

ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO AL DISCURSO DE LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA

Juan Manuel ALCOCEBA GIL

Profesor Ayudante Doctor de Derecho Procesal
Departamento de Derecho Penal,
Derecho Procesal e Historia del Derecho
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Carlos III de Madrid
juanmanuel.alcoceba@uc3m.es

1. INTRODUCCIÓN

La justicia ocupa un lugar destacado en el pensamiento político occidental¹. Evidencia de ello es el gran número de discursos y teorías que, a lo largo de los siglos, se han articulado en torno a este término: ya sea con el fin de clarificar su contenido², concretar su naturaleza³ o estable-

¹ Un claro ejemplo de la trascendencia que la idea de justicia ha tenido a lo largo de la historia del pensamiento occidental es el lugar central que ocupa en la ética aristotélica de las virtudes, operando, según Platón, como base de todas ellas: PLATÓN, *Critón*, Santiago de Chile, Editorial universitaria de Chile, 2004, p. 32. Por su parte, Santo Tomas la definirá en su filosofía moral como el referente absoluto del bien: T. DE AQUINO, *Summa Theologiae*, Madrid, BAC, 1989. De igual importancia son las implicaciones que presenta en el contractualismo social de Hobbes y Rousseau, la ética kantiana, la dialéctica hegeliana o el materialismo histórico de Marx. Respectivamente: E. POTTSOCK PADILLA, «La Justicia en el pensamiento de Hobbes, Locke, Hegel y Kant» *Revista de Derecho IBIDE*, núm. 5 (2014), pp. 353-364; R. BRANDT, «La Justicia en Kant», *Daimon. Revista Internacional de Filosofía*, núm. 7 (2005), pp. 19-34; R. M. COSTA, D. VAZ-CURADO y A. BAVARESCO, «Justicia, dialéctica y Hegel. Comentario a Una teoría hegeliana de la justicia de Esteban Mizrahi», *Tópicos*, núm. 20 (2010); N. GERAS, «The controversy about Marx and justice», *New Left Review*, núm. 150 (1985), pp. 47-85.

² Sobre esta cuestión resultan de especial relevancia para la cultura jurídica los planteamientos enunciados por Rawls sobre la equidad en su célebre «Teoría de la Justicia»: J. RAWLS, *Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 1971.

³ Sobre este punto, Kelsen afirma, coincidiendo con Marx, que «La justicia es, ante todo, una característica más de un orden social». H. KELSEN, *¿Qué es la justicia?*, Ciudad de México, Fontamara, 1991, p. 9.

cer la posición que debe ocupar dentro de la esfera pública⁴. Tales discursos pueden resultar afines o irreconciliables. Pero, independientemente de sus similitudes y diferencias, evidencian la necesidad de apropiación que toda sociedad experimenta sobre un concepto tan presente en las decisiones humanas, como inabarcable en su definición teórica⁵. Y es que, al margen de la dimensión trascendental del vocablo, cada comunidad aspira a albergar una noción propia de justicia que aplicar a sí y al resto. Una idea que refleje, a través de esta institución, los valores característicos del tiempo y el lugar en que se ubica⁶.

De esta forma, la justicia del siglo XIX, construida sobre los sólidos cimientos de la ilustración tributaria de las revoluciones liberales, aspiraba a ser enteramente racional en su proceder, ecuaníme en sus planteamientos y fiel a la letra de la Ley en la motivación de sus decisiones⁷. La justicia del siglo XX, sin embargo, tras ser instrumentalizada por los regímenes totalitarios de entreguerras —o posguerra, en el caso de España—, buscó desarrollar un alma propia dentro del Estado de Derecho, para lo que debía recobrar su esencia democrática. Por eso se reivindicó como un auténtico poder, independiente del ejecutivo, esencial en la sociedad del bienestar, indispensable en la defensa de los derechos individuales y colectivos de la ciudadanía⁸. La Justicia del siglo XXI⁹ es heredera de los anteriores planteamientos, pero también obedece al espíritu de su tiempo, cuya esencia incorpora al discurso que la vertebra a través de, entre otros, el concepto de eficiencia. Por eso, además de equitativa, democrática o social, pretende también ser eficiente, eficaz, productiva.

⁴ De entre todas las contribuciones dirigidas a definir la función social y política que la justicia debe desempeñar, merece la pena destacar L. FERRAJOLI, *Principia Iuris*, Madrid, Trotta, 2007.

⁵ Sobre las diversidades de concepciones teóricas sobre el concepto de justicia A. SQUELLA, «Algunas concepciones de la Justicia», *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, núm. 44 (2010), pp. 175-216.

⁶ En este sentido Foucault señala como «la idea de justicia ha sido inventada y puesta a funcionar en diferentes tipos de sociedades como instrumento de cierto poder político y económico, o como un arma contra ese poder». N. CHOMSKY y M. FOUCAULT, *La Naturaleza Humana: Justicia versus Poder. Un debate*, Madrid, Katz Editores, 2006, p. 77.

⁷ P. CARONI, *Lecciones de Historia de la Codificación*, Madrid, Universidad Carlos II de Madrid, 2013.

⁸ Sobre el papel que la justicia en los sistemas democráticos tras la segunda guerra mundial C. GUARNIERI y P. PEDERZOLI, *La magistrature nelle democrazie contemporanee*, Roma, Laterza, 2002.

⁹ Como precursor de esta tendencia, incluso antes de la llegada del presente siglo, debe señalarse a S. PASTOR PRIETO, *¡Ab de la justicia!: política judicial y economía*, Madrid, Ministerio de Justicia, 1993.

Y, en la persecución de ese nuevo anhelo, se cuantifica. Objetiviza sus parámetros de referencia. Se mide y explica en cifras. La simbología econométrica juega un papel determinante en la conformación del discurso actualmente imperante sobre la justicia. El concepto de eficiencia opera a día de hoy como evidente fuente de legitimación política cuando se abordan cuestiones relativas al tercer poder del Estado. Así se desprende claramente de la retórica empleada por las instituciones públicas a la hora de fundamentar sus planteamientos estratégicos en la materia. Menos evidentes son, sin embargo, los efectos prácticos que este discurso está desplegando en el diseño de las reformas procesales y orgánicas operadas sobre el modelo jurisdiccional vigente. Las consecuencias directas e indirectas de las *políticas de la eficiencia* en el funcionamiento de la Administración de Justicia son aun inciertas. Como línea argumental, su influencia es indudable, pero la forma en que este paradigma se concreta en normas y proyectos específicos resulta todavía confusa, dada la amplitud de medidas, aparentemente inconexas, que parecen encontrar justificación en él. Por eso, la consagración de la eficiencia como valor superior del sistema jurídico no entusiasma a todos por igual. Mientras que ciertos ámbitos, como el institucional y el empresarial, han acogido e impulsado este discurso con fervor, otros, entre los que se encuadran parte de la academia y algunos colectivos profesionales, observan el fenómeno con preocupación.

Tomar posición en el debate suscitado en torno al «el discurso de la eficiencia de la justicia», exige, previamente, desgranar el trasfondo argumental en que se apoya su narrativa; analizar qué es lo que se dice y qué es lo que se oculta tras su retórica; reflexionar sobre el contexto y los promotores del discurso y clarificar el verdadero valor o utilidad de la visión que proporciona sobre la justicia.

Si, tal y como advirtió Gramsci, «el control de las palabras otorga el control de la realidad», la palabra eficiencia actúa hoy como un instrumento de control de la justicia, utilizado para interpretar su presente y prescribir su futuro. La posibilidad de que ese control sea ejercido de forma democrática, tal y como impone nuestro sistema constitucional, pasa indudablemente por comprender lo que muestra y lo que esconde el discurso que le acompaña.

2. LA DIMENSIÓN CUANTITATIVA DE LA JUSTICIA COMO PRESUPUESTO DE PARTIDA

La justicia presenta una dimensión susceptible de observación empírica. Esta dimensión es identificable con un determinado sustrato material y personal, al que se suele hacerse referencia, según el contexto, mediante las expresiones «sistema judicial», «Administración de justicia» o «Servicio Público de Justicia»¹⁰. Con el uso de estas locuciones se pretende aludir, antes que, a un ideal, valor jurídico o concepto metafísico, a una organización humana. Y, en tanto organización, la justicia está integrada por gran número de profesionales de diferente índole, que llevan a cabo un amplio conjunto de funciones, tareas y cometidos, para los que cuentan con diversas infraestructuras, medios, tecnologías y presupuestos¹¹. Por ello, su articulación supone, al igual que ocurre con el resto de servicios y organismos de la administración, un auténtico ejercicio de gestión pública¹². Además, la labor sociopolítica de esta organización es fundamental para el sostenimiento de la cohesión social en torno al Estado. A través de su accionar cotidiano se reprimen y previenen las conductas antisociales, al tiempo que se pacifican un gran número de conflictos intersubjetivos¹³. Ambas caras del

¹⁰ Sobre las diferencias que pueda haber entre las expresiones mencionadas otras como Poder Judicial V. MORENO CATENA y V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *Introducción al Derecho procesal*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2021, p. 40.

¹¹ Según datos ofrecidos por el Ministerio de Justicia, actualmente en España hay alrededor de 70.000 personas trabajando directamente en la Administración de Justicia: 5.500 jueces y juezas, alrededor de 2.300 fiscales, 4.300 LAJs, más de 14.500 gestores procesales, 22.700 tramitadores procesales, más de 9.700 auxilios judiciales, 1.144 forenses, más de 200 facultativos y facultativas, 100 técnicos especialistas y 120 ayudantes de laboratorio; además de los más de 7.000 jueces y juezas de paz. Además de los 2.000 funcionarios y funcionarias de la administración General del Estado y de las Comunidades autónomas (CCAA) con competencias en materia de Justicia entre los que se encuentra la Abogacía del Estado. Asimismo, existen otros operadores que, sin ser empleados públicos, forman parte del Servicio Público de Justicia permitiendo, facilitando y, en definitiva, asegurando la relación de la ciudadanía con la Justicia: 155.000 abogados y abogadas ejercientes, 11.000 procuradores y procuradoras, 14.500 graduados y graduadas sociales ejercientes, 3.000 notarios y notarias, y 1.100 registradores y registradoras. En total, alrededor de 254.000 personas forman parte del servicio público de justicia. Por su parte, El presupuesto agregado del Ministerio de Justicia y de las Comunidades autónomas con competencias en materia de justicia es de aproximadamente 4.200 millones de euros anuales. *Vid.* MINISTERIO DE JUSTICIA, *Justicia 2030. Transformando el ecosistema del Servicio Público de Justicia*, Madrid, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, 2021, p. 5.

¹² N. RUEDA LÓPEZ, «La eficiencia y su importancia en el sector público», *eXtoikos*, núm. 1 (2011), pp. 38-47.

¹³ En el ámbito procesal, estas dos funciones han sido tradicionalmente imputadas a la

sistema judicial —la represiva, dirigida a reforzar los mecanismos de control social basados en la imposición coactiva de la normatividad jurídica, y la prestacional, encaminada a garantizar los derechos subjetivos de toda persona—, resultan igualmente susceptibles de cuantificación a través de indicadores como la cantidad de delitos cometidos y castigados, o el número de litigios ingresados y resueltos en un determinado periodo¹⁴.

Desde esta óptica, es lógico pensar que la justicia pueda ser comprendida, descrita y diseñada con base en cifras. Cifras que indican los costes públicos y privados del proceso judicial. Cifras que marcan cuotas de productividad y permiten conocer el destino y cantidad de los recursos invertidos. Cifras que revelan tiempos de tramitación, expedientes incoados, resoluciones dictadas, etc. Cifras, en resumen, que proporcionan un conocimiento sintetizado y objetivable de la justicia, muy distinto al que brindan los grandes tratados o códigos legislativos¹⁵.

Pero, sería un error pensar que todas estas cifras solo facilitan información aritmética. Las cifras de la justicia traen consigo también palabras. Unas palabras que se encuentran estrechamente conectadas con el imaginario social contemporáneo, como son *digitalización, resiliencia, transparencia, sostenibilidad*, etc.; ajenas hasta hace poco al ámbito jurídico, aunque enormemente relevantes a día de hoy en el diseño de las políticas públicas sobre la materia. De hecho, la importancia de estos términos alcanza tales cotas, que en muchos casos han acabado por utilizarse como principales parámetros de los denominados «estándares de calidad» de la

jurisdicción bajo la idea de: a) la defensa de la ley y control normativo y b) la tutela de los derechos de los ciudadanos por medio de la satisfacción de pretensiones. Vid. V. MORENO CATENA y V. CORTÉS DOMÍNGUEZ, *Introducción al Derecho procesal*, op. cit., pp. 47 y ss.

¹⁴ Vid. J. S. MORA-SANGUINETTI, «La evaluación de las políticas públicas: la administración de Justicia», *Papeles de economía española*, núm. 172 (2022), pp. 100-109.

¹⁵ Concretamente, la aplicación del concepto económico de eficiencia al ámbito la justicia consiste, en esencia, en evaluar el funcionamiento de los tribunales a partir de una serie de indicadores de carácter cuantitativo. Para la realización de este tipo de valoraciones se suelen tener en cuenta tres parámetros principalmente: i) tiempo de tramitación de los asuntos, ii) coste público y privado del proceso y iii) cantidad de resoluciones judiciales definitivas dictadas en un determinado periodo. Vid. S. PASTOR PRIETO y V. ROSALES LÓPEZ, «Dos dimensiones de la eficiencia de la justicia», *Economistas*, año 23, núm. 105 (2005). pp. 103-114; S. PASTOR PRIETO, «Eficacia y eficiencia de la justicia», *Papeles de economía española*, núm. 95 (2003), pp. 272-305; J. S. MORA-SANGUINETTI, «El impacto de la eficacia de la justicia en la inversión empresarial en España», *Boletín económico – Banco de España*, núm. 3 (2021); M. J. VÁZQUEZ CUETO y F. GUTIÉRREZ LÓPEZ, «Gasto público, medios personales y funcionamiento de la Administración de Justicia en España», *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 4 (2017); J. S. MORA-SANGUINETTI, «Evidencia reciente sobre los efectos económicos del funcionamiento de la justicia en España», *Boletín económico – Banco de España*, núm. 1 (2016), pp. 33-41.

justicia¹⁶. Se entienden, en esencia, como los ingredientes de la receta que permitirá al sistema mejorar su eficiencia. De forma que, en busca de mejores cifras con que vestirse, la justicia del siglo XXI se vuelve *digital, flexible, transparente, sostenible*, etc.¹⁷.

El giro terminológico que acompaña a la cuantificación no es banal. Estos adjetivos son formulados en clave prescriptiva —para decirnos como debe ser el sistema judicial actual o futuro—, de modo que, puestos en relación unos con otros, conforman un nuevo marco conceptual, el del *discurso de la eficiencia*. En este marco, todas las consideraciones posibles parten de la misma premisa: es posible valorar el funcionamiento de la justicia en términos puramente objetivos¹⁸. Y albergan, además, una finalidad compartida: optimizar el rendimiento de los tribunales como forma de mejorar el sistema de justicia en su conjunto¹⁹. La conjunción de ambos postulados aboca, en la práctica, a centrar la atención en la búsqueda *de factores* de ineficiencia, con el objetivo de promover medidas dirigidas a su eliminación²⁰.

El de la eficiencia es, por tanto, un discurso bidimensional. Desde el punto de vista epistemológico, la eficiencia sirve como medida para explicar o entender el funcionamiento de la justicia. En el plano teleológico, la eficiencia e ineficiencia funciona como criterio valorativo, de gran calado, a la hora de decidir sobre la adopción de una u otra opción política o legislativas en materia de justicia.

3. LOS PARTIDARIOS Y DETRACTORES DE LA EFICIENCIA

El *discurso de la eficiencia* es hoy predominante en el ámbito institucional. Las principales autoridades del sector de la justicia lo acogen y promueven con fervor, impulsando numerosas iniciativas para desarrollarlo y

¹⁶ Vid. S. PASTOR PRIETO, «Elementos para un análisis de la calidad de la justicia», *Estudios de Derecho Judicial*, núm. 109 (2006), pp. 43-84.

¹⁷ Vid. MINISTERIO DE JUSTICIA, *Justicia 2030...*, *op. cit.*

¹⁸ Por todos S. PASTOR PRIETO, *Análisis Económico de la Justicia y Reforma Judicial*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2016.

¹⁹ J. S. MORA-SANGUINETTI, «Justicia y economía: la eficiencia...», *op. cit.*; S. PASTOR PRIETO, «Elementos para un análisis...», *op. cit.*; S. PASTOR PRIETO y V. ROSALES LÓPEZ, «Dos dimensiones...», *op. cit.*; F. M. PEDRAJA CHAPORRO y J. SALINAS JIMÉNEZ, «La eficiencia en la Administración de Justicia», *Revista de economía aplicada*, vol. 3, núm. 8 (1995), pp. 163-195, etc.

²⁰ Sobre la relevancia de identificar y corregir los factores de ineficiencia presentes en el sistema J. S. MORA-SANGUINETTI, *La factura de la injusticia*, Madrid, Tecnos, 2022.

ponerlo en práctica. Tanto en el seno del Consejo de Europa²¹, como de la Unión Europea²², se han creado instrumentos dirigidos a recabar datos y elabora exhaustivos estudios empíricos sobre el rendimiento de los sistemas judiciales de los países miembros. Paralelamente, la jurisprudencia sentada por sus tribunales ha reconocido la importancia del principio de eficiencia en la satisfacción del derecho fundamental y humano que constituye el acceso a la justicia²³. Pero, donde mayor acogida parece haber tenido esta tendencia, es en el ámbito nacional. Así se desprende del papel central que cumple el propio concepto de eficiencia en el plan de modernización de la justicia impulsado por el ejecutivo bajo el denominador *Justicia 2030*²⁴, donde opera como principal fuente de legitimación de ambiciosas reformas procesales, organizativas y tecnológicas cuya tramitación decayó con el adelanto electoral denominadas «leyes de eficiencia»²⁵.

²¹ Desde 2002, el Consejo de Europa cuenta en su seno con un órgano experto —la Comisión Europea para la Eficiencia de la justicia (CEPEJ)—, específicamente dedicado a obtener y analizar datos relativos al aparato judicial de los países que la integran. El objetivo final de esta comisión, dependiente de la Dirección General de Derechos Humanos y Asuntos Jurídicos, es contribuir al aumento de los niveles de eficiencia de los sistemas de justicia de los diferentes estados mediante la elaboración de una serie de propuestas y recomendaciones. Pese a ser conocida principalmente por el informe bienal que publica sobre «la eficacia y la calidad de la justicia en Europa», en el que analiza los 47 sistemas judiciales de los países miembros, la CEPEJ ha elaborado en sus veinte años de existencia numerosas directrices e instrumentos dirigidos a la Administración de Justicia y sus profesionales. Entre ellos, 16 sobre calidad y eficacia, 15 sobre mediación y 5 sobre justicia electrónica. Para la confección de estos informes, consejos, guías y planes de acción, trabaja con más de 20 grupos de indicadores y requiere a los estados información cuantitativa sobre más de 300 aspectos de sus sistemas judiciales. *Vid.* CEPEJ, *Scheme for evaluating judicial systems. 2020-2022 Cycle*, Strasbourg, 1 de marzo de 2021.

²² Desde 2013 la Comisión europea elabora el *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE* con el propósito de facilitar a los gestores nacionales mapas comparativos sobre «la eficiencia, la calidad y la independencia» de los sistemas judiciales de los Estados miembros. La décima edición, relativa al año 2022, fue publicada el 19 de mayo de 2022 y está disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3146, consultada el 25 de septiembre de 2022.

²³ Concretamente, la aplicación de este concepto económico a los tribunales se vincula con el derecho de acceso a la justicia consagrado en los arts. 6 y 13 del CEDH y en el art. 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. Según la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), los elementos centrales de este derecho son el acceso efectivo a un órgano de resolución de litigios, el derecho a un proceso equitativo y a la resolución diligente de litigios, el derecho a un recurso adecuado y la aplicación general de los principios de eficiencia y eficacia a la administración de justicia. *Vid.* FRA, *Access to justice in Europe: an overview of challenges and opportunities*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones. 2011, p. 9.

²⁴ De hecho, el segundo de los tres objetivos generales que integran este plan estratégico —compuestos a su vez por nueve programas y veintisiete proyectos específicos—, se denomina «eficiencia del servicio público de justicia». *Vid.* MINISTERIO DE JUSTICIA, *Justicia 2030...*, op. cit.

²⁵ Que son: el Proyecto de Ley Orgánica de eficiencia organizativa del servicio públi-

La denominación utilizada por el prelegislador para definir esta malograda batería de leyes, confirma y enfatiza la centralidad del discurso económico en la comprensión actual del proceso de modernización de la justicia. Un proceso que, en síntesis, centra su atención sobre cuatro líneas maestras: *i)* la potenciación de los «Métodos Adecuados de Solución de Controversias» —más conocidos por las siglas ADR— como requisito de procedibilidad para el acceso a la jurisdicción civil y laboral²⁶; *ii)* la agilización procesal a través del acortamiento de plazos y supresión de trámites innecesarios en los cuatro órdenes jurisdiccionales²⁷; *iii)* la reforma orgánica basada en la creación de los tribunales de instancia, la culminación de la reforma de la oficina judicial y la creación de las «oficinas de justicia en el municipio»²⁸, y *iv)* la consolidación tanto legal como técnica de la justicia electrónica y telemática²⁹.

Las propuestas que recogían los malogrados proyectos de ley están conectadas, fundamentalmente, por la aspiración compartida por la práctica totalidad del espectro político de maximizar el rendimiento del sistema judicial. Y hacerlo, además, de una forma muy concreta: a través de criterios objetivables, dirigidos a producir efectos susceptibles de verificación empírica acordes con los sistemas de medición europeos. Tal es el consenso en relación con este objetivo que el exministro de justicia Rafel Catalá anunció recientemente la intención del Partido Popular de recuperar el proyecto si llega al ejecutivo.

Así las cosas, todo indica que la eficiencia presenta un gran peso en la construcción del ideal de justicia al que las instituciones españolas y europeas aspiran. Un ideal donde los números son clave para entender el presente y proyectar el futuro de esta institución. El entusiasmo mostrado por

co de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; el Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia, y el Anteproyecto de Ley de Medidas de Eficiencia Digital del Servicio Público de Justicia.

²⁶ Regulados en el Título I, arts. 1 a 17 del Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia.

²⁷ A través de una serie de reformas procedimentales realizadas sobre las cuatro leyes procesales (LECRim, LEC, LRJCA y LRJS) operadas a través de los arts. 18 a 21 del Proyecto de Ley de medidas de eficiencia procesal del servicio público de Justicia.

²⁸ Mediante el único artículo del Proyecto de Ley de Eficiencia Organizativa del servicio público de Justicia, por el que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial, para la creación de los Tribunales de Instancia y el Tribunal Central del Instancia y, para la creación y constitución de las Oficinas de Justicia en los municipios.

²⁹ Mediante la introducción de una disposición adicional octava en la LECrim para el orden penal, la modificación de los arts. 129 y 169 e introducción de un nuevo art. 137 bis en la LEC para el orden civil, aplicable supletoriamente al resto.

los organismos públicos contrasta, no obstante, con la opinión expresada por ciertos sectores doctrinales. Son varias las voces que, desde la academia, alertan de una deriva «gerencialista», que pondría en riesgo la vigencia del constructo ilustrado al que hoy llamamos justicia —es decir, la buena justicia—, puesto que afectaría a los mismos pilares del complejo sistema de valores en que se sustenta³⁰. Desde este prisma, se han planteado diversas objeciones al *discurso de la eficiencia*, de entre las que destacan, por su prodigalidad, aquellas que ponen el foco en la disolución o rebaja de las garantías procesales clásicas en favor de visiones excesivamente pragmáticas o economicistas del proceso³¹. Se previene, también, de los efectos nocivos que puede tener la priorización de la celeridad sobre otros aspectos, como la calidad de las resoluciones³². Se denuncia, igualmente, la existencia de intereses ocultos bajo la retórica *eficientista*, que de forma más o menos

³⁰ A favor de esta deriva J. M. CANALES ALIENDA, «La Administración de la Justicia: hacia una visión gerencial del servicio público de la justicia», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 73 (1991), pp. 213-227. Diametralmente en contra A. GARAPON y P. SERVAN-SCHREIBER, *Deals de Justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013.

³¹ Se trata del conocido binomio eficiencia versus garantías. Por todos F. JIMÉNEZ CONDE y R. BELLIDO PENADÉS (dirs.), *Justicia ¿garantías «versus» eficiencia?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2019. Las cuestiones planteadas dentro de esta lógica dicotómica son plurales. En el ámbito penal, dentro de las medidas adoptadas en pos de una mayor eficiencia, suelen calificarse como potencialmente lesivas para las garantías: *i*) la introducción del principio de oportunidad en delitos leves o cualquier otro supuesto motivado por razones de economía procesal, *ii*) la promoción de la conformidad u otros institutos basados en la justicia penal negociada, *iii*) el creciente peso de la investigación preliminar y de las diligencias practicadas durante la instrucción en la conformación del juicio del órgano sentenciador, o incluso *iv*) la atribución de facultades indagatorias a figuras distintas de la autoridad judicial. *Vid.* R. JUAN SÁNCHEZ y A. ARMENGOT VILAPLANA (coords.), *Justicia Penal y sus reformas. Los retos de la eficiencia, la seguridad y las garantías procesales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022. En relación con la justicia civil, las reformas inspiradas en la idea de eficiencia que más preocupan a la doctrina, por su posible afectación a los derechos de los justiciables, son: *i*) aquellas dirigidas al reconocimiento de facultades decisorias a agentes distintos de los tradicionales operadores jurídicos (como LAJS, procuradores, notarios, etc.); *ii*) la supresión de trámites de audiencia y flexibilización de exigencias procedimentales como la oralidad; *iii*) la obstaculización del acceso a la jurisdicción mediante la imposición de tasas, el establecimiento de nuevos requisitos de procedibilidad o, en general, la articulación de medidas disuasivas del ejercicio de la acción. *Vid.* M. ORTELLS RAMOS, *Garantías, eficiencia y formas del proceso civil: La Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) española de 2000 en el contexto europeo*, Nuevo León, Coordinación Editorial, 2018.

³² La contraposición de calidad a cantidad en relación con las resoluciones judiciales es un tema ampliamente abordado por el análisis económico del Derecho, siendo, en la mayor parte de casos, comprendido por los economistas como un conflicto inexistente. Un pretendido conflicto en que, según S. PASTOR PRIETO, «Eficacia y eficiencia...», *op. cit.*, pp. 273, «suelen refugiarse con no poca frecuencia quienes no hacen bien su trabajo o, sencillamente, están en contra de cualquier evaluación de este servicio público».

velada, promovería una visión negativa del proceso y la jurisdicción con la intención de sustituirlos por otros medios menos democráticos de solución de controversias³³. Se señalan, además, los riesgos de privatización y desarticulación del servicio público a los que aboca su simplificación excesiva a través de un conjunto de números y gráficas³⁴. Y, en resumidas cuentas, se proclama una incompatibilidad, total o parcial —según el autor—, entre el referente cuantitativo de la eficiencia y el paradigma filosófico ilustrado sobre el que se apoya la justicia moderna³⁵.

4. LO QUE LA EFICIENCIA MUESTRA Y LOS NÚMEROS ESCONDEN

Frente a los argumentos esgrimidos por la doctrina crítica, debe oponerse el hecho de que, en el contexto del *discurso de la eficiencia*, los valores jurídicos tradicionales no se abandonan ni confrontan, sino que, en realidad, son integrados en el seno de una lógica econométrica reduccionista. La maximización de las capacidades productivas del sistema judicial es interpretada, en esta lógica, como un poderoso vector que impulsa simultáneamente la satisfacción de todos los fines que la justicia es llamada a cumplir; incluida la protección del individuo frente al ejercicio coactivo del poder por parte del Estado —mediante el establecimiento y respeto de una serie de garantías procesales—, o la prestación de un servicio público dirigido a la satisfacción de pretensiones legítimas basado en Derecho³⁶. Así, desde el discurso de la eficiencia, se asume tácitamente que, si se dictan más sentencias, en menos tiempo y a un menor coste, aumentará la seguridad jurídica, se tutelarán mejor los derechos subjetivos de las personas y, por extensión, se estará más cerca de alcanzar cualquier expectativa que se haya podido proyectar sobre la justicia, sea cual sea esta. Subya-

³³ Vid. M. T. ARMENTA DEU, *Derivas de la justicia: tutela de los derechos y solución de controversias en tiempos de cambio*, Madrid, Marcial Pons, 2021, y M. TARUFFO, «Aspectos de crisis de la justicia civil: fragmentación y privatización», *Anuario de la Facultad de Derecho de la UAM*, núm. 3 (1999), p. 61.

³⁴ A. GARAPON y P. SERVAN-SCHREIBER, *Deals de Justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Paris, Presses Universitaires de France, 2013.

³⁵ M. T. ARMENTA DEU, «Privatización de la justicia (seguridad jurídica y abandono del proceso)», disponible en https://www.researchgate.net/publication/292735705_PRIVATIZACION_DE_LA_JUSTICIA_SEGURIDAD_JURIDICA_Y_ABANDONO_DEL_PROCESO, consultado el 25 de septiembre de 2022.

³⁶ S. PASTOR PRIETO, *¡Ab de la justicia!...*, *op. cit.*, p. 40.

ce, al razonamiento expuesto, la asunción tacita de que existe una relación directamente proporcional entre la eficiencia del sistema judicial y el éxito de la justicia a todos los niveles.

Si la correlación descrita supone el punto de partida de todo discurso sobre la eficiencia de la justicia, centrar el debate en la posible contradicción entre eficiencia y fundamentos axiológicos del sistema resulta erróneo. Para que existiera tal contradicción sería necesario poder ubicar, frente al modelo tradicional, un esquema alternativo de justicia, basado en lógicas propias y distintas, al menos en parte, a las del sistema clásico. Esta genuinidad o autonomía conceptual, sin embargo, es algo que la eficiencia no proporciona al sistema que define, ya que, como se expone a continuación, se trata de un concepto relativo, cuya concreción dependerá del posicionamiento político de partida sobre lo que es y para que sirve la justicia. Los principios clásicos no son discutidos ni relegados bajo el *mantra* de la eficiencia. Simplemente, su satisfacción se asocia a la consecución de objetivos empíricos susceptibles de cuantificación. En la medida que estos objetivos o indicadores empíricos puedan cambiar, también lo hará el punto de gravedad del análisis realizado. Por eso, contrariamente a lo que parece extraerse de la narrativa institucional y las críticas vertidas por la doctrina, no existe un modelo claro de justicia basado en la eficiencia.

Bien es cierto que la literatura especializada en el análisis empírico de la justicia parte de una visión muy concreta de la función política y social que esta institución debe cumplir, asociada, en la mayor parte de casos, al funcionamiento de la economía de libre mercado³⁷. La justicia se dibuja así, por la mayoría de autores centrados en este ámbito y las instituciones comprometidas con el discurso³⁸, como esa administración que puede estimular o desincentivar la economía competitiva, dependiendo de su eficacia a la hora de generar seguridad jurídica en el intercambio de bienes y servicios, disciplinar la contratación privada en los casos de incumplimiento contractual o proteger a los ciudadanos y empresas de la actividad expropiatoria del Estado. Debe coincidirse, en este sentido, con los autores que

³⁷ De esta forma, la mayor parte de trabajos realizados sobre la materia, a la hora de analizar empíricamente el sistema judicial, parten de la premisa de que «para lograr un buen desarrollo económico, se necesitaría un sistema judicial que funcione eficientemente». J. S. MORA-SANGUINETTI, «Justicia y economía: la eficiencia...», *op. cit.*, p. 67.

³⁸ En este sentido, la Comisión Europea ha llegado a señalar como «La calidad, la independencia y la eficiencia son las principales cualidades de un sistema judicial eficaz, que es uno de los requisitos imprescindibles para crear un entorno propicio para las empresas y la inversión, ya que infunde confianza en todo el circuito económico». CE, *Eficacia de los sistemas judiciales*, Fichas temáticas del semestre europeo, 2017.

señalan como «el neoliberalismo imperante abre la justicia a una concepción donde predomina la gestión (*justice managériale*) y a la que, en último término, las reglas del mercado no son ajenas»³⁹.

Desde esta óptica, los indicadores que suelen manejarse para calcular la eficiencia hacen referencia a la rapidez con que se tramitan los asuntos, el coste económico que supone el proceso o la predictibilidad de las resoluciones judiciales dictadas por los tribunales⁴⁰. Estos indicadores son coherentes con las teorías que, desde la economía organizacional neoclásica, apuestan por una administración pública orientada por el mercado. Una administración que adopta dinámicas empresariales en busca de mayor eficiencia y que impulsa la competitividad del sector privado en lugar de suplantarle. De forma que, cuanto más se expande este último, más debe encogerse el Estado⁴¹. Pero esa no es la única perspectiva posible desde la que calcular la eficiencia. Es, sencillamente, la más cercana al ámbito del conocimiento del que proviene la mayoría de especialistas en este campo: la economía convencional⁴².

Conviene, a este respecto, hacerse eco de las tesis de Bourdieu sobre los vicios del pensamiento neoliberal como herramienta de análisis de la realidad: «El *homo oeconomicus*, tal como lo concibe la ortodoxia económica, es una especie de monstruo antropológico: este hombre práctico de mentalidad teórica es la personificación extrema de la falacia escolástica, un error intelectualista muy común en ciencias sociales, por el cual el estudioso pone en la cabeza de los agentes que estudia —amas de casa u hogares, empresas o empresarios, etc.— las consideraciones y construcciones teóricas que él tuvo que elaborar para explicar sus prácticas»⁴³. Siguiendo el razonamiento del sociólogo francés, la versión del discurso de la eficiencia de la justicia que se nos plantea desde los sectores más favorables al dictado de los mercados, pretende exponer como resultados objetivos derivados del análisis puramente empírica de la justicia, aquellos elemen-

³⁹ Vid. J. S. MORA-SANGUINETTI, «La evaluación de las políticas públicas...», *op. cit.*, p. 101, e *íd.*, «Evidencia reciente sobre los efectos económicos...», *op. cit.*, pp. 33-41.

⁴⁰ J. S. MORA-SANGUINETTI, «El impacto de la eficacia de la justicia...», *op. cit.*, e *íd.*, «Justicia y economía: la eficiencia...», *op. cit.*, pp. 66-77; M. J. VÁZQUEZ CUETO y F. GUTIÉRREZ LÓPEZ, «Gasto público, medios personales...», *op. cit.*; J. S. MORA-SANGUINETTI, «Evidencia reciente sobre los efectos económicos...», *op. cit.*, pp. 33-41.

⁴¹ Vid. Z. MIERA y K. MIRENA, «La eficiencia como argumento principal en los procesos de privatización», *Revista de Dirección y Administración de Empresas*, núm. 10 (2002) pp. 77-98.

⁴² M. T. ARMENTA DEU, «Privatización de la justicia...», *op. cit.*

⁴³ P. BOURDIEU, *The social structures of the economy*, Cambridge, Polity Press, 2005, p. 209.

tos en los que se fundamenta, en realidad, su propio concepto de lo que debe ser esta institución.

5. OTRA EFICIENCIA ES POSIBLE

Independientemente de los postulados propios de la ortodoxia económica —solo aplicables en contextos donde los sujetos se mueven con base en su interés particular—⁴⁴, la eficiencia es un concepto relativo, cuya concreción varía según los objetivos que se pretenden alcanzar a través de la entidad cuyo rendimiento es objeto de medición. Por lo que, al menos desde un plano teórico, existe la posibilidad de medir la eficiencia del sistema de justicia desde perspectivas no neoliberales. De hecho, pueden establecerse modelos de análisis empírico radicados en concepciones de justicia de base política o social muy diversa, siempre que sus finalidades resulten reconducibles a parámetros susceptibles de cuantificación mediante el uso de indicadores.

A este respecto, conviene recordar que, dentro de los fines históricamente atribuidos a la justicia, destacan el control del ejercicio del poder dentro del Estado de Derecho⁴⁵, la salvaguarda de los principios democráticos⁴⁶, la protección de las minorías y colectivos vulnerables o la defensa de los derechos humanos⁴⁷. Para determinar el nivel de eficiencia de un modelo de justicia presidido por cualquiera de estas finalidades (o por todas ellas simultáneamente), únicamente sería necesario modificar los indicadores generalmente utilizados, con el fin de incluir aquellos que resulten más representativos del valor o valores que pretendan enfatizarse.

Por ejemplo, en relación con la función de control sobre el poder ejercido por otras autoridades del Estado (como las pertenecientes al ejecutivo), la independencia e imparcialidad de jueces y magistrados resultarán parámetros mucho más relevantes que la saturación del sistema. Y, por tanto, para su medición, en vez de tomar como referencia indicadores

⁴⁴ Sobre esta cuestión resulta especialmente interesante: H. VAN DEN BERG, «La ortodoxia económica desalienta el estudio del comportamiento colectivo», *Revista de Economía Institucional*, vol. 17, núm. 32 (2015), pp. 13-37.

⁴⁵ P. ANDRÉS IBÁÑEZ, «Jurisdicción y Estado Constitucional en Luigi Ferrajoli», *AFD*, núm. XXIX (2013), pp. 13-33.

⁴⁶ G. PECES-BARBA MARTÍNEZ, «Reflexiones sobre la justicia y el Derecho», *Derechos y Libertades*, época II, núm. 20 (2009), pp. 23-38.

⁴⁷ L. HIERRO SÁNCHEZ-PESCADOR, *Los derechos humanos. Una concepción de la justicia*, Madrid, Marcial Pons, 2016.

como el número de jueces por cada cien mil habitantes, habría de fijarse otros, como pueda ser el número de abstenciones y recusaciones promovidas, estimadas y desestimadas; el crecimiento o descenso de miembros del poder judicial en la conformación de otros poderes del Estado; el peso y distribución porcentual del asociacionismo dentro de la carrera judicial; la presencia de los miembros del poder judicial en los medios de opinión e información, etcétera.

Si lo que se quiere poner en valor es la salvaguarda de los principios democráticos, parece lógico empezar por establecer, como uno de los principales parámetros de la eficiencia del modelo, la propia legitimación y representatividad del poder judicial. Este parámetro está estrechamente relacionado con los indicadores que permiten analizar el funcionamiento de cuestiones como el acceso a la carrera judicial o fiscal; la promoción dentro de esta o; la frecuencia con que se produce la renovación de los órganos de gobierno. Todos estos extremos resultan perfectamente cuantificables, lo que permite además ponerlos en relación con otros también susceptibles de objetivación, como la extracción social o renta del núcleo familiar del que proceden los operadores jurídico públicos, el tiempo medio de estudio para superar las pruebas de ingreso, etcétera.

Por otra parte, en lo que respecta a la valoración cuantitativa de la protección de las minorías y colectivos vulnerables llevada a cabo por el sistema, antes que los costes públicos del proceso, podrían tomarse en consideración parámetros como el efecto redistributivo que los pronunciamientos judiciales puedan tener en el marco de controversias socioeconómicas de amplio espectro, como las que se suelen suscitar entre particulares y entidades bancarias (piénsese en el caso de las preferentes) o entre usuarios de servicios básicos y grandes multinacionales (por ejemplo, en relación con la nulidad de cláusulas abusivas), etc. En el mismo plano se encontrarían los indicadores relativos al número y efectividad de las medidas judiciales de naturaleza cautelar o de protección que se pudieran adoptarse sobre grupos de víctimas especialmente indefensas, como menores, personas con discapacidad, etcétera.

Por último, si donde se pone en foco es en la defensa de los derechos humanos, en tanto una de las principales finalidades del sistema judicial, los indicadores representativos de su eficiencia no se encontrarán tan relacionados con la cantidad de sentencias dictadas por órgano, sino con cuestiones como el número de solicitudes de asilo y protección internacional concedidas por estos; los datos en materia de asistencia jurídica gratuita efectivamente prestada; o, en sentido negativo, el aumento o disminu-

ción de las condenas a España dictadas por los organismos internacionales encargados de controlar el cumplimiento de los convenios ratificados en la materia.

Todas estas posibilidades, expuestas con un afán meramente ejemplificativo, pretenden mostrar la amplia gama de configuraciones que acepta el análisis empírico del sistema judicial. Pese a que parte de la doctrina y, en cierta forma, las propias instituciones, hayan visto tras la retórica de la eficiencia una concepción muy concreta de la justicia, cercana al productivismo organizacional y la gestión empresarial, esta no es la única articulación posible del discurso⁴⁸. En rigor, el componente ideológico presente en el análisis empírico del sistema judicial dependerá, para cada caso, de los indicadores utilizados como referencia. Estos operan, siempre, como reflejo de los valores imperantes en la concepción político-jurídica de la que se parte. Por lo que, tanto las bondades como los males que hoy se aprecian en el eficientísimo, deben imputarse, en realidad, a los planteamientos de partida —a veces explícitos, otras ocultos—, de quienes determinan lo que debe ser medido y en qué medida.

6. CONSIDERACIONES FINALES

Eficiente o ineficiente, la justicia actual no solo habita en leyes y tratados, sino que también se construye con base en gráficas, funciones y variables. La simbología económica ha penetrado en todos los ámbitos de la sociedad contemporánea y los tribunales no son una excepción. De hecho, a día de hoy, el discurso político imperante sobre lo que debe ser la justicia, se encuentra estrechamente ligado a planteamientos netamente economicistas, como son la optimización de sus capacidades productivas, la maximización del rendimiento o el retorno de la inversión realizada en este servicio público. Todos estos postulados, subsumibles bajo el paradigma de la eficiencia, provienen, indudablemente, del esquema conceptual propio del sector privado y reflejan, en buena parte, la capilarización de la cultura empresarial en la Administración Pública. A través de la asunción y promoción de la narrativa econométrica, instituciones de

⁴⁸ Así, la Comisión Europea señala en su último análisis semestral sobre la eficiencia de los sistemas judiciales como «La calidad, la independencia y la eficiencia son las principales cualidades de un sistema judicial eficaz, que es uno de los requisitos imprescindibles para crear un entorno propicio para las empresas y la inversión, ya que infunde confianza en todo el circuito económico».

gobierno nacionales y europeas conciben y proyectan la justicia como una institución cada vez más cercana al mercado; tanto en su funcionamiento, como en relación con las funciones que desempeña en la estructura socio-política del Estado.

Por un lado, el discurso de la eficiencia se articula como la principal respuesta ante una creciente desafección social hacia el sistema de justicia, en la idea de que el descontento puede ser reconducido a una simple cuestión de rendimiento y atajado mediante la aplicación de lógicas incrementalistas. Por otro, la línea argumental en que se apoya este discurso prioriza, de entre las múltiples funciones que puede cumplir la justicia, aquella dirigida a proporcionar estabilidad al mercado mediante la salvaguarda de la seguridad jurídica indispensable para el intercambio de bienes y servicios. A ello, habría de añadir, además, el peso de este enfoque en la consideración, cada vez más presente, de la justicia como un mercado en sí mismo, en cuyo seno se mueven miles de millones de euros entre honorarios de profesionales autónomos, empresas editoriales, tecnológicas, publicitarias, etcétera.

Teniendo en cuenta los fundamentos ilustrados sobre los que se apoya nuestra tradición jurídica y la fuerte influencia del pensamiento socialdemócrata en la conformación del modelo social y político actualmente vigente, parece lógico que las posiciones descritas puedan encontrar objeciones, al menos, en el ámbito académico.

Pero, aun desde posiciones radicalmente contrarias a la mercantilización de la justicia, carecería de sentido renunciar a hacer de ella un servicio público eficiente. De hecho, el análisis empírico puede aportar una visión sobre el funcionamiento de los tribunales extraordinariamente útil de cara a promover transformaciones del sistema judicial que nada tienen que ver con liberalización administrativa. La salvaguarda de los principios democráticos, la capacidad de poner coto al ejercicio arbitrario del poder, la protección de los derechos humanos o, la defensa de los derechos individuales y sociales de colectivos especialmente vulnerables, son también finalidades susceptibles de determinar la eficiencia del sistema de justicia. Tan solo se requiere poner el foco en los indicadores que mejor reflejen mejor estos valores, y no los del mercado, cuando se establece el sistema de medición a utilizar. No existe un único modelo de justicia basado en la eficiencia, sino tantas formas de medirla como posiciones pueda haber en relación con la función político-social que esta institución debe cumplir.

Y es que, la eficiencia, más que una herramienta de análisis o meta a la que aspirar, opera como base argumental sobre la que esconder o reforzar una concreta concepción de la justicia. El discurso de la eficiencia es, en este sentido, un vehículo. Disputemos su significado desde posiciones distintas a la del mercado y utilicémoslo, por tanto, para construir una justicia más eficiente en términos democráticos, más social, más redistributiva y más cercana a la realidad y necesidades de la ciudadanía.