿Qué tipo de asuntos ingresaron en los órganos judiciales durante el año 2001? (Estadísticas judiciales)

Los datos de la estadística judicial indican que los casos civiles que se registraron durante todo el año 2001 se componían de un 65% de procedimientos de jurisdicción contenciosa sin derecho de familia, un 19% sobre derecho de familia y un 16% sobre jurisdicción voluntaria. Obviamente, dado que la entrada en vigor de la nueva LEC fue en enero de 2001, todos los procedimientos registrados o ingresados se corresponden con la denominación de la nueva LEC.

14. Agradecemos la autorización para hacer uso de partes de dicho estudio. Un desarrollo de las cuestiones tratadas en estos apartados puede verse en Pastor y Robledo (2002).

GRÁFICO 7.1: Asuntos civiles registrados. Primera instancia. Andalucía (2001)

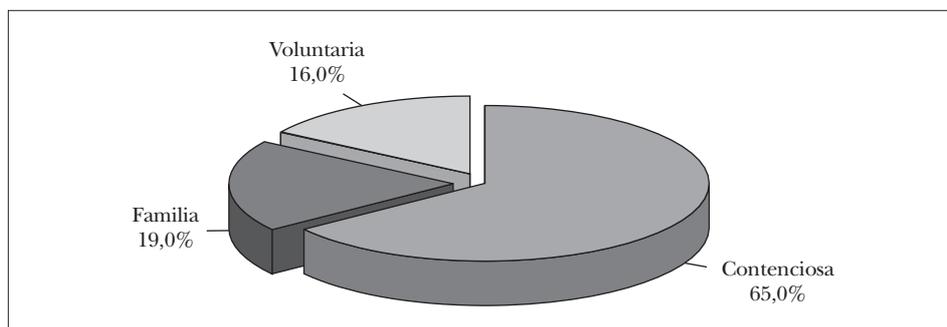
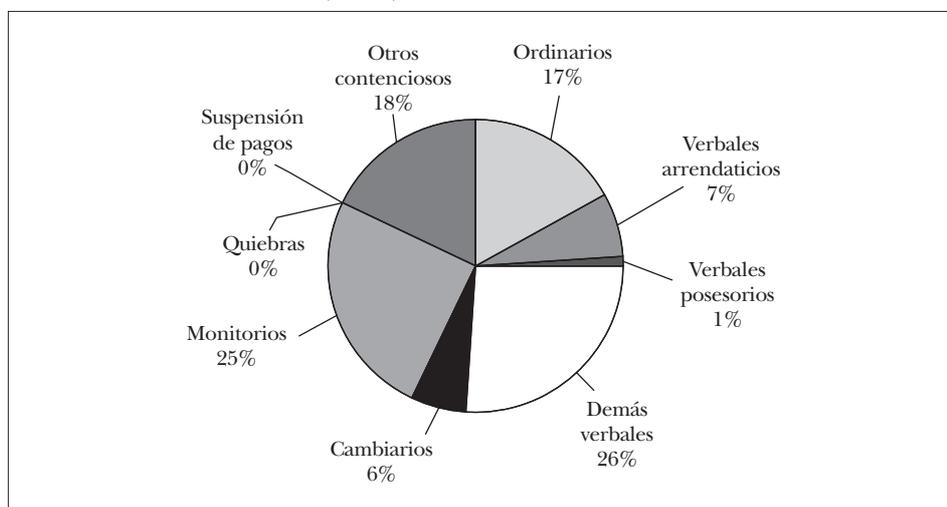


GRÁFICO 7.2: Asuntos registrados. Jurisdicción contenciosa sin derecho de familia. Primera instancia. Andalucía (2001)

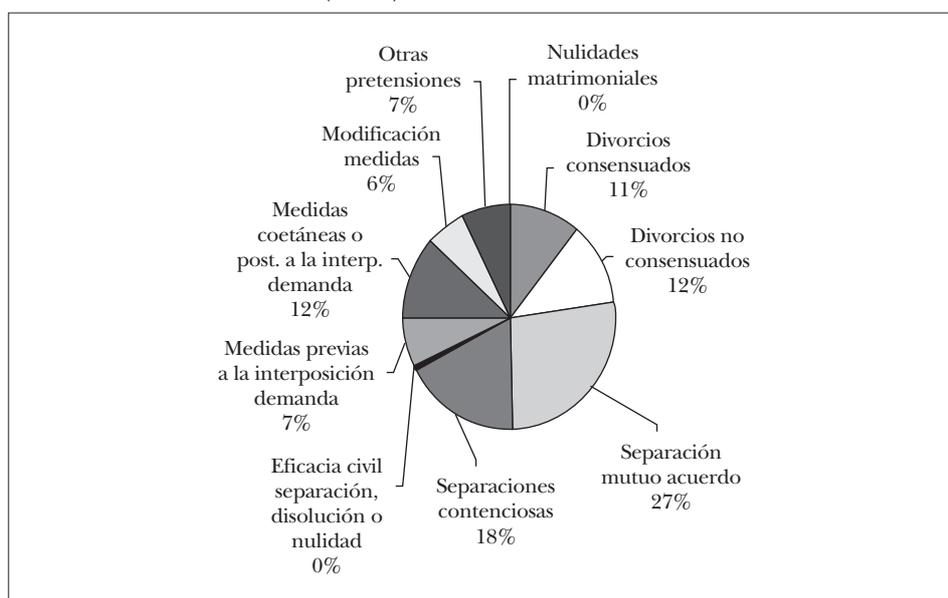


Los procedimientos más importantes en materia de jurisdicción contenciosa eran juicios verbales en un 36%, monitorios en un 25%, ordinarios en el 17% y cambiarios en un 7%. La información sobre sentencias dictadas —que es un reflejo de la litigiosidad que se sustanció con anterioridad— indica, además, que en al menos el 45% de los casos no hubo oposición del demandado. Esta ausencia de oposición del demandado es más frecuente en los asuntos de familia que en los restantes, debido al notable peso que en el conjunto tienen las separaciones y divorcios por mutuo acuerdo de las partes. Los procedimien-

tos singulares en materia de derecho de familia —19% del total de asuntos registrados—¹⁵ eran separaciones (45%), divorcios (23%) y una amplia variedad de medidas anteriores o posteriores a la interposición de la demanda.

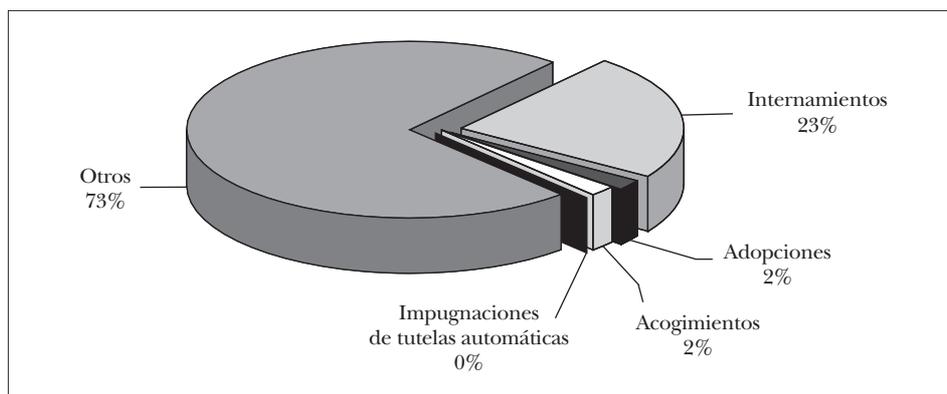
Los procedimientos sobre jurisdicción voluntaria se refieren a internamientos, adopciones, acogimientos, impugnaciones de tutelas automáticas y otros asuntos, categoría ésta que, a su vez, comprende declaraciones de herederos, conciliaciones y todos los que gocen de las características del art. 1811 de la LEC. De este conjunto, los internamientos eran los más importantes entre los singularizados, seguidos de las adopciones y acogimientos.

GRÁFICO 7.3: Asuntos registrados. Familia.
Andalucía (2001)



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

**GRÁFICO 7.4: Asuntos registrados. Jurisdicción voluntaria.
Andalucía (2001)**



*Tipo de asuntos resueltos por los órganos judiciales
durante todo el año 2001*

¿Qué asuntos se resolvieron durante todo el año 2001? Las estadísticas judiciales del CGPJ correspondientes al año 2001 indican que el 37,5% de los asuntos resueltos durante todo el año 2001 —en total 133.000 casos— correspondió a asuntos de jurisdicción contenciosa (sin derecho de familia) de la vieja LEC; el 29%, a asuntos de jurisdicción contenciosa (sin derecho de familia) de la nueva LEC; el 18,5%, a asuntos de familia; el 15%, a asuntos de jurisdicción voluntaria. Incidentalmente, el número de asuntos resueltos, 133.000, fue mayor que el de asuntos ingresados, por lo que la pendencia y la duración habrían disminuido durante el año 2001.

Sin embargo, la mejor fuente de información sobre esta cuestión se halla en los sistemas de informática judicial. Así, en el sistema informático de Andalucía (Adriano) aparecen codificados más de cien procedimientos, unos anteriores a la entrada en vigor de la nueva LEC y otros posteriores. (En la codificación, estos últimos se señalan con una *n.*) Dado que se trata de datos del primer semestre de 2001 y son asuntos resueltos, el peso de los procedimientos de la nueva LEC es todavía muy reducido. Los cuatro grandes procedimientos de la vieja LEC representan el 60% del total. Las separaciones y divorcios, tanto contenciosos como voluntarios, representaban casi el 12% del total de procedimientos.

CUADRO 7.1: Primera instancia. Distribución de los asuntos resueltos por tipo de procedimiento. Selección de los más importantes en número. Primer semestre de 2001

	N	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Juicio de cognición	4.225	17,47	17,47
Juicio verbal	3.976	16,44	33,90
Menor cuantía	3.213	13,28	47,18
Ejecutivos	3.056	12,63	59,82
Separación mutuo acuerdo	1.063	4,39	64,21
Juicio verbal (n)	1.056	4,37	68,58
Desahucio	944	3,90	72,48
Separación por causa legal	718	2,97	75,45
Divorcio con mutuo acuerdo	550	2,27	77,72
Divorcio sin mutuo acuerdo	500	2,07	79,79
Expediente de dominio	313	1,29	81,08
Juicio monitorio (n)	243	1,00	82,09
Declaración herederos ab-intestato	210	0,87	82,96
Procedimiento ordinario (n)	207	0,86	83,81
Verbal-desahucio falta pago	202	0,84	84,65
Procedimiento hipotecario	183	0,76	85,40
Propiedad horizontal	179	0,74	86,14

Temas de familia. De acuerdo con la estadística judicial referente a 2001, las sentencias sobre materia de familia representan una de cada cuatro de cuantas se dictaron en primera instancia. Esta proporción es ligeramente superior a la que resulta de los datos de Adriano (18%) del primer semestre de 2001.

CUADRO 7.2: Porcentaje de sentencias dictadas sobre familia y no familia según la estadística judicial y el sistema informático de Andalucía. Año 2001

	Estadística judicial	Sistema informático
Asuntos de familia	25,5	18
Restantes	74,5	82
Total	100	100

Procedimientos de la nueva LEC. Durante el año 2001, y así sucederá durante un tiempo todavía, los órganos judiciales están tramitando asuntos de la nueva y vieja LEC. Los procedimientos de la nueva LEC representan el 9% de todos los asuntos resueltos. De ellos, los juicios verbales son los más importantes y representan casi la mitad del total, seguidos de los procedimientos monitorios y ordinarios. Entre los tres suponían el 70% del total de los asuntos de la nueva LEC resueltos durante 2001.

CUADRO 7.3: Primera instancia. Distribución de los asuntos resueltos por tipo de procedimiento. Selección de los más importantes en número. Procedimientos de la nueva LEC. Primer semestre de 2001

	N	Porcentaje/LEC(n)	Porcentaje/total
Juicio verbal (n)	1.056	49,3	4,37
Juicio monitorio (n)	243	11,4	1
Procedimiento ordinario (n)	207	9,7	0,86
Ejecución títulos judiciales (n)	113	5,3	0,47
Separación contenciosa (n)	106	5,0	0,44
Medidas provisionales previa dem. (n)	50	2,3	0,21
Divorcio contencioso (n)	49	2,3	0,2
Ejecución títulos no judiciales (n)	48	2,2	0,2
Incapacitación (n)	37	1,7	0,15

7.1.2. Materias

Generalmente, las aplicaciones informáticas no contienen una codificación de las materias sobre las que versan los distintos procedimientos, lo cual permitiría conocer mejor los motivos que hacen que los usuarios reclamen la tutela de los órganos judiciales; por ello, su determinación ha de hacerse de una forma indirecta, a través de dos vías. La primera consiste en la propia denominación del procedimiento, porque ésta refiere de manera suficientemente clara cuál es la materia sobre la que versa el litigio. La segunda consiste en examinar el campo referido a materia en la aplicación. Esta segunda vía es la única posible en aquellos procedimientos cuya denominación es general, como es el caso, entre otros, de los procesos verbales, de cognición, de menor cuantía, o, en los de la nueva LEC, los procesos ordinarios o los también denominados verbales.

Materias sobre las cuales se litiga. Combinando la información sobre procedimiento y materia podemos conseguir una buena aproximación a las materias sobre las que versan los litigios. Lo que sigue son valores aproximados sobre el porcentaje que cada materia representa en el conjunto. Alrededor de la mitad de los casos son reclamaciones de cantidad. Las siguientes cuestiones en importancia son tráfico (10%), arrendamientos urbanos (8%, incluyendo desahucio), responsabilidad civil por daños (5%, del que una parte importante es responsabilidad por daños en la construcción), propiedad horizontal (3%), expedientes de dominio (2%), cuestiones hereditarias (2%), hipotecarios (2%). El 14% de los asuntos son temas de derecho de familia (el 18%, según la estadística judicial), principalmente sobre separaciones y divorcios. Las cuestiones de jurisdic-

ción voluntaria representan algo más del 5% según datos del sistema informático (según la estadística judicial, el 16% de los asuntos ingresados, el 15% de los asuntos resueltos y el 12% de los autos finales).

7.1.3. ¿Cuál es la cuantía sobre la que versan los litigios?

Conocer la cuantía sobre la que versan los litigios es importante, entre otras razones, porque, confrontada con el coste social de su tramitación, permite hacernos una idea de qué casos debieran tener una tramitación más sencilla o en órganos o vías cuyo coste sea menor.

Previsión legal sobre la relación entre tipo de procedimiento y cuantía de la pretensión. La vieja LEC disponía que los diferentes procedimientos ordinarios, establecidos en función de la cuantía de la demanda, comprendieran los objetos litigiosos siguientes:

- *Juicios verbales:* cuantía de hasta 80.000 pesetas (salvo aquellos en que se reclamaran daños derivados de la circulación de vehículos de motor, que se ventilaban por este procedimiento con independencia de su cuantía).
- *Juicios de cognición:* demandas de cuantía superior a 80.000 pesetas hasta 800.000 pesetas.
- *Juicios de menor cuantía:* demandas de cuantía superior a 800.000 pesetas hasta 160 millones, más los procesos de cuantía indeterminada y todos los que no tenían un cauce procesal especial, salvo los que versaran sobre derechos honoríficos.
- *Juicios de mayor cuantía:* demandas de cuantía superior a 160 millones de pesetas y los que tuvieran por objeto derechos honoríficos de la persona.

Cuantía del principal. Aunque la cuantía media de las reclamaciones sea de unos 36 millones de pesetas, este valor está muy distorsionado por la presencia de unos pocos valores extremadamente grandes. (De ahí lo elevado de los coeficientes de variación, salvo en los casos de consignación de rentas y de arrendamientos urbanos.) De esta forma, la mitad de los asuntos versaban sobre una cuantía inferior a las 350.000 pesetas y una cuarta parte sobre menos de 136.000 pesetas, aunque otra cuarta parte versaba sobre más de 1.200.000.

Intereses. La mitad de los juicios ejecutivos de 2001 versaba sobre intereses de unas 350.000 pesetas; en los hipotecarios la mediana es de unas 800.000 pesetas.

7.1.4. Naturaleza de las partes

Al menos el 20% de los demandantes civiles en primera instancia son personas jurídicas, porcentaje que aumenta al 33% en el caso de los demandados. Si excluyésemos los asuntos de familia y jurisdicción voluntaria, esos porcentajes superarían el 50%.

Ministerio fiscal. La presencia del ministerio fiscal se da, aproximadamente, en cinco de cada cien casos.

7.1.5. Número de intervinientes

Demandantes. En el 90% de los casos el demandante es único. En un 9% son dos los demandantes y en un 1% son más de un demandante.

Demandados. La distribución de los demandados en cuanto a su número es bien diferente de la de los demandantes. En el caso de los demandados, la frecuencia en que hay dos o más de dos es muy elevada, del orden del 30%.

Tipo de órgano judicial que juzga el caso

Según la estadística judicial, la producción de sentencias, por tipo de órgano, tiene lugar sobre todo en los juzgados mixtos, donde se dicta el 60% de las sentencias, seguidos de los juzgados de primera instancia puros, donde se dicta el 29% de las sentencias, y los juzgados de familia, donde se dicta el 10% de las sentencias. Esta distribución difiere si nos concentramos en los temas de familia, en cuyo caso se distribuyen entre los juzgados mixtos (60%) y los de familia (40%).

Oposición del demandado

En los boletines de la estadística judicial se define como sentencia con oposición aquella en la que esté personado algún demandado y no se haya allanado a la demanda; sin oposición, cuando no estén personados todos los demandados o no se hayan allanado; si al menos uno se ha personado o no allanado, será sentencia con oposición (véanse notas 18 y 19 de los boletines o carpetillas). El 56% de las sentencias de 2001 son sentencias con oposición y el 44% restante sin oposición. Esta situación difiere en cuanto al tipo de materia, de forma que la falta de oposición se da más frecuentemente en los asuntos de familia (62%) que en los restantes asuntos civiles, donde se da en un 38%. Comparando juzgados puros y mixtos, la oposición es más frecuente en éstos que en aquéllos.

CUADRO 7.4: Sentencias con oposición del demandado. España (2001)

	Casos de familia	Otros casos	Total
Con oposición	38,4	62	56
Sin oposición	61,6	38	44
Total	100	100	100

7.1.6. Manera en que se resuelve el conflicto, mediante auto o sentencia

El 70% de los casos se resuelve mediante sentencia y el 30% restante por auto.

Distribución por procedimientos. La frecuencia de la sentencia como forma de resolución es relativamente pequeña en los procedimientos de jurisdicción voluntaria, y, entre los procedimientos de la nueva LEC, en los juicios monitorios. Por el contrario, las sentencias son la forma predominante de resolución en los divorcios y separaciones, tanto con acuerdo como sin él, y en los juicios ejecutivos.

7.1.7. ¿A quiénes dan la razón los órganos judiciales?

En conjunto, las estimaciones totales y parciales representan casi el 85% de las sentencias. Esta distribución es distinta, dependiendo de si se trata de materias de derecho de familia o de otro tipo. En las primeras se estima total o parcialmente el 96% de los casos. En las segundas se estima el 80% de los casos.

CUADRO 7.5: Estimaciones totales y parciales. España (2001)

	Derecho de familia	Otras materias	Total
Estima totalmente	86,7	67,9	72,7
Estima parcialmente	9,8	12,7	11,9
Desestima	3,5	19,4	15,4
Total	100	100	100

La distribución del signo del fallo varía también dependiendo de si hay o no oposición. Cuando hay oposición, se estima la demanda (total o parcialmente) en tres de cada cuatro casos, mientras que cuando no hay oposición ese porcentaje es de más del 97%.

CUADRO 7.6: Distribución del signo del fallo en función de la oposición. España (2001)

	Con oposición	Sin oposición	Total
Estima totalmente	54,9	95,4	72,7
Estima parcialmente	19,6	2,2	11,9
Desestima	25,5	2,5	15,4
Total	100	100	100

7.2. Quiénes son los usuarios de la Justicia, cuáles son los motivos por los que acuden y qué resultados obtienen en las Audiencias Provinciales

7.2.1. Procedimientos

Del total de recursos ingresados en 2001, el 4% se refería a dos de los procedimientos destacados de la nueva LEC, los ordinarios y los verbales. De estos dos, los procedimientos ordinarios eran mayoría frente a los verbales, justamente lo contrario de lo que sucede en primera instancia; la razón de ello estriba en que es más probable que, *ceteris paribus*, se recurran más los asuntos de mayor cuantía (ordinarios). Los recursos en única instancia representan menos del 1% del total de asuntos ingresados.

El 15% de las sentencias dictadas se refería a recursos de la nueva LEC y el 84% a la vieja LEC (un 1% eran recursos en instancia única). De las sentencias sobre la nueva LEC dictadas durante 2001, las relativas a juicios verbales representaban el 25%, los ordinarios el 8% y el resto eran otros rollos civiles. Obviamente, todavía el peso de los procedimientos de la vieja LEC es mayoritario y así seguirá siendo hasta finales del año 2002.

CUADRO 7.7: Asuntos civiles registrados y resueltos. Audiencias Provinciales. Andalucía (2001)

	Registrados	Porcentaje	Resueltos	Porcentaje
1. Procedimientos en única instancia	125		176	
Rescisión de sentencias firmes	5		11	
Otros	120		165	
2. Recursos	14.610	100	19.603	100
Rollos civiles	10.042	69	16.627	85
Apelación de sentencias de juicios verbales	417	3	236	1
Apelación de sentencias de juicios ordinarios	964	7	595	3
Otros rollos civiles	3.187	22	2.145	11
3. Total	14.735		19.779	

Fuente: Estadísticas judiciales del CGPJ.

7.2.2. Materias

Los temas relativos a reclamación de cantidad, unión de hecho, servidumbres, divorcio, arrendamiento, desahucio, modificación de medidas y tercería de mejor derecho representan las dos terceras partes del total de las materias sobre las que versan los litigios sustanciados ante las Audiencias.

7.2.3. Cuantía del principal e intereses

Más allá de la apariencia de una cuantía media de 340 millones de pesetas, la mitad de los casos es de una cuantía igual o inferior al millón de pesetas, aunque en uno de cada cuatro asuntos supere los tres millones y medio. Por procedimiento, las apelaciones sobre juicios de menor cuantía y los juicios ejecutivos son los temas en que la cuantía es superior; también son los procedimientos con un número de casos suficientes para poder afirmar algo. Los juicios verbales y de cognición son aquellos en los que la cuantía es menor. Los valores medios de las cuantías reflejan la existencia de frecuentes errores.

7.2.4. Naturaleza de las partes

En el 84% de los casos el apelante es persona física. El apelado es persona jurídica con más frecuencia que el apelante, 23 y 16%, respectivamente.

CUADRO 7.8: Naturaleza de las partes. Andalucía (2001)

	Persona física	Persona jurídica Banco	Persona jurídica Seguro	Persona jurídica Resto	Persona jurídica pública
Apelante	83,9	1,3	4,1	9,6	1,1
Apelante adherido	86,4	0	9,1	4,5	0
Apelado	78,7	2,3	6,2	9,3	3,5
Apelado adherido	76,9	1,5	7,7	10,8	3,1

7.2.5. Número de intervinientes

La frecuencia con que se da el apelado plural, esto es, más de uno, es mayor que en el caso de los apelantes, 29% frente a 22%.

7.2.6. Manera en que se resuelve el conflicto, mediante auto o sentencia

Del conjunto de resoluciones, el 22,6% eran autos y el 77,4%, sentencias. Los autos finales se distribuían entre un 70% sobre el fondo y el 30% sobre otro tipo de decisiones finales (desistimiento, declaración de desierto u otra forma de poner fin al proceso). Por procedimientos, entre los más importantes en número, la frecuencia de las sentencias es mayor en los juicios verbales, de cognición y divorcios sin mutuo acuerdo, y menor en los incidentes, donde la sentencia es la forma de resolución en apenas el 50% de los casos. El 58% de las sentencias dictadas por las Audiencias Provinciales tuvo lugar en las Audiencias (Secciones) con competencia exclusivamente civil y el 42% restante en las de competencia mixta.

7.2.7. Frecuencia con que se estima la pretensión

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

Distribución por procedimientos. La frecuencia de un fallo estimatorio es mayor en los temas de arrendamientos, divorcios y separaciones (entre el 42 y el 43%) y menor en los desahucios en precario (13%), expedientes de dominio (27%), ejecutivos (26%) y menor cuantía (29%). El tipo de fallo *otro resultado* se da con mayor frecuencia en las tercerías (13%), en los expedientes de dominio (14%) y en las medidas provisionales (18%).

7.3. La presencia de empresas como litigantes

La frecuencia con que los intervinientes son personas jurídicas y la cuantía son perfiles importantes, entre otras razones, porque son buenas aproximaciones para conocer la frecuencia con que las partes son suje-

tos con capacidad económica suficiente para soportar los costes que la litigiosidad impone, sin tener que percibir el subsidio que representa la ausencia de tasas judiciales. En este sentido debe tenerse en cuenta que, en la jurisdicción civil, descontando los asuntos de familia y jurisdicción voluntaria, más de la mitad de los intervinientes en primera y segunda instancias son personas jurídicas. En sentido análogo debe tenerse en cuenta que uno de cada cuatro casos de menor cuantía en primera instancia versa sobre más de cuatro millones y medio de pesetas, y más de ocho millones en el caso de las apelaciones. O que estos valores son de más de dos y seis millones, respectivamente, en el caso de los ejecutivos. Por otra parte, cuando se desmenuza la materia objeto de cada procedimiento, nos encontramos con que es muy grande la frecuencia de las reclamaciones de cantidad, lo que hace que sea mayor la frecuencia de partes con capacidad económica suficiente. La presencia de las empresas como demandantes o demandados se da en bastante más de la mitad de los casos de naturaleza contenciosa ¹⁶.

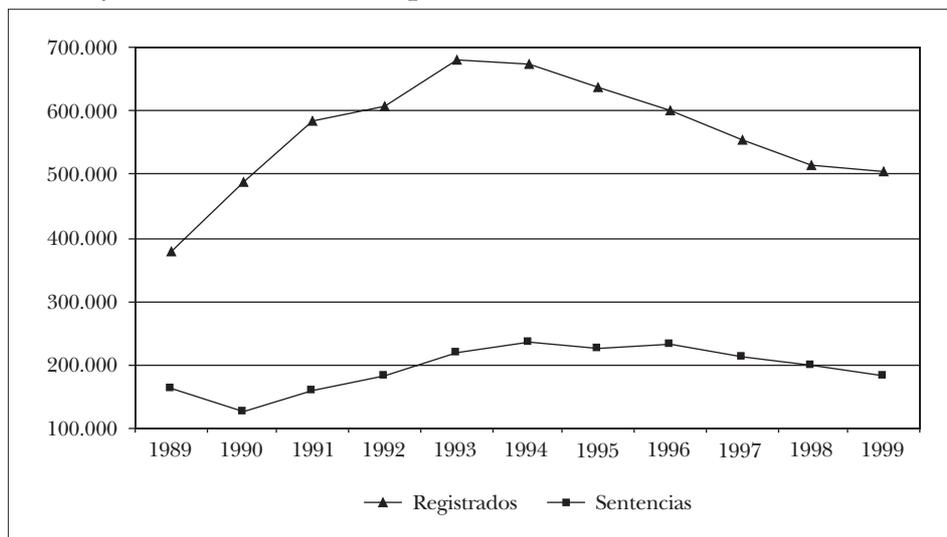
Las empresas están presentes en tres de cada cuatro asuntos laborales (el resto es Seguridad Social), generalmente como demandadas. En la jurisdicción contencioso-administrativa, las empresas son parte en casi la mitad de los casos. Por otra parte, no debe olvidarse que los poderes públicos son parte en todos los procedimientos contencioso-administrativos y en la cuarta parte de los laborales sobre Seguridad Social. Donde la presencia de las empresas es menor —aunque desconocemos que se haya cuantificado tal extremo— es en el orden penal.

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

7.4. ¿Qué hay en realidad del aducido *boom* de litigiosidad? Evidencia empírica

A nuestro entender debemos desechar la idea, tan propagada como poco fundada, de que estamos padeciendo un *boom* de litigiosidad, de que ésta está creciendo constantemente. A decir verdad, el aspecto predominante es justamente el contrario, aunque haya órganos donde exista aquel fenómeno. En dos de los cuatro órdenes jurisdiccionales, civil y laboral, la litigiosidad en primera instancia viene experimentando una reducción notable desde hace seis años. En la primera instancia laboral parece estar produciéndose un cambio de tendencia desde el año 2000, pero todavía es pronto para ver si se trata de una situación real o fruto de una deficiente recogida de las estadísticas judiciales.

GRÁFICO 7.5: Jurisdicción civil. Juzgados de primera instancia y primera instancia e instrucción. Asuntos registrados y sentencias. Series temporales 1989-1999



Más destacable es, sin embargo, que las apelaciones y casaciones han aumentado a pesar de que los asuntos de primera instancia disminuían. Las tasas de apelación y casación —porcentajes de sentencias dictadas que son ulteriormente objeto de apelación o de recurso de casación, que son variables de corte más estructural— no disminuyen, e incluso aumentan. En la jurisdicción civil la tasa de apelación era del

54% en 1999, mientras que cuatro años antes era del 45%, y diez años antes era poco más del 30% ¹⁷. Por su parte, la tasa de casación era en 1999 del 6,3%, mientras que cuatro años antes era del 5,7%.

En la jurisdicción laboral, aunque la tasa de casación se ha reducido ligeramente en los últimos años, la tasa de apelación aumentó en más de seis puntos porcentuales en sólo seis años.

CUADRO 7.9: Jurisdicción laboral. Tasa de apelación y casación

	1995	2001
Tasa de apelación	32,7	39,0
Tasa de casación	9,2	7,8

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas judiciales recopiladas por el CGPJ.

7.5. ¿Tiene sentido el actual grado de judicialización de los conflictos?

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

¿Cuánto representa el conjunto de esos conflictos que ahora se judicializan sin que tenga que ser así o que reclaman otra vía más sencilla y barata? Como cifra aproximada, no menos de la cuarta parte del total de litigios actuales, por las razones que pasamos a comentar.

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

17. Esa tasa toma como denominador las sentencias con oposición, no el total, de primera instancia. Si tomásemos todas las sentencias de primera instancia, la tasa de apelación sería del 27%.

Uso de los tribunales para labores administrativas. Muchos de los cometidos ahora desempeñados por los tribunales podrían desempeñarse por otras personas y organismos, liberando esos recursos para la labor de adjudicación, que es lo propio de los tribunales. No parece necesario dedicar la capacidad de enjuiciamiento para celebrar algunos contratos, como es el del matrimonio. Tampoco para divorciarse¹⁸. Tampoco para denunciar el robo de objetos con el fin de obtener la compensación del seguro, o del documento de identidad o el permiso de conducir para poder proceder a la obtención de otro documento, u obtener la prestación de desempleo. Lo anterior es replicable, *mutatis mutandis*, acerca de la declaración de herederos *ab intestato* (declaración de quiénes son herederos forzosos cuando no hubo testamento), que podrían extraerse de la vía judicial; la experiencia de las notarías en esta materia es ilustrativa de un camino a recorrer en otros campos. Al menos uno de cada diez casos obedece a esas razones.

Cuantía. ¿La cuantía justifica que se litigue? Los datos de los sistemas informáticos indican que, en 2001, la mitad de los juicios verbales versaba sobre un importe inferior a las 126.000 pesetas y la mitad de los juicios de cognición sobre menos de 248.000 pesetas. Teniendo en cuenta que el coste social, esto es, el coste privado más el que soportan los contribuyentes (sin contar otros pagos como los honorarios a profesionales ni los costes sufridos por los testigos) es de 550.000 pesetas aproximadamente (200 de cada parte más 150 de los contribuyentes), eso estaría indicando que por cada cien euros que se reclaman cuesta ciento veinte euros resolver esa reclamación.

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

Decisiones contradictorias. Otra fuente de litigios proviene del *ruido* o incertidumbre que ocasiona la existencia de sentencias contradictorias.

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

Esto atenta contra la seguridad jurídica y suele ser resultado de decisiones de los Tribunales Superiores que no son objeto de ulterior recurso ante el Tribunal Supremo.

Comportamiento estratégico. De acuerdo con los datos que hemos presentado más arriba, en 2001 se apeló el 40% de las sentencias civiles de primera instancia, pero las Audiencias Provinciales desestimaron el recurso en más del 60% de los casos, y este resultado es habitual, esto es, no se trata de fenómenos esporádicos. El hecho de que apelar sea barato comparado con las ventajas que proporciona —añade más dilación, hace probable el error judicial, puede desanimar a la otra parte...— explica por qué hay tantas apelaciones. El argumento puede replicarse, *mutatis mutandis*, a propósito de los recursos de casación. El Tribunal Supremo se utiliza con inusitada frecuencia como una instancia más en la táctica litigiosa y dilatoria de algunos operadores, impidiendo que desempeñe el papel que debe como configurador de la jurisprudencia. En media, más del 40% de los asuntos que resuelven las distintas Salas del Tribunal Supremo son autos declarando la inadmisión, caducidad o desistimiento del recurso. Y cuando hubo sentencia, el 80% de los casos confirmó la sentencia de instancia.

En otro orden, el hecho de que las cuatro séptimas partes de las resoluciones que dicta el Tribunal Constitucional sean providencias de inadmisión indica, junto al análisis cualitativo de los casos, que la mayoría de los recursos (especialmente de amparo) se utilizan con fines estratégicos para ganar tiempo o por razones análogas. (Las sentencias representan poco más del 5% de los casos que resuelve el Tribunal Constitucional, y es harto evidente que no tiene capacidad para dar salida a todos los casos que llegan.) En algunas instancias se litiga para ganar tiempo o con el simple propósito de conseguir medidas cautelares. Algunos litigantes, especialmente contra la Administración general y penitenciaria, suscitan procedimientos de tutela constitucional en lugar de ir a la jurisdicción ordinaria contenciosa, porque aquella es más rápida, más barata y, sobre todo, más efectiva; esto último debido a la adopción de medidas cautelares y a la suspensión del acto administrativo¹⁹.

Buscar otras vías de resolución de conflictos sin aumentar la impunidad. ¿Implica esto que los agravios que sustentan esas reclamaciones queden

19. Esto mismo sucede, por ejemplo, en Costa Rica; en Italia y otros países se interponen miles de recursos tributarios con el único fin de posponer el pago.

impunes, máxime cuando se trata de pretensiones que los órganos judiciales estiman adecuadas en casi el 80% de los casos civiles? No necesariamente, y ello tanto por razones de eficiencia como por razones de equidad, aunque esta última exigiría conocer lo que ahora ignoramos sobre los ingresos o riqueza de las partes en esos procedimientos de cuantía tan reducida. Lo que reclama este tipo de litigiosidad es un mecanismo de resolución que sea más barato y sencillo, en consonancia con lo que está en juego. El proceso monitorio ha sido un movimiento adecuado en ese sentido, pero todavía de escasa entidad en el conjunto de la litigiosidad: representa el 25% de los procedimientos de naturaleza contenciosa y menos del 17% de los asuntos registrados.

7.6. ¿Por qué son más escasos entre nosotros los acuerdos?

Son ya numerosas las pruebas que indican que la frecuencia con que, en casos similares, se llega a acuerdos, evitando así el pleito, es menor en España que en los países de nuestro entorno. En el orden civil, los acuerdos y conciliaciones judiciales no llegan al 5% del total de asuntos resueltos, tal como resulta de la información de los sistemas informáticos. A la vez, las empresas multinacionales que reclaman deudas análogas en distintos países señalan que la frecuencia de tales acuerdos es menor en España (véase, por todos, Górgolas, 2000). Los arreglos en materia de responsabilidad civil en España no superan el 30%. En materia de circulación, la frecuencia con que se llegaba a arreglos antes de la modificación legislativa de 1995, por la que se establecieron baremos para la compensación de daños, se situaba en un 65-70%, mientras que el mismo conflicto se pactaba en otros países en un 98-99% de los casos (Pintos, 2000) ²⁰. En el orden penal, la frecuencia con que se da la conformidad del acusado —que es un sucedáneo de acuerdo entre éste (y su abogado) y el ministerio fiscal— no supera el 50%, mientras que en

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

otras latitudes supera el 80% (Estados Unidos) o el 75% (Reino Unido y otros países europeos). En el orden contencioso-administrativo, a pesar de tantas promesas abiertas con la Ley 30/1992, la frecuencia de los acuerdos se mantiene en un ínfimo nivel y apenas ha aumentado desde la aprobación de dicha ley. Algo análogo sucede en materia tributaria, lo que supone un despilfarro importante. En la jurisdicción laboral los acuerdos son más frecuentes que en las demás. ¿Qué explica esta situación? ¿Son los españoles especialmente ineptos para llegar a acuerdos? No, buena parte de la respuesta está, a nuestro entender, en la estructura de incentivos con que cuentan los litigantes y sus asesores.

*El papel de los abogados*²¹. Una importante fuente de litigios indebidos tiene que ver con los abogados. Técnicamente, la demanda de tutela judicial es una *demanda inducida*, es fruto del consejo del experto o asesor jurídico. El cliente lego, que constituye, de lejos, la gran mayoría de los usuarios, desconoce el Derecho, se pone en manos del profesional y generalmente sigue el criterio de éste. Uno no interpone una demanda si su abogado le aconseja que no lo haga; por lo mismo, si se interpone la demanda es porque el abogado lo aconseja. Se trata de situaciones en las que hay una característica *relación de agencia*, y sus problemas son los típicos de estas relaciones: asimetría de información entre el agente (abogado) y el principal (cliente) y dificultades para controlar la conducta del agente, debido en parte a que sus honorarios son independientes del resultado y no hay otros mecanismos de control (salvo en las relaciones de *clientela* regular). Las decisiones en cuestión versan sobre si reclamar o no, y ulteriormente si pleitear o llegar a un acuerdo, apelar o no, gastar más en el caso o menos²². Cualquier abogado sabe de sobra —y cualquier persona imagina fácilmente— que la minuta que se cobra es mayor si se va a juicio que si se llega a un acuerdo previo, y mayor también si se apela o recurre en casación. No quiere decir que los abogados sean sujetos malévolos —como tampoco lo son los médicos que prescriben tratamientos caros o productos farmacéuticos en lugar de genéricos, aumentando así el gasto farmacéutico—; sencillamente son sujetos con una estructura de incentivos proclive a esas conductas, salvo que

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

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

se disponga de un fuerte estándar ético. Hay además un entorno de poca competencia. Por otra parte, algunos litigios (o apelaciones) pudieran provenir también de deficiencias en la formación de los abogados. Todo esto apunta hacia la conveniencia de examinar el régimen en que opera el mercado de servicios jurídicos, la competencia y el control y disciplina que ejercen los colegios de abogados. Los sistemas de *cuota litis* son un mecanismo que ayuda a paliar estos problemas en algunos supuestos (más para los demandantes que para el demandado).

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

La razón de nuestro énfasis en los demandados, sin ser excluyente, se debe a que las sentencias dan la razón a los demandantes en casi un 80% de los casos civiles (el 72% de los casos con oposición y el 98% de los asuntos sin oposición en primera instancia). Más importante quizá, en el 45% de los casos (sentencias) no hay oposición del demandado. Los demandantes laborales ganan el 70% de las sentencias por despido y el 60% de los casos de cualquier tipo. (Ese porcentaje va disminuyendo ligeramente, tal vez por el mayor peso de las reclamaciones sobre Seguridad Social.) Los Juzgados de lo Contencioso y los Tribunales Superiores estiman el 43% de los casos de primera instancia. En los Juzgados de lo Penal, la distribución de los resultados es muy similar a la que obtienen los demandantes civiles, dependiendo de si hubo o no conformidad del acusado. Este rasgo está lejos de ser distintivo de España. Así, en la

República Dominicana los demandantes ganan el 75% de los casos civiles en primera instancia (véase Pastor y Vargas, 2002). Por ello no puede hablarse de sesgo de los tribunales a favor de los demandantes, sino de situaciones en que éstos se han visto forzados a ir a la vía judicial para conseguir lo que creen que son sus derechos; el deudor no paga ahora en la esperanza de que una fracción de los demandantes desista por desánimo, porque las costas que le impondrán nunca reflejarán el coste total que inflige al demandante y porque el tiempo, la dilación, juega a su favor.

¿Renuencia de los jueces a favorecer los acuerdos? A diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos, no sólo anglosajones, sino continentales, hay cierta renuencia por parte de muchos de nuestros jueces a involucrarse en el principio del asunto y tratar de favorecer los acuerdos. Unos aluden a que si lo hiciesen se verían *contaminados* y limitados para poder juzgar el caso después si no se llegase a un acuerdo; otros, a que consideran que ése no debe ser el papel de los jueces. Otros jueces, los menos, consideran que es un papel perfectamente compatible con su ulterior función juzgadora y activamente tratan de acercar posiciones y, en su caso, lograr un arreglo. La propia experiencia española en la jurisdicción laboral avala que ambas funciones, de acercamiento y enjuiciamiento, son perfectamente compatibles.

8. Los costes de la Justicia ²³

EN términos relativos, en 2000, entre el gasto en Justicia gestionado por el Ministerio y las autonomías con competencia transferida, el de Instituciones Penitenciarias y el del Consejo General del Poder Judicial sumaban el equivalente al 0,4% del PIB, lo que suponía 9.000 pesetas por habitante.

8.1. Gasto en Justicia

Si en lugar de esa acepción reducida de Justicia tomásemos otra más amplia —que es especialmente relevante para el sistema de Justicia penal—, que incluyese *seguridad* y las distintas policías, Guardia Civil y otros cuerpos de seguridad, el gasto antes mencionado sobre Justicia se vería incrementado en el año 2000 en 800.000 millones de pesetas, y equivaldría al 1,5% del PIB y unas 30.000 pesetas por habitante.

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

23. Un tratamiento más extenso de los temas abordados en esta sección se encuentra en Pastor (2003).

8.1.1. Número de jueces y otro personal

En el año 2000 el número de jueces y magistrados que había en España era de 3.917²⁴, que equivalía a diez por cada cien mil habitantes. El número de personas que prestaban servicio en la Administración de Justicia —jueces, personal de secretaría y otro personal— era ese año de 44.315, distribuidos en un 52% en la Administración Central y un 48% en las Comunidades Autónomas con competencias transferidas (datos del Sistema de Información Presupuestaria (SIP), de la Oficina Presupuestaria del Ministerio de Justicia y de las distintas Comunidades Autónomas).

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

Las retribuciones medias establecidas para el año 2001 eran las siguientes (en pesetas):

CUADRO 8.1: Retribuciones medias del personal de Justicia. España (2001)

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

Fuente: Ministerio de Justicia.

En la parte superior de la escala retributiva están los magistrados del Tribunal Supremo y los presidentes de Sala de la Audiencia Nacional, cuyas retribuciones brutas anuales eran en 1999 de 16 millones de

24. Esto debe interpretarse como plazas de jueces y magistrados dotadas. Parte de esas plazas estaban ocupadas por una persona que no era titular del órgano; alrededor del 30% durante muchos años.

pesetas. Salvo en el caso de jueces y magistrados, y sólo desde finales de 2002 y en muy escasa medida, la retribución, la promoción y otras posibles formas de recompensas monetarias o en especie son independientes de cómo se desempeñen las funciones de cada uno. Dentro de sus posibilidades, debiera establecerse alguna vinculación entre desempeño y recompensas (sean éstas monetarias, afecten a las posibilidades de promoción, al reconocimiento público o de otro tipo). Lamentablemente, los complementos que algunas autonomías establecieron por el buen uso que se hiciese del sistema informático han caído en buena parte en una retribución sin vínculo a tal actividad.

8.1.2. Justicia gratuita

La dotación para Justicia gratuita comprende en España tanto la asistencia letrada al detenido como el turno de oficio. En 2001 la dotación para Justicia gratuita ascendía a 12.200 millones de pesetas (11.800 en 2000). Dos terceras partes de ese gasto son gestionadas por las autonomías. Un 65% de los gastos en Justicia gratuita se destina a turno de oficio y el restante 35% es para asistencia letrada al detenido. Del gasto total, aproximadamente el 8% se destina a financiar los gastos generales ocasionados a los colegios de abogados y procuradores. El 85% del gasto se destina a pagar a los abogados, mientras que el 8% es para los procuradores. El gasto en Justicia gratuita representa el 5% del gasto total en Justicia, pero en las Comunidades con competencia transferida supone algo más del 8% del presupuesto que gestionan. El coste medio por expediente de turno de oficio era en 2000 de unas 150.000 pesetas.

La prestación del beneficio de Justicia gratuita debiera ser objeto de un mejor escrutinio por parte de los gestores de ese gasto, Ministerio y autonomías. Existen indicios de que la calidad de esa asistencia, tanto del turno de oficio como de la asistencia letrada al detenido, no es la que debiera (véase *Libro Blanco de la Justicia*, 1997: II).

La dotación que existe en España para este cometido es inferior a la de países como el Reino Unido (donde representa una proporción muy elevada del gasto en Justicia) o Alemania, pero es superior a la de Italia o Portugal. La dotación española ha crecido notablemente, y con ello acortado distancias con otros países, desde 1990.

8.1.3. Coste por órgano judicial

¿Cuál es el coste medio de un órgano judicial? En 2001 el coste directo medio de un órgano unipersonal se situaba entre 55 y 60 millones de pesetas. De ese coste, la retribución del magistrado representaba sólo una sexta parte; esta característica es importante a la hora de paliar dilaciones graves, si éstas tuvieran que ver con el papel de los jueces, sin necesidad de duplicar todos los costes de operación de un juzgado. Los costes directos de personal representaban las dos terceras partes del coste total.

8.1.4. Coste por sentencia

¿Cuál es el coste medio de dictar una sentencia? Suponiendo que la actividad que conduce a la sentencia, como producto final, representase la mitad del producto total de un órgano judicial —la otra parte serían autos finales y otros productos—, el coste público por sentencia se situaría en 2000 entre 100.000 y 120.000 pesetas, si se tratase de un órgano de primera instancia, y entre 150.000 y 180.000 pesetas si fuese un órgano colegiado de apelación (el coste por sentencia del Tribunal Supremo es fácilmente más del doble). De 1995 a 2000 el coste por unidad de producto aumentó entre el 34 y el 62%.

8.1.5. El coste del sistema de Justicia penal

El gasto en Instituciones Penitenciarias fue de 114.000 millones de pesetas en 2000 y de 125.000 millones el estimado para 2001. De esa cantidad, el 86,3% es gestionado por la Administración Central y el resto por la Comunidad Autónoma de Cataluña. Por capítulos, el 65% se dedicó a gastos de personal y el 26% a gasto en bienes y servicios. El grueso de la inversión en centros penitenciarios no se lleva a cabo directamente por el Ministerio del Interior sino por la Sociedad Estatal de Infraestructura y Equipamientos Penitenciarios, que ha realizado una inversión, desde su constitución en 1991 hasta mayo de 2000, de unos 81.000 millones de pesetas; esto hace que el gasto público *aparente* sea menor que el real. El gasto público directo por recluso rondaba los 2.200.000 pesetas en el ámbito de la D. G. de Instituciones Penitenciarias y los 2.500.000 en el ámbito de Cataluña.

Cuando se realizan estimaciones del coste de la prisión hay que tener en cuenta que, además de los costes directos antes referidos, hay

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

8.1.6. Gasto público y recursos humanos en seguridad

Se estima que el gasto en seguridad en el conjunto del Estado superaba en 2000 el billón y medio de pesetas, lo que equivale al 1,5% del Producto Interior Bruto. En correspondencia con estas dotaciones presupuestarias, a principios del año 2000 había unos 186.000 efectivos en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado (sin contar los del personal de la Guardia Civil en reserva), Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. España es el país de la Unión Europea con más efectivos en seguridad por habitante (4,7% frente a 4,1%), detrás de Italia. El gasto en seguridad pública por habitante, unas 30.000 pesetas en 2000, parece ser mayor en España que en la media de la Unión Europea.

8.1.7. Las políticas de *más de lo mismo*

¿Son los problemas de la Justicia —y, en particular, el problema de la dilación— una cuestión que puede solventarse con más recursos? Es cierto que en algunos lugares hacen falta jueces y personal colaborador, pero también lo es que en otros lugares sobran, de forma que antes de aumentar el número de órganos o añadir más recursos debieran redistribuirse mejor los ya existentes. También es cierto que algunos juzgados están ubicados en instalaciones inadecuadas que requieren una sustancial renovación. Falta formación y, sobre todo, apoyo en el puesto de trabajo para que los usuarios utilicen los sistemas de informática procesal.

Es probable que haya que reforzar al Ministerio Fiscal, especialmente con motivo de la implantación de los llamados juicios rápidos.

Con todo, la solución de los problemas de la Justicia no se conseguirá con más máquinas, computadoras o edificios mejor equipados o más lujosos; ni siquiera más personal, por importante que sea este recurso. Los planes de apoyo o refuerzo constituyen una forma de política de más de lo mismo que se aplica a órganos con elevada dilación. Esta política, que es adecuada con carácter excepcional, introduce incentivos inadecuados y en no pocas ocasiones, además de no resolver los problemas de fondo que aquejan a los órganos beneficiados, se convierte en algo regular, en una suerte de fenómeno estudiado a propósito de las *industrias nacientes* protegidas por aranceles, que permanecen en ese estado al cabo de más de un siglo, o la *trampa de la pobreza*, que no consigue sacar de ella a los pobres a base de más ayudas. Más importante, cuando con más medios se aumenta la oferta —lo que no siempre sucede— y se reduce la dilación, el número de casos registrados, la demanda, aumenta y, salvo que incrementemos la oferta de nuevo, volveremos a padecer el problema de la dilación.

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

8.2. ¿Tasas judiciales?

La parte que soportan los contribuyentes no usuarios de la justicia —lo que podría ser financiado como tasas judiciales— viene a ser, en promedio, un tercio del coste total de los litigios. A nuestro entender, hay argumentos de equidad que justifican el establecimiento de tasas judiciales. La supresión de las tasas en 1986 —en medio de un casi total consenso parlamentario— se dijo estar basada en dos motivos, como medida de urgencia para atajar el descontrol del dinero en los juzgados y

como forma de facilitar el acceso a la Justicia. Es posible que su supresión tuviera sentido en 1986 como medida para erradicar algunas formas de corrupción, aunque tal mal tenía otros remedios. Ese peligro, en todo caso, no es aducible hoy.

No hay sólidas razones de equidad que justifiquen la inexistencia de tasas. La adopción de las tasas no tiene por qué limitar el acceso a la Justicia de quienes carecen de medios, cuyas necesidades se satisfacen de forma más eficaz con el beneficio de Justicia gratuita. Más bien es contrario a la equidad que los contribuyentes financien litigios entre personas o empresas cuya riqueza es muy superior a la de aquéllos.

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

Con la desaparición de las tasas dejaron de ingresarse unas cantidades no despreciables —unos 6.000 millones de pesetas en 1986, que equivalían a más del 10% del presupuesto público de ese año—, que podrían haberse dedicado a proveer una mayor o mejor Justicia. Un porcentaje similar supondría en 2002 unos ingresos aproximados de 20.000 millones de pesetas. El importe de las tasas debe ser en función del coste del servicio; por ello no tiene sentido que se aplique de manera progresiva en función de la cuantía en liza o los ingresos de las partes; el coste de un pleito de veinte millones no es veinte veces el de un pleito de un millón. Las tasas, como ésta, no deben fijarse por su papel redistribuidor; para eso están los impuestos y el gasto público; aquí se trata sólo de financiar la provisión del servicio.

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

8.3. El coste privado

A nuestro entender, a pesar de que el mercado español es de los más competitivos de su entorno, los costes en que han de incurrir los ciudadanos para acceder a la Justicia son todavía excesivos, esto es, podrían reducirse razonablemente eliminando barreras de entrada e intervenciones obligatorias que a veces carecen de sentido. Así, en no pocos casos lo que está en juego no es mucho o la necesidad de pericia técnica es escasa, de forma que la intervención del procurador o del abogado no deben ser obligatorias sino dejarse a la libre voluntad de cada uno. En el mismo sentido, entendemos que sería posible reducir algunas barreras y regulaciones, como la colegiación obligatoria —y menos obligar a que un colegiado tenga que realizar trámites ociosos para actuar en otros colegios ¡en un mismo sistema jurídico!—, la concertación de precios —mediante la fijación de honorarios antes *mínimos* y ahora *indicativos*—, o la necesidad de explicitar anticipadamente por escrito el coste del pleito. Por otra parte, hay que reforzar los mecanismos para disciplinar la conducta impropia de quienes incurren en comportamientos poco éticos, o provocan pleitos artificiales, mayores gastos o mayor duración. La formación de los abogados es todavía un tema a abordar con rigor, lo que no implica necesariamente pasar a sistemas que alarguen artificiosamente la entrada en la profesión sin mejorar la capacitación de los candidatos.

8.3.1. ¿Cuáles son los costes que los particulares soportan en los principales procedimientos en los que se ven involucrados?

El cuadro 8.2 muestra el importe de las costas en los procedimientos más comunes de cada jurisdicción. Así, en promedio, un caso de divorcio cuesta unas 130.000 pesetas, una reclamación de cantidad por un importe comprendido entre 80.000 y 800.000 pesetas (juicios de cognición) cuesta 200.000, un desahucio casi 350.000, los juicios por suspensión de pagos casi millón y medio, las ejecuciones de sentencias 334.000 y las apelaciones civiles unas 390.000.

CUADRO 8.2: Pagos a abogados en los distintos procedimientos. Año 2000

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

Fuente: Colegio de Abogados de Madrid (2002).

En los pleitos contra el Estado u otros poderes públicos (procedimientos contencioso-administrativos) el coste medio es reducido cuando se trata de procedimientos relativamente sencillos (62.000 pesetas), pero aumenta notablemente cuando se trata de procedimientos ordinarios o recursos contenciosos (casi cuatrocientas mil pesetas). En materia laboral, los juicios por despido cuestan algo más de cien mil pesetas, aunque en el caso de los demandantes-trabajadores todavía es frecuente que sea un porcentaje de la cantidad obtenida (entre el 5 y el 15%) y nada o una pequeña cantidad si no se gana el pleito. Especialmente caros son los recursos de casación, que se dan en todos los órdenes jurisdiccionales, cuyo coste medio asciende a novecientas mil pesetas. Finalmente, resulta interesante que los importes en los casos de jura de cuentas sean similares a los valores medios de las reclamaciones; al fin y al cabo la jura de cuentas —que es una reclamación de los abogados a los propios clientes— se produce sobre todo tipo de procedimiento. También es destacable —porque sobre ellas conocemos poco— que el importe medio de las ejecuciones civiles sea de 335.0000 pesetas.

Coste privado agregado. En 2000 el gasto total en servicios de asistencia jurídica rondaba el billón de pesetas. Esta cifra equivalía al 1% del PIB. Obviamente, esto no quiere decir que los abogados cobren ese importe, porque con esos ingresos han de hacer frente a los distintos costes de producción (arrendamiento de despacho, suscripciones, teléfono, etc.).

Transferir un euro por la vía judicial a menudo cuesta más de un euro. En muchos pleitos el coste total de transferir cien pesetas de una parte a otra cuesta socialmente más de cien pesetas. Esto no es sino una ilustración más de por qué a menudo la vía judicial no es la mejor forma de resolver un conflicto y por qué es necesario buscar otras vías alternativas que desjudicialicen estos conflictos.

Coste de oportunidad. En muchos casos el *coste de oportunidad* (lo que se deja de ganar) de los litigios es enorme. Por ejemplo, si un barco ha de estar varado en puerto mientras se dirime el pleito, o un plan de desarrollo urbanístico se ve paralizado cautelarmente mientras se resuelve el litigio, las pérdidas resultan cuantiosas para sus propietarios y prácticamente nunca consiguen verse resarcidos de ellas. Lo mismo sucede cuando el litigio ha causado una caída importante del valor de las acciones.

Los colegios y la tasación de costas. Los procedimientos civiles representan más de la mitad de las impugnaciones. Por otra parte, en una de cada cuatro minutas impugnadas se reduce la minuta inicialmente pro-

puesta. El sistema de tasación de costas penaliza a los colegios de abogados, que han de soportar parte de los costes de la gestión.

8.4. Costes ocultos o indirectos de la Justicia. Deficiencias de la Justicia y crecimiento económico

A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la Justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre, o de los costes, o unos menores beneficios en la actividad que estén desarrollando o piensen desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas o la producción son manifestaciones comunes de este problema. No representan costes o pagos directos, como pueden ser los honorarios de abogados o expertos, sino un tipo de costes indirectos o implícitos que no se visualizan y por eso a veces se denominan *costes ocultos*.

Las estimaciones econométricas de Barro (1991) señalan que este factor es uno de los que explican el crecimiento económico. En otros casos los factores judiciales se incorporan en modelos que intentan explicar la corrupción y el crecimiento económico (véase Mauro, 1995), encontrando que ambos reducen la tasa de crecimiento del PIB cerca de un cuarto de punto.

Por su parte, utilizando técnicas de *evaluación contingente* (encuestas a una muestra de 279 personas de negocios), Castelar Pinheiro (2000) concluyó que, si Brasil tuviera un buen sistema judicial —parecido al de los países con mejores sistemas—, podría hacer que la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto aumentase un 25%.

En cuanto a los efectos en sectores particulares de la economía, Castelar Pinheiro y Cabral (1999) concluyeron que las deficiencias del sistema judicial son responsables de que el crédito se redujera en Brasil a finales de los pasados años noventa entre un 23 y un 25%. La dilación e ineficacia en la recuperación de la deuda reducen el crédito y aumentan los tipos de interés en Italia (Japelli, Pagano y Bianco,

2001). A partir de un cierto nivel, el incremento del número de abogados merma el crecimiento económico; España estaría, según estos análisis, entre los países cuyo nivel hace que los efectos netos sean negativos (Magee, 1989).

9. ¿Se puede producir más y mejor?²⁵

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

9.1. Productividad y eficiencia. Estimaciones

Cuantificación. Aunque éste es un tema cuya adecuada cuantificación está por determinar, no es heroico afirmar que, con los recursos con

25. Un tratamiento más extenso de los temas abordados en este capítulo se encuentra en Pastor (2003).

los que cuenta, la Justicia podría producir bastante más, al menos una tercera parte más, si se empleasen medidas como las que comentamos a continuación. A ellas podrían sumarse las que hemos citado al hablar de la demanda de Justicia y la excesiva judicialización de los conflictos.

¿Es ineficiente la provisión de servicios de Justicia? Algunos datos. Al incremento de las dotaciones presupuestarias no ha seguido un aumento equivalente de la producción. Para ver cómo ha variado la producción utilizaremos como aproximación la cifra de sentencias, por ser la más fiable, la de más entidad en el conjunto de la actividad y por reflejar su evolución razonablemente bien la del resto del *output* (autos, ejecuciones, auxilio judicial, etc.). Así, el presupuesto aumentó entre 1990 y el año 2000 en un 61% (en pesetas constantes), mientras que el número de sentencias aumentó menos: un 50% las sentencias con oposición y un 70% el conjunto de todo tipo de sentencias (con y sin oposición). La comparación con 1995 es algo peor: el presupuesto del año 2000 aumentó en un 30% en términos reales, mientras que la cifra de sentencias con oposición dictadas sólo aumentó en un 13% (si incluyésemos también las sentencias en que no hubo oposición, el aumento habría sido sólo del 6%). Al comparar el promedio de sentencias por magistrado dictadas durante los años 1990, 1995 y 2000 encontramos que, así como en 1995 aumentó en un 24% respecto a 1990, en el año 2000 disminuyó entre un 3 y un 9% respecto a 1995.

CUADRO 9.1: Presupuesto y gasto por unidad de producto en Justicia

(valores corrientes)

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

Fuente: Elaboración propia sobre los presupuestos y Memorias de los organismos correspondientes. No incluye el gasto en Instituciones Penitenciarias.

Ponderación de la carga de trabajo y producción de los órganos judiciales.
No todos los casos son igualmente complejos. Ponderar la carga de tra-

bajo (y la producción) con arreglo a esa complejidad es una tarea que están acometiendo varios sistemas judiciales para poder reasignar mejor los medios disponibles y para proporcionar elementos de juicio objetivo sobre las necesidades de creación de nuevos órganos o ampliación de dotaciones a los existentes ²⁶. En el caso español, el empeño comenzó en 1998 con la aprobación de los módulos de actividad. (La primera propuesta aprobada aparece en la Memoria del CGPJ correspondiente a 1999.) En todo caso, hay que tener en cuenta que al menos el 30% de los casos se resuelven por auto, que habitualmente implica menos esfuerzo que la sentencia. En el mismo sentido, en el 45% de los casos no hay oposición del demandado. Por el contrario, hay que sumar el trabajo correspondiente a la ejecución, cuestión que deviene especialmente importante tras la nueva LEC ²⁷.

9.2. Diseño y comportamiento organizativo. Gestión judicial. Servicios comunes

Atomización y falta de coordinación. La organización judicial en su conjunto es más bien dispersa, está atomizada y ayuna de coordinación.

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

26. Además del caso español, tenemos conocimiento de que están realizando una ponderación de este tipo prácticamente todos los sistemas de Justicia estatal de los Estados Unidos y varios países candidatos a la integración en la Unión Europea.

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

de traducirse en un aumento casi proporcional en el número de sentencias, mientras que un aumento del 10% en el número de personal no judicial tiene un impacto menor en el número de sentencias. En ocasiones los sistemas judiciales aumentan la oferta de tutela añadiendo magistrados asistentes o letrados de la corte sin reproducir un órgano entero, con su secretaría, oficiales, auxiliares, sin otro edificio...; entre nosotros, esta práctica tiene lugar con los letrados del Tribunal Constitucional y del Gabinete del Tribunal Supremo. Esta misma lógica fundamenta la conveniencia de los servicios comunes.

Servicios comunes. Se trata de servicios que proveen asistencia a todos los órganos que están en su delimitación, sea ésta un partido judicial o un conjunto de ellos. Entre otros servicios, están los de registro y reparto, notificaciones, archivo, el servicio común de tramitación, el de ejecución, depósito de efectos, caja y la clínica forense. Permiten aprovechar las economías de escala y alcance y facilitan la especialización. Su implantación constituye una de las mejoras sustanciales de la organización del sistema judicial. Sería recomendable su extensión a aquellos lugares donde haya varios órganos, sean partidos judiciales o grupos de éstos.

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

Especialización. La falta de especialización de los órganos judiciales, cuando es posible, constituye otra fuente de ineficiencia; los Juzgados de Primera Instancia y los de Instrucción producen, por separado, entre un 7 y un 20% más que si fueran órganos mixtos. Lo mismo sucede con los juzgados de familia. La creación de los juzgados mercantiles constituye un paso en la dirección correcta. Las ventajas de la especialización disminuyen a medida que se eleva de instancia.

**CUADRO 9.2: Sentencias por juez en la primera instancia civil y penal.
Años 1995 y 2000**

	1995	2000
Juzgados de Primera Instancia <i>más</i> Juzgados de Instrucción	303	319
Juzgados de Primera Instancia e Instrucción	254	300

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

Errores de diseño competencial. El diseño del sistema judicial que hace que haya órganos de casi nula actividad, como es el caso de los Tribunales Superiores de Justicia en materia civil y penal. En 1999, por ejemplo, dictaron tres sentencias por magistrado, cuando, en promedio, los magistrados de las Audiencias Provinciales dictaron 155 sentencias al año, o 120 los del Tribunal Supremo. Otro error de diseño con efectos similares en una mínima producción es la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional²⁸.

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

Mejor uso de la capacidad de los secretarios. La capacidad de los secretarios de los órganos judiciales está siendo subutilizada. Realizan labores que podrían ser perfectamente realizadas por personas con menor capacitación, dedicando aquéllos a otras funciones. Dada su formación jurídica, podrían realizar algunas funciones ahora atribuidas a los jueces; o como letrados del juzgado o tribunal, al estilo de otros letrados públicos en nuestro país y numerosos países. Algunos de ellos pudieran desempeñar el papel de administrador de la corte, cuando se cree esa figura, una vez adquirida la formación adecuada (en un programa especializado intensivo y de corta duración). Otros podrían asumir la responsabilidad

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

plena de la ejecución de las sentencias. Éstas u otras opciones conllevarían una dignificación de la función, mayor capacitación y productividad y la correspondiente retribución.

Los procesos de cambio. Cuando se adoptan cambios, han de hacerse en su integridad, sin dejar de ejecutar componentes, porque de lo contrario, los resultados pueden ser peores. Por ejemplo, si no se adecua la sección de archivo de una oficina judicial o servicio común, que concentra ahora la labor que antes realizaban varios, el mayor tamaño puede generar incluso colapsos de algunas de sus labores. Los aumentos de escala requieren buenos sistemas de gestión y control, y para ello un buen sistema de información para la gestión. Los cambios requieren procesos de ajuste y mostrarán sus resultados en un lapso de tiempo. La imprevisión, falta de programación y planificación o de consenso, el exceso de voluntarismo, o los errores en la asignación del espacio ilustran equivocaciones en que se ha incurrido con alguna frecuencia.

9.3. El desgobierno de la Justicia

El reparto de poderes. Generalmente tres cabezas en la estructura de poder no son mejor que una, tampoco en las organizaciones públicas. Definitivamente el sistema de gobierno que caracteriza al sector Justicia en España es poco atinado, sea en los propios órganos unipersonales, las salas de gobierno de los Tribunales Superiores, o el gobierno general del sector, ostentado por el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio y las Comunidades Autónomas con competencia transferida. Este diseño *policefálico* da lugar a veces a situaciones grotescas, en unos casos porque no se sabe quién es responsable y, las más de las veces, porque varios poderes quieren gobernar el mismo tema. El diseño del Consejo General del Poder Judicial es, sin duda, algo de lo más extraño, desde el punto de vista de las organizaciones públicas (judiciales incluidas), y difícilmente puede pensarse en algo más desafortunado.

Rendir cuentas. Por el propio interés de quienes trabajan y gobiernan la Justicia, y porque es un derecho de los ciudadanos, debe llevarse a cabo periódicamente una evaluación de lo que hace nuestra Justicia. El Parlamento y los Parlamentos autonómicos deben proceder a un examen adecuado del funcionamiento de la Justicia, y una ocasión propicia, aunque no la única, es el momento de la presentación de la Memoria del Consejo o de los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia

ante los Parlamentos autonómicos. Una Memoria que, a pesar de las mejoras recientes, todavía deja que desear. ¿Cómo puede una Memoria anual dedicarse a relatar, como hace, los viajes que han realizado los vocales a los distintos lugares a lo largo del año?

9.4. Política de recursos humanos

Salvo en algunos territorios, la gestión de recursos humanos de la Justicia se realiza con mera intuición y falta de la pericia propia de los departamentos de recursos humanos. Es preocupante que siendo el programa de Justicia tan intensivo en el uso de recursos humanos (absorbe casi el 80% del presupuesto) haya tal ausencia de esa política. Hay una excesiva interinidad, ausencias del puesto de trabajo y rotación del personal. Se precisa definir las funciones de forma más flexible, que permita una mejor gestión de los recursos sin atentar a derechos básicos de estos empleados públicos. La planificación de necesidades de personal es otra carencia a resolver. Más importante, debe existir una carrera profesional en varios tramos, que se correspondan con la productividad de cada uno. Es necesario vincular el desempeño a las recompensas, sean monetarias, de promoción, reconocimiento u otro carácter. Los cambios aprobados durante 2002, referidos a retribución y producción de jueces y magistrados, constituyen una línea a perfeccionar y extender a otros colectivos.

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

Cumplimiento de la jornada laboral. El cumplimiento del horario sigue siendo una asignatura pendiente, que coloca a España y a un importante número de sus empleados del sector en la picota de la opinión pública doméstica e internacional.

Según estimaciones del Consejo General del Poder Judicial, si se cumpliese la jornada equivaldría a dotar de plantilla a 350 órganos, algo

más del 10% de los que había en 1998 (véase CGPJ, *Memoria*, 1999: I, 211-212).

9.5. Tecnología y sistemas de información

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

Las aplicaciones informáticas deben permitir facilitar el impulso y gestión procesales, controlar la marcha del órgano judicial, determinar la agenda del juzgado y los intervinientes en los procesos, elaborar la estadística, realizar los alardes y extraer información valiosa sobre el funcionamiento del sistema judicial y del sistema jurídico. En su versión actual, y con el uso que de ellas hacen los usuarios, las aplicaciones cumplen en escasa medida las funciones que deben desempeñar, aunque los usuarios reconocen que las aplicaciones proporcionan otra serie de servicios de enorme valor, tales como facilitar la comunicación de los órganos, el control de los documentos, etc., y no quieren renunciar a esa herramienta. Los usuarios no introducen información en el sistema porque entienden que para ellos —para su gestión procesal— se trata de campos no relevantes. Para hacer que esta herramienta sirva para realizar bien las funciones básicas que ahora, según los usuarios, no desempeña, es necesario configurar, actualizar y redefinir las aplicaciones de manera que se incorporen todos los campos relevantes y sólo los relevantes, se eviten ambigüedades en la denominación de algunos campos, sea factible extraer de una forma más rápida y fácil la información prevista y funcionen con más agilidad y menos interrupciones.

9.6. ¿Más medios, mayor producción, menor dilación?

Si la aportación de más medios se dedicase a incrementar el número de jueces u otro personal o de juzgados o el equipamiento informático, a

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

Hay varios ejemplos que ilustran empíricamente el razonamiento anterior. Uno de ellos es lo acaecido en la jurisdicción contencioso-administrativa. En diciembre de 1998 comenzaron a operar los nuevos Juzgados de lo Contencioso, que constituyen una forma particular de adición de medios —se crea una primera instancia que no existía antes, en lugar de haber aumentado el número de magistrados de los Tribunales Superiores—. Con esos medios adicionales, sumados a los ya existentes en estos tribunales, la dilación disminuyó; la producción aumentó, la duración media de los pleitos disminuyó desde entonces, la tasa de pendencia pasó de 2,9 a 1,9 entre 1998 y 1999, la pendencia final se redujo en un 2% y la tasa de resolución pasó del 75% a algo más del 100%. Pero esa reducción de la dilación indujo un aumento de la litigiosidad, al punto que la suma de los casos ingresados en uno y otro tipo de órganos no sólo no se mantuvo sino que aumentó el ritmo de crecimiento.

CUADRO 9.3: Asuntos ingresados en la jurisdicción contencioso-administrativa

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

Algo similar sucedió en la Audiencia Nacional, el otro órgano afectado por la adición de nuevos órganos de primera instancia, los Juzgados Centrales de lo Contencioso. En conjunto, frente al crecimiento del 14,7% experimentado entre 1995 y 1998, el aumento de los años siguientes fue del 20,6%, ¡seis puntos porcentuales más en sólo tres años y eso que disminuyó el número de recursos de casación!

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

9.7. Un apunte sobre la eficacia de la ejecución de las sentencias

Muchos demandantes se quejan de que, después de transcurrido tiempo y tiempo, todo lo que tienen en las manos es, en el mejor de los casos, *una hermosa sentencia* diciendo lo evidente: que efectivamente el demandado le debía la cantidad que reclamaba, tal como era obvio. El problema estriba en hacer efectiva la sentencia, en ejecutarla. Los problemas de la ejecución constituyen una importante fuente de insatisfacción de los usuarios. La ejecución constituye todo un nuevo proceso; otra vez lento, con más costes, también de resultado incierto sobre lo que durará, costará o recuperará el acreedor. La ejecución de las sentencias es habitualmente una de las partes más débiles, si no la más débil, de los sistemas judiciales; lo es, desde luego del sistema judicial español y de buena parte de los sistemas judiciales europeos y latinoamericanos.

¿Quién debe encargarse de la ejecución? Una parte importante de la labor de los jueces y juzgados tiene que ver con la ejecución de las sentencias. Algunos estiman —a juicio de otros, de forma exagerada— que la ejecución absorbe una cuarta parte del esfuerzo de los jueces y magistrados de primera instancia. Aun cuando esté pendiente medir la entidad de esa labor en el conjunto de la labor de los jueces y juzgados, ha de tenerse en cuenta este componente a la hora de evaluar la carga de trabajo y producción y, más importante, examinarse si es una tarea de la

que deben encargarse los jueces tanto como ahora hacen o si debiera encargarse este cometido en todo o parte a otras personas; por ejemplo, a los secretarios judiciales y procuradores, redefiniendo su papel y su sistema de recompensas (y disciplina) al estilo de lo que sucede en otros países (v. gr. los Países Bajos), donde profesionales especializados consiguen que la ejecución de las sentencias sea eficaz, comporte menos costes y se efectúe con más rapidez, sin pérdida de garantía alguna de los deudores.

Análisis empírico. El análisis empírico de la ejecución realizado hasta ahora es muy escaso, en parte, como decimos, por la falta de información. En un estudio que realizamos para el Consejo General del Poder Judicial (Pastor, 2001) utilizamos como fuentes de información datos de los sistemas informáticos, de la estadística judicial, muestras de asuntos y, sobre todo, fuentes de información procedente del sector privado, facilitadas por operadores que utilizan intensivamente el sistema judicial. Las limitaciones de las fuentes empleadas hacen que los resultados tengan todavía cierto carácter preliminar, si bien los hallazgos básicos son congruentes con los obtenidos en el estudio que realizamos para el Libro Blanco de la Justicia en 1997.

- ¿Qué proporción de sentencias civiles termina en ejecución? En 1999-2000, aproximadamente el 15% de las sentencias recogidas en la muestra de datos del sector privado pasan a fase de ejecución. En el caso de los procedimientos de menor cuantía, la ejecución se insta en uno de cada seis casos. Hubo subasta en uno de cada siete procedimientos en que se instó la ejecución. Y hubo adjudicación o entrega en uno de cada cuatro casos en que hubo subasta.
- ¿Cuánto tardan en resolverse? La evidencia más próxima sobre la duración de la ejecución específicamente es de año y medio. En la Comunidad de Madrid (Plaza de Castilla) la fecha de la subasta tenía lugar en 1999 a los dos años y medio de iniciado el procedimiento. En el caso del País Vasco, de acuerdo con los datos del sistema informático, la subasta se producía en 1999 a los veintidós meses y la entrega de bienes a los veinticinco. Los datos del sector privado indican —referidos a los casos que llevan a los tribunales y llegan a la fase de ejecución— que cuando se trataba de un juicio ejecutivo se resolvía en un intervalo comprendido entre tres y seis meses; si era un procedimiento ordinario, entre ocho y catorce

meses. En el caso de la ejecución hipotecaria, los datos de la muestra de los juzgados de Madrid especializados en este cometido indicaban que el plazo medio hasta el remate era en 1999 de catorce meses y medio, y de diecisiete meses hasta la adjudicación.

- ¿Cuánto cuesta? Los datos del sector privado referidos a la fase específica de la ejecución apuntan que el coste se situaba en 2000 entre el 40 y el 50%, dependiendo de la cuantía y de la etapa a la que había que llegar dentro de la fase de ejecución. En cuanto al coste del pleito principal, en los casos de reclamaciones de cantidad el coste es del 19% cuando se trata de procedimientos sumarios, y del 24% cuando son procedimientos ordinarios. La reclamación extrajudicial previa supone un coste próximo al 10% de lo recuperado.
- ¿Qué proporción de lo otorgado en sentencia se consigue finalmente? Los datos del sector privado indicaban que en 2000 el porcentaje de recuperación rondaba el 34% de la deuda ejecutada. En el caso de la ejecución hipotecaria se recuperaban dos de cada tres pesetas de deuda, comprendiendo ésta el principal, los intereses y las costas. La información proveniente de abogados y procuradores, aunque de carácter más anecdótico que sistemático, apunta que en la mitad de los casos de ejecución se cobra toda la deuda, en el 15% de los casos se cobra parte de la deuda y en el resto no se cobra nada.
- ¿Cuál es la forma de recuperación, esto es, si fue por transacción o por ejecución forzosa? Los datos del sector privado indican que una cuarta parte de lo que se recupera se produce mediante transacción y tres cuartas partes requieren llevar la ejecución prácticamente hasta el final.
- Cuando los cobradores no son firmas especializadas los resultados en tiempo y recuperación son mucho más modestos y mucho más caros.
- En materia laboral, el demandante que ganó la sentencia consigue ejecutar, en media, menos del 10% de lo que fijó la sentencia.
- En cuanto al monto de las costas judiciales, prácticamente nunca igualan el coste que sufrió quien se vio forzado a ir al pleito.

9.8. ¿Cantidad frente a calidad de la Justicia?

Hace años ya que el interés por la calidad adquirió carta de naturaleza en los Servicios Públicos, pero de ello todavía apenas hay esbozos en la Justicia, más allá de las declaraciones de intenciones. La calidad es una dimensión requerida tanto del producto como del proceso y del trato a los usuarios. Las cuestiones de calidad tienen una entidad diferenciada de otras con las que a veces se confunden, como es la dilación o la ineficacia de la ejecución.

¿No es medible la calidad? Quienes se oponen a la medición de la calidad incluyen como un elemento más en su contra cualquier evaluación de la Justicia —que denigran como enfoque *productivista*—. Aducen que la esencia de la Justicia no es la cantidad sino la calidad, que la calidad no puede medirse y, por tanto, no puede evaluarse el trabajo de los jueces ni el resultado de sus decisiones. Se equivocan. En realidad, los alegatos acerca de la imposibilidad de medir el desempeño de la Justicia, en este caso de la calidad, no son más que burdas excusas que no hacen sino fomentar la irresponsabilidad y la escasa laboriosidad de algunas personas, afortunadamente no de la mayoría. Los propios jueces se mojan de aquellos que esgrimen, como excusa de su escasa laboriosidad, que sus sentencias son, pretenciosamente, *de orfebrería*. Medir la producción, los cambios y la producción de los distintos órganos es algo que viene haciéndose en muchos países desde hace muchos años, y ocasionalmente, pero con la discontinuidad característica, se ha hecho también en España. Como puede medirse, y se mide, la duración y la eficacia de los procedimientos, su evolución y los resultados de los distintos órganos a lo largo del tiempo, también puede medirse, y se mide, la calidad de las sentencias, de los procesos y del trato.

Calidad de las sentencias. Algunas facetas que pueden reflejar una deficiente sentencia se pueden detectar por la frecuencia con que se revocan las mismas, especialmente por causa de nulidad de actuaciones. La tasa de apelación puede interpretarse como síntoma de calidad si se trata de un rasgo sistemático o focalizado en algunos órganos. La apelación, como la reclamación en primera instancia, tiene algo de endógeno, esto es, es motivada por el funcionamiento de la Justicia, pero obedece principalmente a otros factores; entre otros, al rol de los abogados. Dicho lo cual, las tasas de apelación civil y laboral han aumentado notablemente en los últimos años. A veces la falta de calidad se observa en la ausencia de motivación de la decisión o en una pobre fundamenta-

ción de las sentencias. Medir esto es, sin embargo, relativamente costoso. Relacionado con ello está la creciente frecuencia con que se observan sentencias cada vez más extensas —fruto del cortar y pegar de los editores de texto sobre colecciones de jurisprudencia—, con una escasa relación entre los hechos (paradójicamente, cada vez más breves) y la fundamentación *cortada y pegada* de otros casos. Este fenómeno parece ser la versión *tecnológica* de las viejas sentencias formulario. Otra manifestación de una deficiente calidad se da cuando se resuelve de forma diferente casos que son similares. En fin, un rasgo que hemos identificado en nuestros análisis muestrales de miles de sentencias es la escasa frecuencia con que aparecen extremos tales como la fecha de interposición de la demanda (sólo el 15% de las sentencias de primera instancia contienen tal extremo), la de la prueba (1% de los casos) y otros hitos y rasgos importantes del procedimiento. En realidad no sería necesario consumir tiempo de los jueces en esas tareas, que podrían sustituirse por una salida estándar a cumplimentar por cualquier empleado del juzgado y luego supervisada por el secretario.

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

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

información— son algunas de las medidas adoptadas con éxito en varios lugares para mejorar la atención y trato al público.

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

10. Conclusiones

EL objeto central de este documento de trabajo ha consistido en proporcionar una primera estimación de cuánto duran los pleitos en España, una técnica para su medición y un examen de sus consecuencias y de las políticas existentes para reducirla. Con menor extensión y profundidad, se han ofrecido también algunos resultados preliminares de otros estudios en los que estamos trabajando actualmente, referidos a los costes de la Justicia, la ineficiencia que evidencia el actual tipo de litigiosidad y la escasez de acuerdos, y las deficiencias existentes en la organización, gestión y gobierno de este sector.

En el trabajo se suministran estimaciones de la duración de los distintos tipos de procedimientos en la jurisdicción civil y primeras estimaciones sobre la justicia penal, contencioso-administrativa y laboral. De acuerdo con ellas, referido al conjunto del país —otra cosa es lo que sucede en algunos lugares en particular—, la dilación no es todavía grave en la jurisdicción laboral, y apenas en la civil —salvo el Tribunal Supremo—. En la justicia contencioso-administrativa, donde se daban tradicionalmente las mayores dilaciones, ha disminuido drásticamente como consecuencia de la creación en 1999 de los Juzgados de lo Contencioso. Los datos de algunos sistemas informáticos, aunque provisionales, apuntan que aproximadamente una tercera parte de la dilación civil es debida a actos de comunicación y suspensiones, una cuarta parte a problemas de gestión de la oficina judicial —incluyendo una excesiva rotación e interinidad del personal— y una séptima parte a inactividad del órgano judicial; en concreto, el periodo comprendido entre la fecha en que el caso está listo para sentencia y la fecha de ésta representa una cuarta parte de la duración total.

El análisis que ofrecemos sobre el perfil de la litigiosidad y la escasa frecuencia de los acuerdos (menor que en los países de nuestro entorno en todas las jurisdicciones) muestran que el actual grado de judicialización de los conflictos es excesivo y está causado en buena parte por el mal funcionamiento de la Justicia, por fallos en la legislación procesal y sustantiva y una inadecuada estructura de incentivos de los

profesionales. Al menos la cuarta parte de los litigios actuales no deberían estar en los tribunales. Dicho lo anterior, no hay soporte empírico que respalde la idea de que estamos padeciendo un auge de la litigiosidad, al menos en dos de los cuatro órdenes jurisdiccionales, civil y laboral. Más destacable es, sin embargo, que las apelaciones y casaciones han aumentado notablemente a pesar de disminuir los asuntos de primera instancia.

El gasto público destinado a Justicia —algo menos del 0,4% del PIB— es todavía ligeramente inferior al de los países de nuestro entorno europeo, pero esa brecha se está acortando con rapidez, sobre todo en la traducción que esa financiación tiene en el número de jueces de carrera y fiscales. Aunque es cierto que algunas áreas pueden necesitar refuerzo especial, como la fiscalía para la implantación de los juicios rápidos, el argumento de la penuria de medios no es aceptable con carácter general. Si bien hay sólidas razones de equidad y eficiencia a favor de las restablecidas tasas judiciales —cuando el beneficio de justicia gratuita está bien financiado y gestionado—, no tienen por qué depender de la cuantía en liza sino del coste que ocasiona cada tipo de procedimiento (dirimir un litigio de dos mil euros no es doblemente más caro que dirimir uno de mil).

A pesar de que el mercado español es relativamente competitivo, los costes en que han de incurrir los ciudadanos para acceder a la Justicia son todavía excesivos en lo que a honorarios de abogados y otros profesionales se refiere. En este trabajo hemos aportado algunas estimaciones de lo que suponen esos costes. De acuerdo con algunos cálculos, durante el año 2000 los abogados facturaron aproximadamente el equivalente al uno por ciento del PIB. Más importante, en muchos pleitos el coste total de transferir cien euros de una parte a otra cuesta socialmente más de cien euros. A menudo son cuantiosas las pérdidas económicas causadas por el mal funcionamiento de la Justicia; en algunos casos se ha estimado que reduce la tasa de crecimiento del PIB en una cuarta parte y contrae el crédito financiero en más de un veinte por ciento. Las empresas e inversores trasladarán ese mal funcionamiento, en cuanto puedan, imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda.

Los problemas de la Justicia no son una cuestión que pueda solventarse sólo ni principalmente con más medios. De hecho, la Justicia española no produce cuanto puede con los recursos con que cuenta, o

lo que produce no lo hace al menor coste posible. Una estimación moderada indica que, con los recursos existentes, podría producirse un 25% más (o mejor) de lo que ahora se produce. Hay cuatro ejes de mejora de la eficiencia todavía pendientes de acometer como es debido: la dimensión organizativa, y en particular la generalización y gestión de los servicios comunes; la ahora ausente política de recursos humanos; la faceta tecnológica y de sistemas de información, en unas Comunidades pendiente de implantar, mientras que en otras es cuestión de hacer un mejor uso de lo ya conseguido; y la estructura de gobierno y responsabilidad, que afecta desde los propios juzgados hasta los órganos de gobierno del sector. El sistema de gobierno *tricefálico* actual —Consejo del Poder Judicial, Ministerio y Comunidades Autónomas— no hace más que generar ineficiencias y a veces da lugar a situaciones grotescas, en unos casos porque no se sabe quién es responsable y, las más de las veces, porque varios poderes quieren gobernar el mismo tema. La mejora de la ejecución de las sentencias —seguramente la parte más débil del sistema judicial— reclama, como primera medida, un mejor y más sistemático conocimiento de lo que está fallando.

Bibliografía

- AMERICAN BAR ASSOCIATION (1984): *Attacking litigation costs and delay*, Chicago, IL, American Bar Association.
- BAR ASSOCIATION (1992): «Standards of judicial administration: standards relating to trial courts», Chicago, IL, American Bar Association, Judicial Administration Division.
- AMERICAN JUDICATURE SOCIETY (1971): *Court congestion and delay*, Chicago, IL, G. Winters.
- BARRO, R. (1991): «Economic growth in a cross section of countries», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, núm. 2, págs. 407-443.
- y X. SALA-I-MARTIN (1995): *Economic growth*, Boston, MA, McGraw Hill.
- BRAD, S. y R. PRICE (2000): *The economic and social costs of crime* [en línea], Home Office Research Study, 217, Londres, Economics and Resource Analysis, Research, Development and Statistics Directorate, Home Office, <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/hors217.pdf>>.
- BROWN, D. (2000): «Reducing delays in the Magistrates' Court» [en línea], *Research Findings*, núm. 131, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/r131.pdf>>.
- CALVO SOTELO, L. (2000): *El gasto en materia de seguridad e Instituciones Penitenciarias*, Barcelona, Universidad Internacional Menéndez Pelayo [mimeo].
- CASTELAR PINHEIRO, A. (2000): *Judiciário e economia no Brasil*, São Paulo, Editora Sumaré; version inglesa en documento de trabajo: A. Castelar Pinheiro (coord.): *Economic cost of judicial inefficiency in Brazil*, IDESP, Final Report, julio de 1998.
- y C. CABRAL (1999): *Credit markets and institutions in Brazil*, Documento de trabajo núm. 335, Lisboa, Biblioteca Almada Negreiros [mimeo].
- COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID (2002): *Tasación de costas. Minutas impugnadas*, Madrid, Colegio de Abogados de Madrid, Comisión de Honorarios.
- COMISIÓN EUROPEA (1998): «The cost of legal obstacles to the disadvantage of consumers in the single market», Informe para la Comisión Europea, Dirección General XXIV - Consumer Policy and Consumer Health Protection - contrato núm. AO-2600/97/000130, realizado por B. Feldtmann, H. von Freyhold y E. L. Vial, Von Freyhold, Vial & Partner Consultants, junio.

- CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (2002): *La Justicia en Andalucía. Cinco años de gestión autonómica*, Sevilla, Junta de Andalucía.
- CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL (2001): «Análisis estadístico de la actividad judicial», Madrid [mimeo].
- (varios años): *Memoria* (anual, especialmente las correspondientes a 1995 a 2001), Madrid.
- COURT SERVICE (2002): *Annual Report*, Londres.
- DANZON, P. M. y L. A. LILLARD (1982): *The resolution of medical malpractice claims: research results and policy implications*, Santa Mónica, CA, Rand Institute for Civil Justice.
- DJANKOV, S. *et al.* (2002): *Courts: the Lex Mundi project*, borrador revisado, marzo.
- EHMCKE, T. y D. MARÍN-BARNUEVO (2002): «El coste de la Justicia en Alemania», *Cuadernos de Política Judicial* [de próxima publicación].
- FEDERAL JUDICIAL CENTER (1992): *Manual for litigation management and cost and delay reduction*, Washington, DC.
- GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, J. J. (2001): *Encuesta a usuarios de la Administración de Justicia* [en línea], informe, diciembre 2001, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, <<http://www.poderjudicial.es>>.
- GÓRGOLAS, I. (2000): *La reclamación judicial y extrajudicial de deudas: la perspectiva de las empresas de cobros*, documento de trabajo presentado en el curso sobre Economía y Justicia, Barcelona, Universidad Internacional Menéndez Pelayo [mimeo].
- GRAMCKOW, H. P. (2002): *Using international comparative survey results to develop better policies for the courts*, Williamsburg, VA, National Center for State Courts [mimeo].
- HARRIES, R. (1999): «The cost of criminal Justice» [en línea], *Research Findings*, núm. 103, Londres, Home Office Research, Development and Statistics Directorate, <<http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs/r103.pdf>>.
- HOLDSWORTH, W. (1956): *A history of English Law*, Londres, Methuen & Co.
- JAPELLI, P., M. PAGANO y U. BIANCO (2001): *Courts and banks: effects of judicial enforcement on credit markets*, Documento de trabajo, Salerno.
- JOHNSTON, P. (1994): «Civil Justice reform: juggling between politics and perfection», *Fordham Law Review*, vol. 62, págs. 833-843.
- KAKALIK, J. S. y A. E. ROBYN (1982): *Costs of the Civil Justice system: Court expenditures for processing tort cases*, Santa Mónica, CA, Rand Institute for Civil Justice.
- *et al.* (1984): *Variation in asbestos litigation compensation and expenses*, documento núm. R. 132, junio, Santa Mónica, CA, ICJ, Rand Institute for Civil Justice.
- *et al.* (1998): «Discovery management: further analysis of the civil justice reform act evaluation data», *Boston College Law Review*, mayo.
- KAUFMANN, D. *et al.* (2000): «Governance matters: from measurement to action» [en línea], *Finance & Development*, vol. 37, núm. 2, págs. 1-7, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2000/06/kauf.htm>>.

- KEILITZ, I. (2000): «Standards and measures of court performance» [en línea], *Criminal Justice 2000*, vol. 4, Measurement and Analysis of Crime and Justice, Washington, DC, National Institute of Justice, <http://www.ncjrs.org/criminal_justice2000/vol_4/04k.pdf>.
- Libro Blanco de la Justicia* (1997): 2 vols., Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- MAGEE, S. *et al.* (1989): «The invisible foot and the waste of nations: lawyers as negative externalities», *Black hole tariffs and endogenous policy theory: political economy in general equilibrium*, Cambridge University Press.
- MAURO, P. (1995): «Corruption and growth», *The Quarterly Journal of Economics*, núm. 110, págs. 681-712.
- MILHAUPT, C. J. (2000): *Law, judicial systems and economic growth*, documento preparado para el World Bank Summer Workshop on Market Institutions, 17-19 de julio.
- MORA, L. P. (1999): «La reorganización del poder judicial en Costa Rica», *Justicia y Sociedad*, 3, octubre, págs. 33-49.
- MORENO CATENA, V. y S. PASTOR PRIETO (1997): «Estudio sobre la litigiosidad civil sustanciada ante los juzgados de primera instancia y primera instancia e instrucción. Un análisis muestral», en: *Libro Blanco de la Justicia. Anexo*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- NAREY, M. (1997): *Review of delay in the Criminal Justice System: a report* [en línea], Londres, Home Office, <<http://www.homeoffice.gov.uk/cpd/pvu/crimrev.htm>>.
- NATIONAL CENTER FOR STATE COURTS, THE (1988): *On trial: the length of civil and criminal trials*, Williamburg, VA.
- NORTH, D. C. (1990): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- OSTROM, B. y R. A. HANSON (1999): «Efficiency, timelines and quality: a new perspective from nine Slate Criminal Trial Courts» [en línea], *Research in Brief*, junio 2002, Washington, DC, National Institute of Justice, <<http://www.ncjrs.org/pdffiles1/nij/181942.pdf>>.
- PASTOR PRIETO, S. (1993a): *¡Ah de la justicia! Política judicial y economía*, Madrid, Civitas.
- (1993b): «Composición, estructura y características de la litigiosidad contencioso-administrativa: un análisis muestral», *Boletín de información del Consejo General del Poder Judicial*, 111, mayo, págs. 205-288.
- (1997): «Costes e incertidumbres del sistema fiscal derivados de la conflictividad tributaria», *Crónica Tributaria*, 82/83, págs. 407-450.
- (2001): *Informe sobre la ejecución de las sentencias civiles*, mayo, Madrid, Consejo General del Poder Judicial [mimeo].
- (2002): «El coste de la Justicia. Datos y un poco de análisis», *El coste de la Justicia. Una perspectiva comparada*, Cuadernos y Estudios de Derecho Judicial, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.
- (2003): «Eficiencia y eficacia de la Justicia», *Papeles de Economía Española* [de próxima publicación].

- PASTOR PRIETO, S. y V. MORENO CATENA (1999): *La justicia civil en el País Vasco*, diciembre, estudio realizado para la Viceconsejería de Justicia del Gobierno Vasco, Eusko Jaurlaritza, Madrid [mimeo].
- y J. ROBLEDÓ (2002): *Optimización del sistema de informática judicial Adriano*, octubre, Madrid, Junta de Andalucía, Consejería de Justicia y Administración Pública.
- y C. VARGAS PÉREZ (2002): «La Justicia civil y laboral en la República Dominicana», en *Informe estadístico y cualitativo sobre los usuarios de la Justicia en la República Dominicana en las áreas civil-comercial y laboral*, Santo Domingo, Finjus y Banco Mundial.
- PICÓ LORENZO, C. (1998): «Aspectes econòmics de l'Administració de justícia», *Informe Pi i Sunyer sobre la justícia a Catalunya*, Barcelona, Fundació Carles Pi i Sunyer.
- PINTOS AGER, J. (2000): *Baremos, seguros y derecho de daños*, Madrid, Civitas.
- POSNER, R. (1995): *The economic analysis of Law*, 5.^a ed., Aspen, Publishers Inc.
- SHUMAN, D. W. (2000): «When time does not heal. Understanding the importance of avoiding unnecessary delay in the resolution of tort cases», *Psychology, Public Policy, and Law*, vol. 6, diciembre, págs. 880 y ss.
- TOHARIA CORTÉS, J. J. (2001): *Opinión pública y Justicia*, Madrid, CENDOJ, Consejo General del Poder Judicial.
- TRUBEK, D. M. *et al.* (1983): «The costs of ordinary litigation», 31 *UCLA Law Review*, vol. 72, págs. 72 y ss.

N O T A S O B R E E L A U T O R *

SANTOS PASTOR PRIETO es doctor en Derecho y Economía, catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Complutense de Madrid y director del Centro de Investigaciones en Derecho y Economía. En distintos periodos ha realizado labores de asesoramiento e investigación para el Instituto de Estudios Fiscales y el Ministerio de Justicia, la Comisión General de Codificación y el Consejo General del Poder Judicial, y para el Consejo de Europa, Banco Interamericano, Naciones Unidas y Banco Mundial. Actualmente colabora en la creación del *Observatorio Judicial Internacional* para el análisis y difusión del conocimiento y la mejora y modernización de los sistemas judiciales.

* Algunos datos utilizados en este documento se han generado en el marco de una acción del Ministerio de Ciencia y Tecnología —proyecto SEC2000-0094P4-02—, en proyectos que han utilizado información de los sistemas informáticos de Andalucía (2002), País Vasco (1999, 2000) y Cataluña (2000), y en colaboraciones con el Consejo General del Poder Judicial, a quienes expresamos nuestro agradecimiento. La ayuda de Liliana Maspóns, Virginia Rosales, Ricardo García y del Centro de Proceso de Datos de la Universidad Complutense en el diseño de cuestionarios y la tabulación de datos ha sido muy valiosa y es motivo de agradecimiento especial.

Fundación **BBVA**

DOCUMENTOS DE TRABAJO

NÚMEROS PUBLICADOS

- DT 01/02 *Trampa del desempleo y educación: un análisis de las relaciones entre los efectos desincentivadores de las prestaciones en el Estado del Bienestar y la educación*
Jorge Calero Martínez y Mónica Madrigal Bajo
- DT 02/02 *Un instrumento de contratación externa: los vales o cheques. Análisis teórico y evidencias empíricas*
Ivan Planas Miret
- DT 03/02 *Financiación capitativa, articulación entre niveles asistenciales y descentralización de las organizaciones sanitarias*
Vicente Ortún-Rubio y Guillem López-Casasnovas
- DT 04/02 *La reforma del IRPF y los determinantes de la oferta laboral en la familia española*
Santiago Álvarez García y Juan Prieto Rodríguez
- DT 05/02 *The Use of Correspondence Analysis in the Exploration of Health Survey Data*
Michael Greenacre
- DT 01/03 *¿Quiénes se beneficiaron de la reforma del IRPF de 1999?*
José Manuel González-Páramo y José Félix Sanz Sanz
- DT 02/03 *La imagen ciudadana de la Justicia*
José Juan Toharia Cortés
- DT 03/03 *Para medir la calidad de la Justicia (I): Abogados*
Juan José García de la Cruz Herrero
- DT 04/03 *Para medir la calidad de la Justicia (II): Procuradores*
Juan José García de la Cruz Herrero

Fundación **BBVA**

Sede Social
Plaza de San Nicolás, 4
48005 Bilbao

Sede en Bilbao
Gran Vía, 12
48001 Bilbao
Tel.: 94 487 52 52
Fax: 94 424 46 21

Sede en Madrid
Paseo de Recoletos, 10
28001 Madrid
Tel.: 91 374 54 00
Fax: 91 374 85 22

informacion@bbva.es
www.bbva.es

