

---

# EFICIENCIA DE LOS SISTEMAS DE JUSTICIA EUROPEOS

## Las fortalezas y debilidades de las evaluaciones de la CEPEJ

---

Alan UZELAC <sup>1</sup>

*“Obviously, the highest type of efficiency  
is that which can utilize existing material  
to the best advantage”*

Jawaharlal Nehru

### I. EL PROCESO CIVIL EN LA ERA DE LA CRISIS JUDICIAL: *GEDANKEN OHNE INHALT SIND LEER (PENSAMIENTOS SIN CONTENIDOS SON VACÍOS)*

En las últimas décadas, los sistemas de justicia civil de muchos países han experimentado una crisis, tanto a nivel mundial como europeo. Los

---

<sup>1</sup> Facultad de Derecho, Universidad de Zagreb Alan Uzelac es Catedrático de Procedimiento Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zagreb, Croacia. Sus áreas de especialización incluyen el procedimiento civil comparado, la organización de la justicia civil, la resolución alternativa de disputas y el derecho probatorio. Como experto en los órganos competentes del Consejo de Europa, fue uno de los fundadores de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), donde posteriormente actuó como delegado nacional, miembro de la Mesa y Presidente del Grupo de Trabajo de Tiempos Judiciales (CEPEJ TF-DEL). Además de sus trabajos docentes y de conferencias en varias universidades, también se desempeña como consultor independiente en reformas judiciales y árbitro en casos nacionales e internacionales.

problemas de acceso a la justicia, la duración de los procedimientos y la ejecución lenta e ineficaz de las decisiones judiciales han estado en primer plano desde finales de la década de los noventa<sup>2</sup>. Es cierto que, a lo largo de la historia, las partes en el proceso y los observadores externos se han quejado de retrasos judiciales<sup>3</sup>. Sin embargo, parece que las demandas modernas están poniendo un nuevo enfoque en la necesidad de efectividad de la protección legal, un enfoque que es diferente y requiere que los métodos para abordar los problemas sistémicos de los procesos judiciales civiles sean redefinidos.

En el pasado, la falta de eficiencia en los procedimientos civiles se percibía principalmente como un fenómeno local. De vez en cuando se lo veía como un fenómeno nacional. El alcance de las demoras judiciales fue una cuestión de anécdota y se basó en la experiencia individual y las opiniones subjetivas de los participantes en el proceso judicial.

Cuando esa experiencia subjetiva se acumula más allá de ciertos límites, de modo que se volviera políticamente prominente, se anuncian reformas y paquetes de aceleración que en nuevas reglas procesales civiles contenían. Sin embargo, la base de la reforma fue, en la mayoría de los casos, las impresiones y sentimientos personales de los reformistas, sustentados en las opiniones expresadas por varios actores sociales, y respaldados (o no) por ciertas teorías o corpus de estudios. En ocasiones bastante excepcionales, tales reformas lograron resultados admirables; véase, por ejemplo, la reforma del proceso civil de Franz Klein en Austria a finales del siglo XIX. Sin embargo, con mucha más frecuencia, estas reformas empíricas logran mejoras limitadas en el mejor de los casos y ninguna mejora en el peor. De hecho, hoy es muy difícil dar una evaluación objetiva de las consecuencias de muchas reformas pasadas, sobre todo porque hay poca evidencia confiable del estado de cosas antes y después de los cambios (o de la naturaleza de cualquier nexo causal entre los reformas y cambios).

Hoy vivimos en una era de globalización e internacionalización. Asimismo, el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales es

---

<sup>2</sup> Ver A.A.S. Zuckerman (ed.), *CIVIL JUSTICE IN CRISIS. COMPARATIVE PERSPECTIVES OF CIVIL PROCEDURE* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

<sup>3</sup> Para un muy buen estudio de experiencias históricas con demoras indebidas en procedimientos civiles de muchos países europeos, ver C. H. van Rhee (ed.), *THE LAW'S DELAY. Essays on Undue Delay in Civil Litigation* (Antwerpen-Oxford-New York: Intersentia, 2004).

cada vez menos un problema nacional puro. Las demoras judiciales se han convertido en un tema relevante desde una perspectiva supranacional por varias razones: primero, a nivel regional, existen tendencias hacia la armonización y aproximación de leyes; en segundo lugar, organizaciones internacionales, por ejemplo, la Unión Europea están impulsando una mayor conformidad entre las instituciones judiciales nacionales. Y, finalmente, pero no menos importante, el correcto funcionamiento de la justicia y el acceso efectivo a la protección jurídica en un plazo razonable están garantizados por los estándares internacionales de protección de los derechos humanos, que también pueden ser directamente exigibles ante instituciones judiciales internacionales, como el Tribunal Europeo de Derechos humanos.

¿Qué implican estos desarrollos para la erudición procesal civil? Los desafíos son importantes. Dos aspectos son de especial importancia. En primer lugar, a medida que los procesos civiles nacionales dejan de ser sistemas autónomos y cerrados, incluso cuando se centran únicamente en las instituciones de justicia civil local (nacional), la investigación en el campo del proceso civil debe tener en cuenta un contexto más amplio y considerar los desarrollos en otras jurisdicciones. Así, incluso un proceso civil nacional “puro” se enfrenta a la perspectiva de convertirse en un proceso civil comparado (que gradualmente se convertirá en una forma estándar de investigación y enseñanza de la materia).

El segundo aspecto puede requerir cambios aún más significativos en el enfoque habitual. La disciplina del proceso civil, al menos dentro de la tradición del Civil Law, estuvo firmemente anclada a lo largo de los siglos en el área de las “ciencias jurídicas” normativas (*Rechtswissenschaften*). Esto implicó un enfoque en el estudio del contenido de las normas legales y sus interrelaciones sistemáticas. El contacto con el elemento fáctico, “empírico” del procedimiento civil, se produjo principalmente a nivel micro, a través del estudio de casos reales o hipotéticos y sus resultados. Se consideró que esos casos ejemplificaban cómo funcionaban realmente las reglas o prácticas de procedimiento.

Sin embargo, a nivel macro, este enfoque muestra sus insuficiencias. En particular, no es apropiado como método (principal) de comparación de los sistemas judiciales en su trabajo práctico y diario. Si bien es posible comparar leyes y reglamentos procesales y analizar las teorías y principios procesales subyacentes, en tiempos de crisis judicial es un medio inadecuado para explicar los diferentes niveles de (des) satisfacción pública con la forma en que uno u otro, funciones del sistema de justicia civil. La opinión pública importa, pero ¿guarda una correla-

ción exacta con la realidad? ¿Es una mayor insatisfacción una prueba concluyente de que un determinado sistema de justicia sufre mayores problemas, o esta ecuación se ve afectada por la influencia de otros factores, p. Ej. el nivel general de confianza en las instituciones estatales y sociales? Puede ser incluso más difícil explicar por qué sistemas similares de reglas y doctrinas procesales pueden dar como resultado prácticas y estilos procesales que son dramáticamente diferentes, tanto en los resultados como en la reputación de la sociedad.

Para explicar, comparativamente, las diferencias entre los sistemas nacionales de justicia civil, para revelar sus diferencias estructurales y evaluar sus resultados, el análisis normativo no será suficiente. Los ideales legales y los marcos normativos son importantes, pero sin un conocimiento empírico concreto sobre las realidades procesales, tanto a nivel micro como macro, carecen de significado real. Parafraseando el conocido dicho: los conceptos sin percepciones son vacíos, las percepciones sin conceptos son ciegos (*Gedanken ohne Inhalt sind leer*<sup>4</sup>; *Anschauungen ohne Begriffe sind blind*). Las percepciones necesarias son datos empíricos recopilados sistemáticamente sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de justicia civil.

Hasta hace poco, había muy pocos datos sistemáticos sobre cómo funcionaban los sistemas nacionales de justicia civil. Ocasionalmente se realizaron valiosas investigaciones, ya sea a nivel nacional o internacional, en el marco de la cooperación de diversas instituciones, universidades y centros de investigación<sup>5</sup>. También se recopilaron algunos datos comparativos y estudios valiosos para los congresos y conferencias de la Asociación Internacional de Derecho Procesal (IAPL), como apoyo para informes generales sobre temas seleccionados<sup>6</sup>. Sin embargo, ninguna

---

<sup>4</sup> I. Kant, KRITIK DER REINEN VERNUNFT (Berlin: Aus. Messer, 1928), p. 74.

<sup>5</sup> Uno de los intentos pioneros fue la formación de la Red Europea de Investigación sobre Sistemas Judiciales, que fue una colaboración de varias instituciones de investigación de Bolonia, Utrecht, Ámsterdam, París, Birmingham y Madrid. Para los productos de esta investigación ver EUROPEAN DATABASE OF JUDICIAL SYSTEMS (Bologna: IRSIG-CNR, 2000). See also M. Fabri & P.M. Langbroek (eds.), THE CHALLENGE OF CHANGE FOR JUDICIAL SYSTEMS. DEVELOPING A PUBLIC ADMINISTRATION PERSPECTIVE (Amsterdam etc.: IOS Press, 2000).

<sup>6</sup> La eficiencia de la justicia fue uno de los temas principales de la IAPL desde el inicio de su trabajo, también el tema principal del Congreso de Würzburg de 1983. Comparar W.J. Habscheid (ed.), EFFECTIVENESS OF JUDICIAL PROTECTION AND CONSTITUTIONAL ORDER (Bielefeld: Giesecking, 1985). Ver igualmente W. Re-

de estas actividades se llevó a cabo de forma regular o amplia. Se limitaron a un pequeño número de países, que fueron seleccionados regionalmente o como una muestra de ciertas jurisdicciones con características comunes. La fuerza de los resultados de estos estudios dependieron en gran medida de la voluntad de cooperación del Estado y sus órganos judiciales. Incluso en un entorno cooperativo, era difícil reunir datos de acuerdo con una metodología uniforme, ya que los proveedores solo podían dar acceso a las fuentes disponibles.

Esta situación comenzó a cambiar solo cuando algunas organizaciones internacionales mostraron interés en la investigación comparativa de los sistemas judiciales. A pesar de su falta de autoridad para intervenir en los procedimientos civiles nacionales, la formación de la Red Judicial Europea en Materia Civil y Mercantil (RJE) ha facilitado, por ejemplo, una recopilación comparativa sistemática de datos sobre algunos temas judiciales a realizar. Sin embargo, su asistencia se ha limitado hasta ahora al suministro de información sobre temas básicos y normativos, con poca ambición de comparar y evaluar<sup>7</sup>. Otra organización, que tiene un objetivo más ambicioso y un conjunto de proyectos orientados empíricamente en el área de justicia, es el Banco Mundial. Desde que desarrolló un entendimiento de que los sistemas de justicia que funcionan bien son un componente clave del estado de derecho, y que los tribunales justos y eficientes son de vital importancia para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza, el Banco Mundial ha desarrollado un amplio programa de trabajar en este campo. Por ejemplo, se ha involucrado en varios proyectos de reforma de la justicia, ha participado en estudios de casos, seminarios, eventos de aprendizaje, investigación sobre la reforma de la justicia y la recopilación y análisis de datos sobre aspectos de la reforma de la ley y la justicia en los países en desarrollo y en transición.

---

chberger & T. Klicka (eds.), *PROCEDURAL LAW ON THE THRESHOLD OF A NEW MILLENNIUM* (Vienna: CLC, 2002). Se puede encontrar un enfoque similar en las actividades de la Asociación Alemana de Derecho Procesal Internacional (*Wissenschaftliche Vereinigung für Internationales Verfahrensrecht*), Warsaw - see P. Gottwald, (ed.) *EFFEKTIVITÄT DES RECHTSSCHUTZES VOR STAATLICHEN UND PRIVATEN GERICHTEN*, (Bielefeld: Giesecking, 2006), pp. 41-72

<sup>7</sup> El manifiesto inicial de la RJE establece que 'de un Estado miembro a otro, el concepto de derecho civil y las competencias de los distintos tribunales pueden variar significativamente'. Consulte la página de inicio de la EJM [http://ec.europa.eu/civiljustice/org\\_justice/org\\_justice\\_gen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/civiljustice/org_justice/org_justice_gen_en.htm).

Su participación en las reformas de la justicia ha llevado al BM a participar en la medición y evaluación del desempeño de varios elementos del sector de la justicia. Esto ha dado lugar a la creación de instrucciones para la evaluación, la creación de indicadores para proyectos de reforma judicial, la recopilación de estadísticas judiciales, puntos de referencia y datos comparativos sobre los poderes judiciales nacionales, y una investigación significativa sobre el desempeño de los tribunales<sup>8</sup>. Esto no es sorprendente, ya que el BM fue una de las primeras instituciones internacionales relevantes que defendió la necesidad de que se llevara a cabo una investigación empírica antes de que se iniciaran las reformas de la justicia. También se le debe atribuir el mérito de trasplantar, con mayor o menor éxito, métodos y técnicas avanzados de análisis de desempeño en tribunales desarrollados en los EE. UU. a otras partes del mundo.

Sin embargo, los esfuerzos del BM se han centrado en las reformas en los países en desarrollo y en transición. Debido a su estatus y mandato, el BM tampoco estaba en la mejor posición para influir en la recopilación sistemática de datos sobre los sistemas de justicia en los grupos más grandes de países más desarrollados. Incluso en los países en desarrollo, su participación se tomó ocasionalmente de mala gana, como un aspecto no deseado pero inevitable de la asistencia financiera y técnica.

El tema de este trabajo es, por tanto, el trabajo de otra organización, que en muchos aspectos puede marcar un nuevo comienzo en lo que respecta a la recopilación de datos comparativos sobre el funcionamiento de los sistemas nacionales de justicia: la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ). En el cuerpo principal de este artículo se destacan algunos de sus principales logros y resultados, así como los principales desafíos y limitaciones de su trabajo.

## **II. COMISIÓN EUROPEA PARA LA EFICIENCIA DE LA JUSTICIA: HISTORIA, MANDATO Y AMBICIONES**

La CEPEJ se estableció a finales de 2002, como resultado de la decisión política del Consejo de Europa de promover la eficacia de la justi-

---

<sup>8</sup> Comparar <http://go.worldbank.org/LRFA0Q06E1>

cia<sup>9</sup>. En particular, la Conferencia de Ministros de Justicia europeos celebrada en Londres en junio de 2000 destacó los esfuerzos de muchos Estados para aumentar la eficiencia de la justicia y reconoció « la necesidad de realizar esfuerzos continuos para acercar la justicia a los ciudadanos y mejorar la eficiencia y la funcionamiento de los procesos judiciales ». En consecuencia, decidió encargar al Consejo de Europa que preparara “un instrumento o instrumentos jurídicos adecuados destinados a promover la eficacia de la justicia en toda Europa”<sup>10</sup>. Una de las tres tareas encomendadas fue la elaboración de un mecanismo que permitiera a los Estados miembros del Consejo de Europa, es decir prácticamente a todos los países de Europa<sup>11</sup>, examinar los resultados obtenidos por los diferentes ordenamientos jurídicos utilizando, entre otras cosas, criterios estadísticos comunes. y medios de evaluación<sup>12</sup>.

En el curso de su trabajo, que comenzó en 2003, la recopilación de datos estadísticos sobre los sistemas judiciales europeos fue una de las actividades más importantes realizadas por la CEPEJ. De hecho, fue la “piedra angular de su trabajo”<sup>13</sup>. Se estableció un grupo de trabajo específico, dedicado a la evaluación de los sistemas de justicia, y se desarrolló un cuestionario piloto para los países miembros. El primer informe de evaluación se publicó en octubre de 2004 y, desde entonces, se han publicado nuevos informes de evaluación cada dos años. Hasta ahora, estos han dado lugar a cuatro informes, basados en los datos de: 2002, 2004, 2006 y 2008<sup>14</sup>.

---

<sup>9</sup> Ver Council of Europe Resolution Res(2002)12 of 18 September 2002 establishing the CEPEJ.

<sup>10</sup> Ver Resolution no 1 ‘Delivering justice in the 21st century’ of the 23rd Conference of European Ministers of Justice, 8-9 June 2000, London.

<sup>11</sup> Incluyendo los estados de Eurasia, como Turquía y Rusia, así como otros estados postsoviéticos como Georgia, Armenia y Azerbaiyán. Actualmente, el único europeo que no es miembro del Consejo de Europa es Bielorrusia..

<sup>12</sup> Resolución n.º 1 (cit. supra) en 3. Las otras dos tareas se relacionan con la implementación de instrumentos legales internacionales relacionados con la eficiencia y equidad de la justicia, y brindar asistencia específica relacionada con el país para identificar ‘formas concretas de mejorar el funcionamiento de sus sistemas judiciales’.

<sup>13</sup> Así lo decía el primer presidente, Eberhard Desch, en su prólogo al informe de 2006. Ver CEPEJ, EUROPEAN JUDICIAL SYSTEMS. EDITION 2006 (2004 DATA) (Strasbourg: Council of Europe, 2006), p. 5.

<sup>14</sup> Dado que los datos sobre los sistemas nacionales debían estar ampliamente disponibles, se decidió que cada ciclo de evaluación, teniendo en cuenta la de-

Varias circunstancias hacen que esta iniciativa sea de especial trascendencia, en cuanto a la recolección de evidencia empírica sólida sobre el funcionamiento real de los sistemas de justicia nacionales. Dado que la CEPEJ es un organismo de la organización internacional más antigua que trabaja por la integración europea y que es, entre otras cosas, responsable de establecer estándares en el campo de los derechos humanos y el estado de derecho, puede dirigirse oficialmente y solicitar el compromiso de , todos los estados miembros del CoE. Además, debido a que es un órgano permanente, a diferencia de otros órganos de trabajo temporales del CoE, puede proporcionar la continuidad necesaria para tales iniciativas de investigación. Su composición, que consiste en expertos nacionales que están regularmente cerca de los órganos responsables de la administración de justicia (ministerios de justicia, tribunales, institutos de investigación judicial) se encuentran en una posición ideal para asegurar, libre de impedimentos importantes, la transmisión regular de información y colaboración..

Como consecuencia, la capacidad de la CEPEJ para recopilar información sobre los sistemas judiciales nacionales ha sido notable.

Lo que más impresiona puede ser la proporción de respuestas: desde el comienzo de los ejercicios de evaluación, la inmensa mayoría de los países del CoE han participado activamente y han proporcionado los datos necesarios. La encuesta de 2004 comprendió 40 países<sup>15</sup>; posteriormente la información fue proporcionada por 45 países en el 2004-2006<sup>16</sup>; Ciclos 2006-2008 y 2008-2010<sup>17</sup>. Este nivel de exhaustividad y amplitud no tiene precedentes hasta la fecha y ha permitido, por primera vez, realizar un análisis comparativo completo. También ha permitido examinar por primera vez datos sobre determinadas tendencias longitudinales; una característica de estos estudios que inevitable y beneficiosamente se desarrollará con el tiempo a medida que continúe la acumulación de datos relevantes.

---

mora en la recopilación de datos en ciertas jurisdicciones, se relacionara con la situación dos años antes de la publicación (es decir, el informe publicado en 2010 relacionados con los datos de 2008, etc.).

<sup>15</sup> Albania, Bosnia and Herzegovina, Cyprus, Luxembourg and San Marino missing.

<sup>16</sup> Switzerland and Macedonia (FYROM) ausente.

<sup>17</sup> Germany and Liechtenstein missing, Ukraine proveyendo pocas respuestas.

La ambición de CEPEJ es ayudar a una amplia gama de formuladores de políticas nacionales (políticos, jueces, administradores, profesionales del derecho, académicos) en sus esfuerzos por desarrollar sistemas de justicia eficaces y eficientes. Su objetivo es hacerlo, según los términos de su Estatuto, “examinando los resultados obtenidos por los diferentes sistemas judiciales ... utilizando, entre otras cosas, criterios estadísticos y medios de evaluación comunes”<sup>18</sup>. Al poner en práctica esos objetivos, ha desarrollado, como dice, “una reputación mundial en la evaluación de los sistemas judiciales”; sus informes de evaluación se convierten en “documentos de los que ningún funcionario político o académico jurídico del Ministerio de Justicia puede prescindir”<sup>19</sup>.

Sin embargo, su tarea no está exenta de ambigüedad. ¿Qué significa “examinar” o “analizar los” resultados de los sistemas judiciales “? Al parecer, esto implica hacer comparaciones y rankings. Sin embargo, la palabra “comparar” y “comparativo” rara vez aparece en los actos normativos de la CEPEJ. Su Estatuto, por ejemplo, contiene varias disposiciones parcialmente contradictorias. Por un lado, el “análisis de resultados” debería conducir a la identificación de “áreas de posibles mejoras”, que luego conducirían a propuestas de “formas concretas de mejorar”. . . medición y funcionamiento “de los sistemas judiciales nacionales y, posteriormente, asistencia muy específica a los distintos Estados miembros. Por otro lado, el Estatuto también establece que la CEPEJ no es un organismo de control<sup>20</sup>; su evaluación indica con frecuencia que los datos recopilados no deben interpretarse como jurisdicciones de clasificación ni como “buenas” o “malas”. Esta frágil distinción entre comparar y clasificar se describió en el primer informe piloto con las siguientes palabras:

*... el esquema [de evaluación] se ha desarrollado en torno a una serie de temas, y no se ha basado en un marco analítico sobre la eficiencia o calidad de la justicia. El trabajo no puede considerarse “libre de valores” (ya que refleja los valores compartidos dentro del Consejo de Europa), pero puede considerarse “libre de teoría”. Los datos recopilados se pueden utilizar en varios marcos analíticos [...]. Recopila información*

---

<sup>18</sup> Statute of the CEPEJ, Appendix 1 to Resolution Res(2002)12, art. 2(1.a).

<sup>19</sup> Cf. the inaugural address of John Stacey, the third president of the CEPEJ, elected in 2010, at <http://www.coe.int/cepej>.

<sup>20</sup> Art. 2(2).

*sobre cómo funcionan realmente los distintos sistemas (la ley en la práctica) y no sobre cómo deberían ser las cosas (la ley en los libros).*<sup>21</sup>

La “neutralidad” de los informes publicados en los últimos cuatro informes de evaluación deja, sin embargo, suficiente espacio para un análisis “secundario” de los lectores interesados. En particular, la información empírica recopilada en los informes puede ser relevante para los procesadores civiles comparativos. Debido a que la eficiencia de la justicia civil es siempre un tema intrigante, no solo para los académicos, sino también para los profesionales del derecho, siempre existe la posibilidad de que dicha evidencia empírica pueda usarse para tratar de apoyar o refutar las percepciones habituales de sistemas judiciales eficientes o ineficientes, o los procedimientos civiles correspondientes. En la siguiente sección, proporciono algunos ejemplos de los hallazgos contenidos en los informes de la CEPEJ y esbozo, en el contexto de la relación entre la eficiencia y la calidad de los sistemas nacionales de justicia civil, un marco teórico para su interpretación.

### III. JUSTICIA CIVIL: EFICIENCIA DEL PROCESO CIVIL A LA LUZ DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

Los esquemas de evaluación de la CEPEJ contienen una variedad de información sobre los sistemas judiciales nacionales. El alcance de la información recopilada ha crecido constantemente, desde los seis capítulos iniciales en 2004 hasta los diecisiete capítulos actuales del informe de 2010. En el mismo período, el cuestionario para correspondientes nacionales, utilizado como base para la evaluación, pasó de 108 preguntas relativamente simples a 182 preguntas, que a menudo se combinan con varios subformularios y subpreguntas. Sin embargo, el plan no ha perdido su enfoque inicial, es decir, en el poder judicial, los tribunales y los jueces, y en el derecho civil y administrativo. Esta fue una elección práctica, que surgió sobre la base del estudio elaborado a partir de investigaciones comparativas y fuentes de datos anteriores<sup>22</sup>. Como se indica en el primer informe, “el trabajo tendría que comenzar

---

<sup>21</sup> CEPEJ, EUROPEAN JUDICIAL SYSTEMS. FACTS AND FIGURES (Strasbourg: Council of Europe, 2005), p. 10-11.

<sup>22</sup> P. Albers, ‘Evaluating Judicial Systems – A balance between the variety and generalisation’, document CEPEJ(2003)12.

en algún momento, y no sería prudente tratar de abarcar cada centímetro de los sistemas judiciales a la vez”<sup>23</sup>. Se entendió que los tribunales eran el lugar más lógico para comenzar. ; y de hecho, la información sobre los tribunales y los jueces, incluso ahora, parece ser la más completa e informativa. Además de esto, el capítulo, inicialmente modesto, sobre profesionales del derecho ha crecido con el tiempo a medida que los informes han comenzado a cubrir cada vez más terreno; en consecuencia, se ha dividido en capítulos separados sobre abogados, alguaciles (ejecución), mediadores, notarios e intérpretes judiciales. Resumiendo el contenido de los informes de evaluación, que se han triplicado en tamaño y ahora suman casi 400 páginas, se pueden distinguir los siguientes grupos de temas:

- información sobre el gasto público en sistemas judiciales, presupuestos judiciales, fiscalía y asistencia jurídica;
- información sobre diversas profesiones involucradas en la administración de justicia, por ejemplo, jueces, fiscales, personal no judicial como Rechtspfleger, abogados, alguaciles, notarios, mediadores e intérpretes judiciales;
- información sobre diversas condiciones previas para el acceso a la justicia, por ejemplo, asistencia jurídica, tasas judiciales, impuestos y reembolso;
- información sobre los tipos y el número de casos judiciales y su duración;
- información sobre resolución alternativa de disputas y ejecución de decisiones judiciales; y
- diversos temas diversos, como información sobre reformas judiciales en diversas jurisdicciones y, en los dos últimos informes, un resumen de hallazgos y tendencias.

Es difícil seleccionar una muestra representativa de hallazgos para cualquiera de los grupos anteriores, debido a la gran variedad y variedad de datos recopilados. En cambio, se presenta una breve selección

---

<sup>23</sup> EJS (2005), cit. *supra* note 21, p. 10.

de algunos datos cuantitativos de interés para el debate sobre la calidad y la eficiencia en el contexto del procedimiento civil<sup>24</sup>.

El supuesto metodológico es que la eficiencia de la justicia puede, en general, definirse como la relación entre el aporte social en el sistema de justicia, es decir, el dinero invertido y las personas involucradas en la administración de justicia, y los resultados, el producto, producido por el sistema judicial. sistema de justicia en términos del nivel de cumplimiento de las tareas encomendadas a las instituciones del sistema de justicia<sup>25</sup>. ¿Se puede realizar un análisis de insumo-producto de los sistemas de justicia, aparentemente simple, sobre la base de los datos de la CEPEJ? Como se indicó anteriormente, permitir que los sistemas judiciales nacionales evaluaran “los resultados de sus sistemas judiciales” era una de sus principales tareas estatutarias. La inversión pública en el poder judicial (tribunales y asistencia jurídica) y los datos sobre el número de personas que trabajan en los tribunales también han sido recopilados por la CEPEJ desde sus inicios. Por tanto, trato de resumir y evaluar la siguiente información sobre los sistemas judiciales europeos contenida en los informes de la CEPEJ en el período 2004-2010:

- Entrada al sistema judicial:

1. Presupuestos judiciales y de asistencia jurídica (gasto público e ingresos públicos invertidos en el sistema judicial)
2. Número de jueces (resultados comparativos escalonados) y sus sueldos
3. Número de abogados (resultados comparativos a escala)

- Salida (resultados de los sistemas judiciales)

1. Número de casos procesados
2. Duración de los procedimientos judiciales

Luego de presentar algunos hallazgos, los analizo y resalto algunas limitaciones y posibles críticas al esquema presentado.

---

<sup>24</sup> Ver A. Uzelac, KANN DIE EFFIZIENZ DER JUSTIZ GEMESSEN WERDEN? - VERSUCH EINES VERGLEICHES DER EUROPÄISCHEN JUSTIZSYSTEME, in: P. Gottwald, (ed.) Effektivität des Rechtsschutzes vor staatlichen und privaten Gerichten, cit. *supra* note 5, pp. 41-72.

<sup>25</sup> Comp. *ibid.* p. 52.

## 1. Presupuesto judicial

Todas las rondas de evaluación de la CEPEJ incluyen una investigación sobre los medios financieros relacionados con el funcionamiento del sistema de justicia. Los datos presupuestarios se dividen en tres partes: el presupuesto del tribunal; el presupuesto destinado a la fiscalía, y el presupuesto de asistencia jurídica, que es un indicador del esfuerzo realizado por un país para asegurar que su sistema legal sea accesible).

Con el fin de subrayar los principales hallazgos, mientras se utilizan los datos más completos recopilados con la misma metodología, en la Tabla 1<sup>26</sup>, a continuación, se presenta un resumen de los datos para el año 2004 y el año 2008. Debido a que varios países, por ejemplo Alemania, Francia, Bélgica, Grecia, Austria y Turquía, no pudieron dissociar o medir el presupuesto de los tribunales y eso dispuso para los fiscales públicos por separado, el presupuesto anual agregado para todos los tribunales, incluido el procesamiento, pero excluyendo la asistencia jurídica gratuita se utiliza como base de comparación. Dichos datos, escalados según la población del país, se presentan en los cuadros 1 y 2, agrupados en rangos (para los datos completos, ver el cuadro en el anexo I).

Table 1. PRESUPUESTO ANUAL DE TODOS LOS TRIBUNALES (incluido el enjuiciamiento, sin asistencia letrada) - DATA 2004 <sup>1</sup> (En Euros, por habitante)

1-10 €	10-20 €	20-30 €	30-40 €	40-50 €	50-60 €	60-70 €	70-80 €	80-100 €	> 100 €
Armenia Azerbaijan Georgia Ukraine Turkey Albania Bulgaria Romania	Serbia Moldova <sup>2</sup> Montenegro Latvia Russian F. Estonia Lithuania	B&H Slovakia England & Wales Malta Poland Greece Cyprus Czech R. Denmark	Ireland Norway Hungary	Croatia Iceland Scotland Finland France	Portugal Spain	Sweden Austria Andorra Belgium Slovenia Italy Netherlands	(none)	Germany	Luxembourg Switzerland Monaco

<sup>1</sup> Fuente: data processed on the basis of EJS 2006, cit. supra note 12, p. 32 (Table 5) and p. 12 (Table 1.1.).

<sup>2</sup> Lo más probable es que la información suministrada para Moldavia sea incorrecta y debería reducirse radicalmente (¿diez veces?) ya que los datos en todas las demás rondas de evaluación especifican a Moldavia en un rango de 1 a 10 euros (o menos).

<sup>26</sup> Esta es la primera y última ronda de evaluación regular. Los datos proporcionados para 2002 eran en parte poco fiables debido a las definiciones no especificadas de los presupuestos judiciales.



grupos con las cifras presupuestarias más bajas. Bulgaria y Rumania, y Rusia, se encuentran en la siguiente categoría. Los Estados bálticos de Lituania, Letonia y Estonia se encuentran, sin embargo, en una categoría algo superior, pero siguen estando agrupados de forma ordenada. La República Checa, Eslovaquia, Polonia y Hungría están cerca del rango medio, pero aún en máximos alrededor de los valores medianos. Los países del sur, como Turquía y Grecia, aunque técnicamente no pertenecen al círculo de países en transición, tienen cifras bajas o por debajo de la media (2008: 10 € - Turquía; 32 € - Grecia). Los estados sucesores de la antigua Yugoslavia son los más divididos entre las columnas: Macedonia está en la parte inferior (alrededor de 15 €), seguida de Bosnia y Herzegovina (25 €) y Serbia (30 €), mientras que Croacia está en el rango más alto. (60 €), y Eslovenia (88 €) se encuentra entre los mayores inversores en su sistema judicial.

En el grupo de países del Norte y del Oeste, los países más ricos y más pequeños, como Suiza, Mónaco, Luxemburgo y Liechtenstein, obtuvieron las puntuaciones más altas: más de 100 € per cápita. Entre los países europeos más grandes, el mayor gasto en el poder judicial se encuentra en Alemania y Austria, mientras que los países romances, España, Portugal e Italia no se quedan atrás. Francia está un poco más cerca de los valores medios, mientras que Bélgica y los Países Bajos (74 y 89 € en 2008) estuvieron más cerca de los primeros puestos de la tabla.

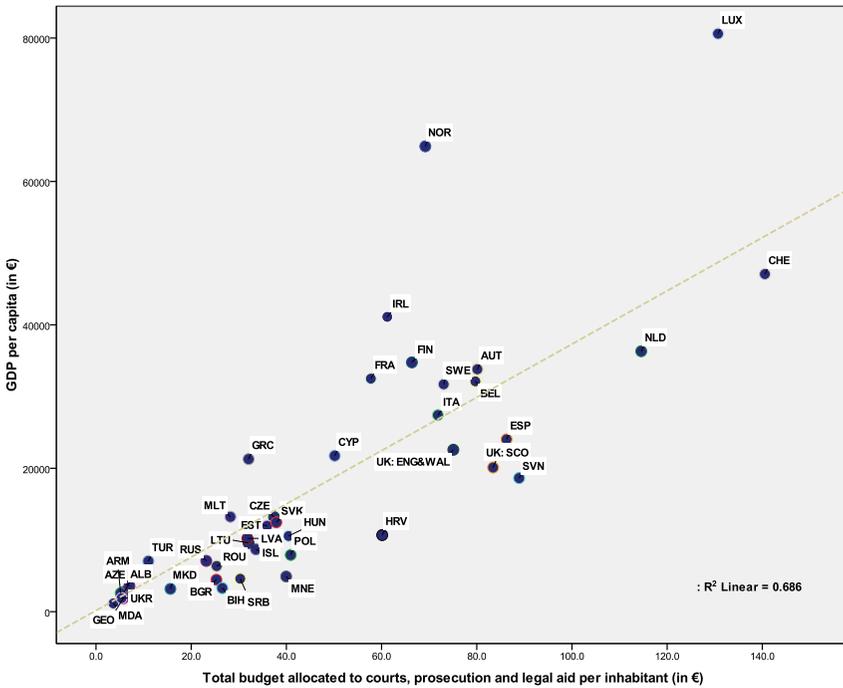
Es interesante notar las cifras relativamente bajas de los países escandinavos, donde Dinamarca y Noruega están por debajo de la mediana (34 y 38 € en 2008), seguidos de Finlandia y Suecia con cifras algo más altas (56 y 58 € en 2008). También se comunican cifras relativamente modestas para el Reino Unido (Inglaterra y Gales) e Irlanda (unos 30 € en 2004 y 40 € en 2008). Pero, por otro lado, tanto los países escandinavos como las Islas Británicas gastan significativamente más en asistencia jurídica que el resto de Europa, lo que explica en parte sus puntuaciones medias más bajas.

Las diferencias en la financiación de los sistemas judiciales están, por supuesto, relacionadas con el poder económico diferente de los estados en particular. La relación entre el PBI per cápita y el presupuesto total del poder judicial (incluida la asistencia jurídica gratuita), con base en las cifras de 2008, se muestra en la Figura 1<sup>28</sup>:

---

<sup>28</sup> EJS 2010, cit. *supra* p. 46.

**Figura 1: Relación entre el PIB y el presupuesto del sistema de justicia**



Está claro que la riqueza económica influye en los presupuestos judiciales. Sin embargo, éste no es el único factor de influencia. Si bien algunos países, p. Ej. Noruega, Dinamarca e Irlanda gastan proporcionalmente menos en sus sistemas judiciales, otros gastan más. En la lista de países que, en comparación con su PIB, gastan la mayor parte en el sistema judicial, los primeros puestos (0,81 a 0,38% del PIB per cápita) en 2008 fueron Montenegro, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Polonia, Eslovenia, Macedonia, Rumania y Hungría<sup>29</sup>. Este último hecho puede explicarse, en parte, por la importante participación de fondos europeos e internacionales en las reformas judiciales en estos países, todos los cuales pertenecen al círculo de países de Europa central y oriental.

<sup>29</sup> See EJS 2010, cit. *supra* note 29, p. 37. Serbia y Croacia no han podido distinguir el presupuesto judicial del presupuesto de asistencia jurídica, pero según los datos que incluyen (relativamente insignificantes) el presupuesto de asistencia jurídica, deberían pertenecer al mismo grupo.

También se pueden rastrear algunas tendencias y desarrollos a lo largo del tiempo. La comparación entre la situación en 2004 y 2008 muestra que la brecha entre los poderes judiciales “ricos” y “pobres” ha comenzado a disminuir. La gran mayoría de los países que han aumentado significativamente su inversión per cápita en sus poderes judiciales nacionales en ese período pertenecen al grupo de países en transición. Los primeros doce, según el aumento en ese cuatrienio, son Armenia (407%), Azerbaiyán (249%), Montenegro (205%), Rumania (179%), Serbia (175%), Bulgaria (173%), Turkey (157%), Latvia (123%), Slovakia (88%), Estonia (87%), Georgia (80%) and Ukraine (78%). Si bien la brecha entre los “más pobres” y los “más ricos” era más de cien veces mayor en 2002, en 2008 era sólo unas cuarenta veces<sup>30</sup>.

Los gastos de los presupuestos estatales, para garantizar el funcionamiento de los sistemas judiciales, se compensan en parte con los ingresos recibidos del pago de tasas judiciales o impuestos judiciales. El deber de participar en algunas costas del proceso existe en la mayoría de los sistemas judiciales europeos<sup>31</sup>. Sin embargo, el nivel de participación financiera difiere notablemente, al igual que la cantidad de dinero recuperado del presupuesto estatal. Esta cantidad se convirtió en un tema de interés en posteriores rondas de evaluación de la CEPEJ. Los datos de 2008 muestran que la proporción de las tasas judiciales en los presupuestos generales de los tribunales nacionales varía del 0,9% en Suecia al 110,9% en Austria. Sin embargo, en aproximadamente la mitad de todos los estados europeos, esta proporción está entre el 15 y el 35%; el promedio oscila entre el 20 y el 25% (ver Tabla 3).

---

<sup>30</sup> Esta es la relación entre la cifra más baja de los estados del Cáucaso y la cifra de Suiza. Los datos de los países más pequeños (“enanos”) como Liechtenstein o Mónaco no se tienen en cuenta para evitar errores estadísticos..

<sup>31</sup> Hasta ahora solo Francia, Islandia, Luxemburgo, Mónaco y España han declarado que no se recauda dinero por concepto de tasas judiciales ‘ya que aplican el principio de libre acceso a los tribunales’ (EJS 2010, cit. *supra*, p. 63.).

Table 3. PARTICIPACIÓN DE LOS HONORARIOS DE LA CORTE EN LOS PRESUPUESTOS DE LOS JUDICIARIOS NACIONALES datos 2008 <sup>4</sup>		
Less than 15 %	From 15 to 35 %	Over 35 %
Sweden (0.9), Ukraine (1), Azerbaijan (1.4), Belgium (3.7), Romania (5.9), Czech R. (6.1), Italy (8.7), Croatia (10.5), Norway (11.8), Finland (13.3), Lithuania (13.4), Georgia (13.8)	UK-Scotland (15.9), Latvia (16), UK-Northern Ireland (16.1), Estonia (17.2), Albania (18.1), Netherlands (18.3), Slovenia (22.2), Ireland (22.2), Portugal (25.8), Bulgaria (26.3), Switzerland (28), Cyprus (29.4), Poland (30.4), Bosnia & Herzegovina (30.6), Moldova (32.4), Macedonia (33.9), UK-England & Wales (34.5), Slovakia (35.7)	Montenegro (42.1), Serbia (42.6), Denmark (44.2), Turkey (55.5), Malta (92.), Austria (110.9)

<sup>4</sup> Source: data from EJS 2010, cit. *supra* note 29, p. 63 (Figure 3.12).

Estas cifras muestran discrepancias interesantes en los enfoques nacionales para cobrar a los usuarios por los servicios ofrecidos por el sistema de justicia nacional. Los sistemas legales similares a veces tienen partes bastante diferentes<sup>32</sup>. Sin embargo, sólo en Austria, aparentemente, el sistema judicial no gasta dinero, sino que crea “ingresos” para el presupuesto estatal. Sin embargo, cabe señalar que en todos los casos el sistema de justicia es financiado por los ciudadanos: ya sea de forma indirecta, como contribuyentes, o directamente, como parte de los procesos judiciales. Cuando la participación en el proceso judicial incurre en costos significativos para los litigantes, se plantean cuestiones de acceso a la justicia y la necesidad de un sistema de asistencia legal adecuado. Desafortunadamente, la información actualmente disponible no parece ser una base suficiente para llegar a conclusiones de gran alcance<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> E.g. 0.9 % in Sweden vs. 44.2 % in Denmark; 6.1 % in Czech Republic vs. 35.7 % in Slovakia; 10.5 % in Croatia vs. 42.6 % in Serbia; nothing in Spain vs. 25.8 % in Portugal.

<sup>33</sup> Como se indica en el informe de 2010, el alto nivel de “ingresos de la justicia” puede estar asociado, en algunos países, con el hecho de que en esos países

## 2. Número de jueces y sus salarios

Entre las “herramientas comunes de evaluación del sistema judicial”, el número de jueces ha sido uno de los indicadores iniciales, “simples”, desde el inicio de las actividades de la CEPEJ<sup>34</sup>. Por supuesto, señaló que el significado de lo que es un juez varía de un país a otro. Por lo tanto, se identificaron diferentes grupos de jueces, como jueces profesionales, jueces suplentes y jueces legos. Los datos sobre el número de jueces profesionales en cada país<sup>35</sup> han proporcionado los resultados más completos y comparables y se han convertido en los indicadores más citados dentro del esquema de la CEPEJ. Además, es compatible con los resultados de la investigación de otras organizaciones, p. Ej. datos sobre jueces que se encuentran en la base de datos judicial del Banco Mundial<sup>36</sup>.

Cada una de las rondas de evaluación de la CEPEJ ha registrado el número de jueces profesionales por cada 100.000 habitantes de cada país encuestado. Cada ciclo ha revelado diferencias muy significativas entre los poderes judiciales nacionales. En cada uno de los ciclos la relación entre máximos y mínimos fue superior a 10 a 1; que van desde alrededor de 3-5 en el Reino Unido hasta 30-50 en el sureste de Europa. Estas diferencias se ilustran en la figura 2, a continuación, y se reproducen del informe de la CEPEJ de 2010:

---

los tribunales son responsables de los registros de la propiedad o de las empresas, lo que podría generar ganancias considerables. EJS 2010, cit. *supra*, p. 55. También se pueden generar ganancias significativas mediante proceso monitorio automatizado (e.g. Austrian *Mahnverfahren*). Por lo tanto, podría ser necesaria una investigación más detallada sobre las fuentes de los ingresos judiciales (en particular: destacando los ingresos derivados de las tasas judiciales para litigios y otros casos judiciales “adecuados”).

<sup>34</sup> P. Albers, ‘Evaluating Judicial Systems – A balance between the variety and generalisation’, cit. *supra* note 22, p. 2.

<sup>35</sup> En las notas explicativas de los informes de EJS, se aclara que “los jueces profesionales son aquellos formados y pagados como tales”. Los jueces no profesionales son todos los demás jueces competentes para dictar decisiones vinculantes en un foro público (es decir, tanto los jueces legos como los jueces honorarios).

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 20. Comp. [www.worldbank.org/legal/database/justice](http://www.worldbank.org/legal/database/justice).



algunos países escandinavos, como Noruega, Finlandia e Islandia, así como los Países Bajos, Bélgica y Suiza, tienen entre 10 y 15 jueces por cada 100.000.

En contraste con esas cifras, casi todos los países de Europa central y oriental<sup>38</sup>, Austria y Alemania tienen alrededor de 20 y más jueces por cada 100.000. Los países del sudeste de Europa, en particular los estados sucesores de la ex Yugoslavia y Grecia, presentan el mayor número de jueces. Tienen, en general, más de 30 o más jueces por cada 100.000 habitantes. Si se ignoran los casos estadísticamente problemáticos, es decir, países pequeños como San Marino, Mónaco y Liechtenstein, los países con más jueces per cápita son: Eslovenia, con 53,5; Croacia, con 42,5; Montenegro, con 39,7; y Serbia, con 34,1.

Los avances desde la primera ronda de evaluación piloto revelan una tendencia al crecimiento en el tiempo del número de jueces profesionales<sup>39</sup>. En 2002, las estimaciones mostraban que había un total de alrededor de 115.000 jueces en los estados miembros del Consejo de Europa. Para 2008, las estimaciones muestran que esto había aumentado a 138.000, es decir, un crecimiento del 20 por ciento en solo seis años. El crecimiento más dinámico tuvo lugar en el poder judicial ruso, que aumentó a más del doble durante este período. También se registró un crecimiento significativo, del 15% al 45%, en Bulgaria, Azerbaiyán, Eslovenia, Turquía, Polonia, Armenia, Letonia, Portugal y los Países Bajos. Sin embargo, algunos países han experimentado una reducción en el número de judiciales. Las reducciones más significativas son: Suecia, con una reducción del 40%; Noruega, con una reducción del 21%; Inglaterra y Gales, con una reducción del 17%; y Francia, con una reducción del 12%.

No es solo en términos de números judiciales que se pueden ver diferencias entre los países europeos. También difieren en lo que respecta a los sueldos judiciales. La ronda de evaluación piloto estableció que los salarios de los jueces de primera instancia al comienzo de sus carreras oscilan entre los 1.500 euros en Moldavia y los casi 220.000 euros en

---

<sup>38</sup> Excepciones Moldova y Ukraine.

<sup>39</sup> Sobre la base de la comparación 2004-2008, el Informe EJS 2010 estima que el crecimiento del número de jueces en Europa es de una media del 2,5 al 3 % anual (EJS 2010, cit. *supra*, p. 120).

Escocia<sup>40</sup>. En varios países de Europa del Este, los salarios anuales estaban por debajo de los 10.000 euros<sup>41</sup>. Los sueldos judiciales de Europa central oscilaron en general entre 10 y 30.000 euros, mientras que en Europa occidental, en general, osciló entre 30 y 50.000<sup>42</sup>. En el norte de Europa, es decir, Finlandia, Suecia, Islandia, Dinamarca y Noruega, y en los Países Bajos, los salarios estaban entre 50 y 100.000 euros, mientras que los salarios superiores a 100.000 se encontraban en Suiza, Irlanda y el Reino Unido<sup>43</sup>.

Seis años después, el paisaje había cambiado solo en parte. En 2008, persisten grandes diferencias, aunque, al menos en algunos de los países en transición que anteriormente habían mostrado los salarios judiciales más bajos, hubo mejoras significativas. En algunos países en transición, los salarios se han más que duplicado<sup>44</sup>. Una tendencia general de aumento de los salarios, durante el período 2002-2008, también fue evidente en algunos países de Europa occidental, por ejemplo, Austria

---

<sup>40</sup> Esta información se refiere al salario bruto anual, es decir, el salario calculado antes de cualquier gasto social (como planes de pensiones) e impuestos. En las etapas posteriores, la CEPEJ también ha recopilado datos sobre salarios netos. Las diferencias entre los salarios brutos y netos pueden ser significativas, aunque no cambian drásticamente el panorama. La diferencia más alta entre el salario bruto y el neto se reporta en Bélgica (alrededor del 90% de los gastos pagados sobre los salarios netos de los jueces de primera instancia). Los gastos elevados (del 60 al 80 %) también se pagan en los Países Bajos, el Reino Unido, Croacia, Serbia, Hungría, Eslovenia y Bosnia y Herzegovina. Los gastos más bajos pagados con salarios brutos se reportan en Francia (17 %), Suiza (20 %) y la Federación Rusa (22 %).

<sup>41</sup> Moldova (1.5), Ukraine (2), Georgia (2.7), Bulgaria (3.2), Azerbaijan (4), Armenia (4.1), Latvia (6.3), Romania (8.4) and Serbia (9.1). Ver EJS 2004 (Pilot scheme).

<sup>42</sup> Portugal (32.2), Italy (33.3), Germany (35.5), Spain (42.9).

<sup>43</sup> Por supuesto, con respecto a los jueces en Irlanda y el Reino Unido, pueden estar al comienzo de la carrera judicial, pero lo más probable es que estuvieran en la cima de sus carreras como abogados profesionales antes de ser admitidos como jueces. De todos modos, los salarios de los jueces en estos países son altos incluso al final de su carrera, ver más abajo.

<sup>44</sup> Se produjo un aumento de más del 100 % en los salarios judiciales brutos en Georgia (322 %), Hungría (229 %), Letonia (181 %), República Eslovaca (144 %), Bulgaria (126 %), Moldavia (112 %) y Azerbaiyán (106 %). También se produjeron aumentos significativos en Serbia, Rumanía, Estonia, República Checa y Armenia.

(aumento del 62%), Francia (aumento del 53%), Irlanda (aumento del 37%) e Italia (aumento del 35%).).

Además de los sueldos judiciales al inicio de la carrera judicial, los informes del Sistema Judicial Europeo (EJS) de la CEPEJ también contienen información sobre los sueldos de los jueces del Tribunal Supremo o los jueces de los tribunales de apelación más altos. La posición de la CEPEJ fue que “una comparación entre. . . los salarios al inicio y al final de la carrera [judicial] [proporciona una] medida [de] la posible progresión de un juez dentro de un estado y [facilita una evaluación de] la consideración atribuida a su posición social”<sup>45</sup>.

Los datos del informe de 2010 muestran que aproximadamente la mitad de todos los países europeos proporcionan aumentos salariales durante el curso de la carrera judicial de más del 100 por ciento. La mayor diferencia entre un salario judicial inicial y el que se paga a los jueces en el tribunal más alto de un país existe en la Federación de Rusia (244%) y Bulgaria (222%). Existen diferencias muy significativas entre el salario inicial y final (aproximadamente 1 ½ veces y más) en Francia, Italia, Polonia, España, Austria y Portugal. En el otro extremo del espectro, los países que aplican una política salarial más igualitaria son los países escandinavos, los Países Bajos, el Reino Unido y la República de Irlanda, donde el diferencial salarial a lo largo de la carrera judicial oscila entre unos 40 y 80 %.

Las diferencias en los salarios judiciales, como ocurre con los presupuestos judiciales, también están, en gran medida, condicionadas por las diferentes situaciones económicas que existen en los distintos países europeos. Esto es lógico, porque los sueldos judiciales generalmente constituyen la mayor parte del presupuesto de los tribunales. En promedio, constituyen alrededor del 70% del presupuesto de justicia<sup>46</sup>. Sin embargo, la fortaleza económica de una nación no es el único factor que genera diferencias. Un indicador interesante del estatus social y profesional de los jueces es la relación entre los sueldos judiciales y los sueldos medios de cada país, respectivamente. Las mayores diferencias entre

---

<sup>45</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 205 (at 11.3).

<sup>46</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 26. En algunos países, por ejemplo, Grecia, los salarios representan el 96% del presupuesto total del tribunal. Todas las demás partidas del presupuesto judicial están muy rezagadas, con la parte más baja del presupuesto asignada a la formación (con una media de solo el 1 % del presupuesto judicial a nivel europeo).

los salarios medios y los de los jueces recién nombrados (de 4 a 5 veces el promedio) se encuentran en el Reino Unido y la República de Irlanda; esas diferencias son también las más elevadas con respecto a los salarios judiciales máximos (de 7 a 8 veces el promedio). Los sueldos judiciales brutos iniciales son más de tres veces los sueldos brutos medios en Serbia, Bosnia y Herzegovina, Estonia y Macedonia. Sin embargo, la diferencia más alta entre el salario judicial y el salario promedio existe en Rusia, donde los jueces de la Corte Suprema reciben nueve veces más que el ciudadano promedio. At the other end of the spectrum, wages of the beginner judges show the least difference from average gross salaries in France (1.1), Austria (1.1), Albania (1.4), the Netherlands (1.4), Finland (1.5), Belgium (1.6), Slovenia (1.6) and Denmark (1.6).

Para una comparación completa de los salarios judiciales brutos y netos, su relación mutua y la diferencia con respecto a los salarios promedio, ver Anexo III.

### 3. Numero de abogados

Una comparación completa de los aportes de la sociedad a los sistemas de justicia nacionales, en términos de recursos humanos, exigiría un análisis de una serie de otros servicios y profesiones que participan en la administración de justicia. Los informes de la CEPEJ contienen información valiosa sobre el número de fiscales, personal judicial y no judicial (por ejemplo, *Rechtspfleger*), agentes de la ley, mediadores, árbitros, notarios e intérpretes judiciales; todos los cuales merecen un estudio más detenido. Sin embargo, para que esta encuesta sea breve, solo presento los resultados con respecto al número de abogados en varias jurisdicciones europeas. La información sobre la disponibilidad de abogados es el indicador estructural más importante en el contexto del litigio civil, que es de vital importancia para la evaluación de la calidad y eficiencia de la justicia civil.

Llama la atención que las encuestas de la CEPEJ sobre el número de abogados europeos por cada 100 mil habitantes muestren discrepancias entre países europeos aún mayores que las registradas, y ya apuntadas aquí, en cuanto a cifras judiciales. Si bien el rango en el número de jueces es de uno a diez, en relación con los abogados es de uno a cincuenta; de aproximadamente 6 abogados por cada 100.000 habitan-

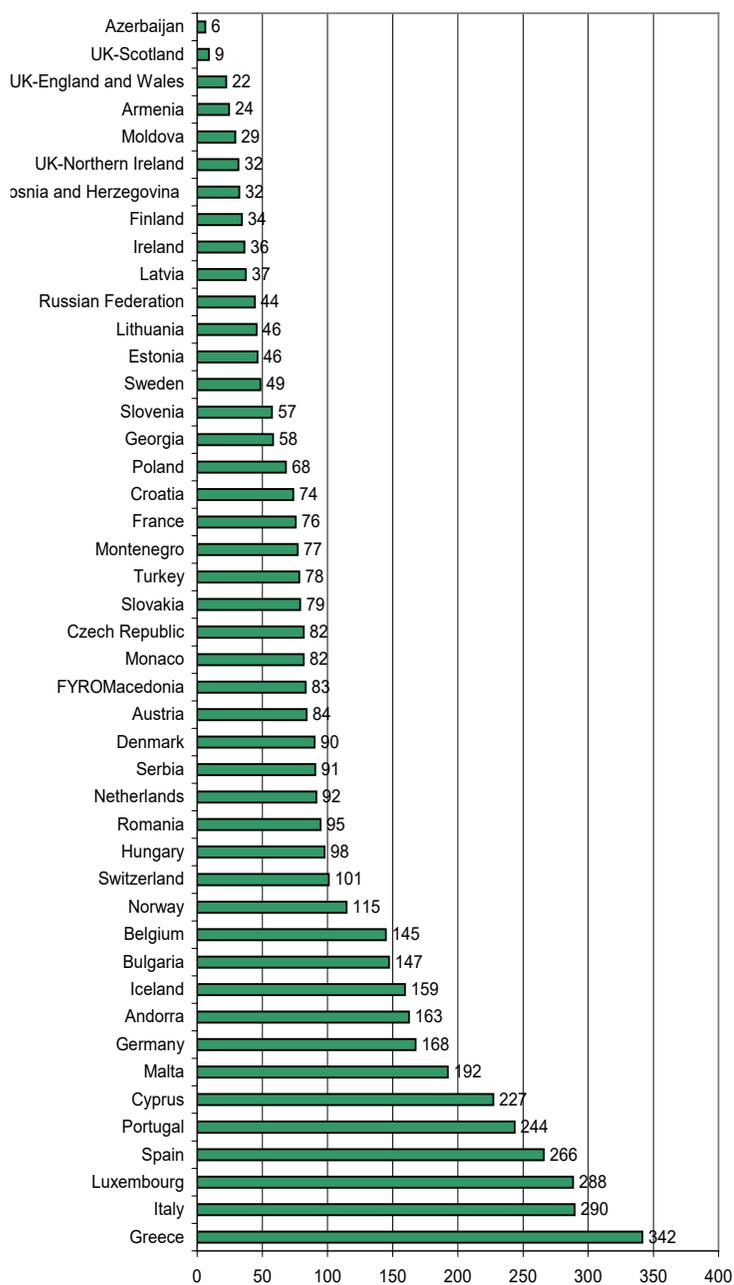
tes en Azerbaiyán a 342 abogados por cada 100.000 habitantes en Grecia (datos de 2006) (ver Figura 3 para una presentación gráfica)<sup>47</sup>.

Como indica su último informe, las diferencias en el número de abogados corresponden a la división geográfica entre el norte y el sur de Europa: `` se puede observar que varios estados de Europa del Este y del Norte tienen un número bajo de abogados por cada 100.000 habitantes (menos de 50 ), mientras que los estados del sur tienden a tener colegios de abogados más grandes, es decir, más de 250 abogados por cada 100.000 habitantes. De hecho, las cifras más altas en cuanto al número de abogados se encuentran en Portugal (260), España (266), Italia (332) y Grecia (350). Las cifras más bajas se encuentran en la Federación de Rusia y algunas otras repúblicas postsoviéticas (Armenia, Azerbaiyán), y en el Reino Unido y la República de Irlanda, donde esto es el resultado de las diferentes estructuras de la profesión jurídica.

---

<sup>47</sup> CEPEJ, EUROPEAN JUDICIAL SYSTEMS. EDITION 2008 (DATA 2006). EFFICIENCY AND QUALITY OF JUSTICE (Strasbourg: CoE Publishing, 2008), p. 214 (figure 70).

**Gráfico 3: Número de abogados por cada 100.000 habitantes en 2006**



De las últimas cuatro rondas de evaluación, está claro que el número de abogados en Europa está aumentando constantemente. El aumento medio en su número fue en todos los países del Consejo de Europa alrededor del 7,5% anual<sup>48</sup>. El mayor crecimiento del número de abogados se registra en los países en desarrollo, por ejemplo, Armenia o Azerbaiyán, donde se registran aumentos de hasta el 30% anual. También se encontraron aumentos significativos, de alrededor del 15% o más anualmente, en varias jurisdicciones desarrolladas, como Suiza o Italia.

#### 4. Número de casos procesados en los tribunales

Hasta ahora, me he centrado en indicadores de diversos aportes a los poderes judiciales nacionales, tanto en términos de recursos financieros como humanos. Estos insumos deberían ahora compararse con los productos: los resultados del trabajo realizado por tribunales y jueces.

En este ámbito, surgen más dificultades metodológicas y prácticas. ¿Cuáles son los indicadores representativos de los “resultados” producidos por los sistemas de justicia (civil)? Medir la cantidad y la calidad del trabajo judicial y judicial no es sencillo. No obstante, se examina la información recopilada por la CEPEJ al evaluar las actividades de los tribunales nacionales de los países europeos, en particular en el capítulo sobre juicios justos<sup>49</sup>.

La primera cuestión cuando se considera la eficiencia del trabajo judicial se relaciona con los indicadores cuantitativos con respecto al número de casos de los tribunales. El método de investigación más simple es estudiar el número de casos recibidos y procesados, y analizar la diferencia, que puede definirse como el retraso judicial. Si los tribunales procesan un gran número de casos y son capaces de mantenerse al día con el flujo de nuevos casos, pueden definirse como eficientes. Por supuesto, para comparar los resultados de diferentes sistemas de justicia, se deben recopilar datos de, en general, tipos de casos comparables, lo que puede ser un gran desafío. Pero la (in) capacidad de los tribunales para manejar sus tareas puede ser importante como indicación de problemas sistémicos.

---

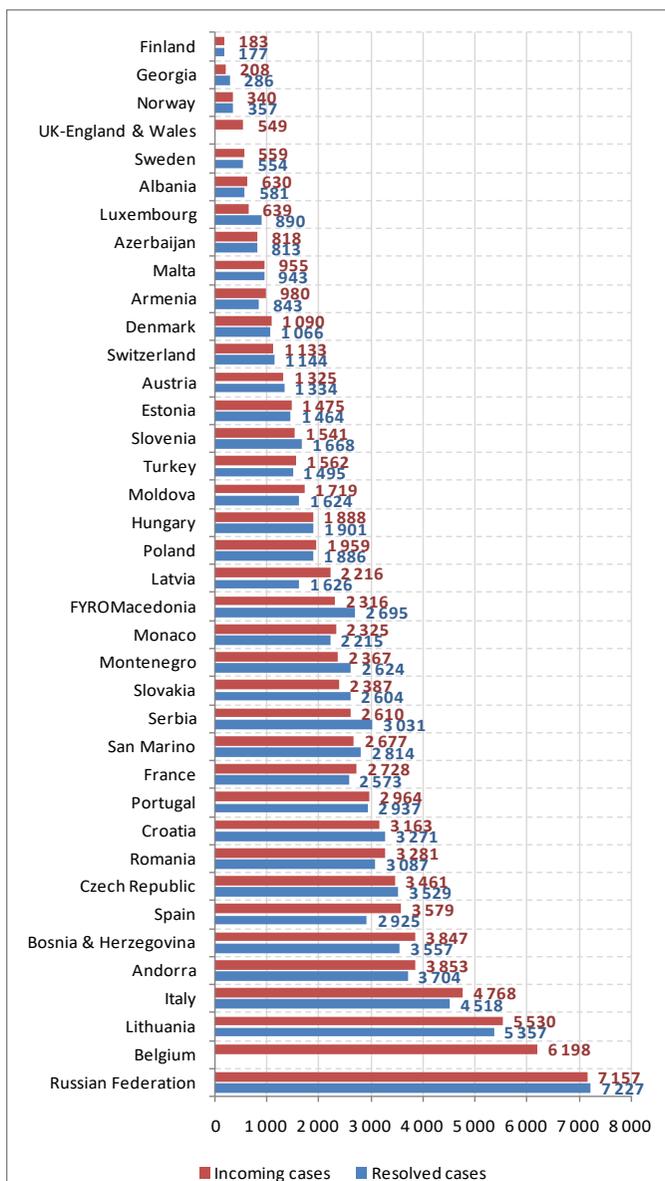
<sup>48</sup> Average annual variation between 2004 and 2008, see EJS 2010, cit. *supra* note 29, p. 241 (figure 12.4).

<sup>49</sup> Chapter 9 (p. 135-180).

La recopilación de información sobre el volumen de casos de los sistemas judiciales europeos ha producido hasta ahora una visión relativamente limitada y superficial del trabajo de los tribunales. Sin embargo, el enfoque general de los cuestionarios de la CEPEJ ha dado algunos resultados. Obtuvo información sobre el número de casos pendientes, entrantes y resueltos según el nivel del tribunal (primera instancia, apelación y máxima instancia). Luego, los datos deben desglosarse según el tipo de caso: penal, civil y comercial, derecho administrativo, ejecución, registro de empresas y otros casos. Entre los casos civiles y comerciales, se hizo una distinción adicional: entre casos litigiosos y no litigiosos.

Centrándose en el núcleo de los derechos a un juicio justo en la esfera civil y comercial, uno de los indicadores más importantes es el número de casos judiciales litigiosos entrantes y resueltos. Se puede suponer a este respecto que deben esperarse las menores variaciones; dado que la resolución de disputas relativas a derechos y obligaciones civiles se considera, inevitablemente, una tarea central y estándar de un tribunal, mientras que algunas otras áreas de participación, por ejemplo, la tenencia de registros comerciales o la ejecución solo aparecen en algunas jurisdicciones, mientras que se asignan a no -autoridades judiciales en otras jurisdicciones. Sin embargo, una comparación del número de casos litigiosos también ha arrojado una imagen de diferencias bastante grandes con respecto al volumen de litigios en diferentes países europeos, como se muestra en la Figura 4.

Figura 4: Número de casos judiciales litigiosos entrantes y resueltos por cada 100.000 habitantes en 2008<sup>50</sup>



<sup>50</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 143 (Figure 9.5).

De hecho, las diferencias en el número de casos litigiosos civiles y comerciales recibidos anualmente por cada 100.000 habitantes son asombrosas. En 2008, oscilaron entre 183 en Finlandia y 7.157 en la Federación de Rusia (es decir, 40 veces más). Una vez más, algunos grupos regionales y culturales de países son reconocibles: los países que informaron un bajo número de casos litigiosos recibidos fueron los países escandinavos (Finlandia, Noruega, Suecia y Dinamarca); el Reino Unido (Inglaterra y Gales) y algunos de los países en transición menos desarrollados (Georgia, Albania, Azerbaiyán, Armenia)<sup>51</sup>. Los países que tuvieron una entrada de casos de litigio superior a la media (de 2.000 a 7.000 casos por cada 100.000 habitantes) fueron principalmente los países romances, como Bélgica, Italia, España, Portugal y Francia, pero también algunos países postsocialistas de Europa central y meridional, como República Checa y Eslovaca, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Serbia, Montenegro y Macedonia.

También son evidentes algunas tendencias en el desarrollo de la cantidad de casos judiciales. El informe de 2010 señala que algunos estados `` comenzaron a sufrir un aumento comparativo significativo en el número de casos civiles y comerciales entrantes en primera instancia (19,5% y 26,7% para España respectivamente) como consecuencia de los primeros efectos de la crisis financiera y económica ‘. . Por otro lado, la capacidad sistémica para hacer frente al volumen de casos entrantes y los niveles nacionales promedio de atrasos fueron difíciles de seguir a nivel comparativo, ya que un análisis requiere un análisis más profundo y una comparación de un período más largo. Por tanto, algunas declaraciones del último informe de la CEPEJ a este respecto se reducen a indicaciones individuales de las tendencias actuales<sup>52</sup>. El análisis bastante extenso y las comparaciones de nociones como “tasas de eliminación” y “tiempo de disposición” adolecen de las mismas debilidades. Esto se explica con más detalle en 4, a continuación.

---

<sup>51</sup> Es interesante observar el contraste entre las cifras bajas de algunos países postsoviéticos como Georgia y Armenia con las cifras muy altas de Rusia y Lituania.

<sup>52</sup> Por ejemplo, el hallazgo de que en algunos estados (Letonia, España, Armenia) la cartera de pedidos tiene una tendencia creciente, mientras que en otros (por ejemplo, Montenegro, Serbia, Macedonia y Georgia) la tendencia es decreciente. EJS 2010, cit. *supra*, p. 143.

## 5. Duración del proceso

Desde la perspectiva de los ciudadanos como usuarios de los sistemas nacionales de justicia civil, los indicadores estadísticos generales, por ejemplo, en relación con el número de casos o el número de casos judiciales, son menos relevantes que otro indicador. La excesiva duración y las demoras son los problemas más notorios de muchos sistemas judiciales nacionales. La duración de los procesos no es solo un indicador de la eficacia de los procesos judiciales<sup>53</sup>; también es relevante para la evaluación del respeto del derecho humano a un juicio en un plazo razonable. Además, en el espíritu del principio *bis dat qui cito dat* (da dos veces, quien da con prontitud), la duración adecuada de los procedimientos también puede ser considerada como uno de los indicadores de la calidad del sistema judicial y su capacidad para brindar una protección efectiva, de derechos a sus usuarios.

Sin embargo, la recopilación comparativa de datos sobre la duración de los procedimientos judiciales ha resultado ser una de las actividades más desafiantes de la CEPEJ. Esta es también la única área en la que la recopilación de datos no se basa en parte en un sistema de autoinforme, sino más bien en información externa, como las estadísticas del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sobre casos de violaciones de derechos humanos causadas por la duración excesiva de la información. los procedimientos estaban en juego. Por otro lado, la propia CEPEJ también ha intentado recopilar información sobre la duración de los procedimientos, pero con resultados que hasta ahora tienen un valor y una relevancia relativamente modestos (ver más adelante).

Si se examina la jurisprudencia del TEDH, se muestra que la duración de los procedimientos sigue siendo una de las causas más citadas de denuncias por violaciones de derechos humanos en varios países. Los datos de 2008 revelan que alrededor de una cuarta parte de los miembros del Consejo de Europa tenían un número significativo de denuncias por violaciones del art. 6 (1), que surgió de una duración excesiva de los procedimientos civiles, por ejemplo, Eslovenia, República Checa, Italia,

---

<sup>53</sup> En la medida, mi opinión es que la duración adecuada de los procedimientos es, como indicador de la eficacia de la protección legal, una parte de los “resultados” del sistema de justicia, y no simplemente un “rendimiento” como sugiere Pim Albers.

Grecia, Hungría, Macedonia, Rumania, Eslovaquia, Ucrania, Polonia y Croacia. Estos casos se resolvieron de diversas formas.

Eslovenia, que tuvo el mayor número de solicitudes decididas, concluyó la mayoría de sus casos (103) mediante soluciones amistosas, admitiendo así voluntariamente las violaciones. Italia tuvo el mayor número de sentencias del TEDH en su contra que establecían violaciones (53), seguida de Grecia (41). La República Checa, por el contrario, tuvo el mayor número de solicitudes declaradas inadmisibles (100), lo que se debió a la introducción de nuevos recursos por la excesiva duración de los procedimientos a nivel nacional. En conjunto, estas cifras muestran que en todos estos países existía un importante sentimiento de insatisfacción entre los usuarios del sistema de justicia, quienes se quejaban del funcionamiento del sistema judicial<sup>54</sup>.

Otro indicador de debilidades sistémicas que se puede extraer de la jurisprudencia relacionada con el art. 6 (1) CEDH son casos de no ejecución de decisiones judiciales. En un grupo de países de Europa oriental, como Ucrania, Rumania, Moldavia, Serbia y la Federación de Rusia, el problema de la ineficacia, en el contexto de la justicia civil, reaparece en la etapa de ejecución, donde no se ejecutan las decisiones judiciales definitivas y vinculantes. y otros documentos exigibles llevaron al TEDH a establecer que la protección legal sin una aplicación adecuada era “ilusoria”.

Las estadísticas sobre la excesiva duración de los procedimientos y la falta de ejecución de las sentencias como violaciones de los derechos humanos son ciertamente relevantes para cualquier evaluación de la eficiencia de un sistema de justicia. Sin embargo, son solo la punta del iceberg, en comparación con los miles y millones de casos procesados regularmente por los tribunales. Por lo tanto, solo un análisis separado

---

<sup>54</sup> Cf. EJS 2010, cit. *supra*, p. 139-141. La afirmación de que el nivel de denuncias ‘no revela disfunciones efectivas dentro del sistema judicial’ (ibid p. 141) porque un gran número de casos fue declarado inadmisibles en algunos países por el Tribunal de Estrasburgo no puede aceptarse sin reservas, ya que la declaración de inadmisibilidad se hizo sobre la base de la introducción de remedios nacionales que aún necesitan probar su eficacia en la práctica y tienden en gran medida a mitigar los efectos, y no las causas sistémicas de la duración excesiva.

de la duración de los procedimientos a nivel promedio y diario puede proporcionar una imagen más clara de la eficiencia general de la tramitación de los casos judiciales. Los intentos de alejar los sistemas judiciales europeos del (único) “tiempo razonable” y acercarlos a los plazos “apropiados” e “ideales” para los procedimientos judiciales fueron parte de la justificación inicial para el establecimiento de la CEPEJ y formaron parte de su programa inicial<sup>55</sup>. Sin embargo, los productos de este encomiable enfoque han caído constantemente por debajo de las expectativas.

Desde la primera ronda piloto en 2004, la CEPEJ ha intentado conocer la duración media de los procedimientos judiciales en diferentes países europeos. Tras señalar que “el tiempo de tramitación de los casos llevados a los tribunales se ha convertido en una de las cuestiones clave en relación con la eficacia de la justicia”<sup>56</sup>, la Comisión ha seleccionado algunas categorías de casos que se consideran comunes a todos los miembros del Consejo de Europa. A pesar del objetivo relativamente limitado, que solo incluyó la valoración de tres tipos de casos (casos de robo, divorcio y despido laboral)<sup>57</sup>, donde solo se investigó un elemento (cuánto tiempo pasa hasta que las partes involucradas reciban una decisión judicial en primera instancia y en apelación), solo unos pocos países pudieron proporcionar información sobre la duración de tales procedimientos<sup>58</sup>. Seis años después, en la ronda de evaluación de 2010, los resultados volvieron a ser insatisfactorios. Se señaló que “menos de la mitad de los 47 estados o entidades proporcionaron datos y, en particular, datos sobre la duración de los procedimientos”. Siempre optimistas, los autores del informe aún señalaron que había habido un “progreso constante con respecto a los ciclos anteriores”, al mismo tiempo que invitaban a los lectores a interpretar los datos recopilados con cuidado debido al número limitado de respuestas estatales<sup>59</sup>.

---

<sup>55</sup> Programa Marco – ‘Un nuevo objetivo para los sistemas judiciales: la tramitación de cada caso en un plazo óptimo y previsible’, documento CEPEJ(2004)19 Rev.

<sup>56</sup> EJS 2005, cit. *supra*, p. 52.

<sup>57</sup> Luego se agregó el cuarto tipo de casos (homicidio doloso).

<sup>58</sup> *Ibid.* p. 54.

<sup>59</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 167.

La CEPEJ desde que inició su labor, de hecho, ha prestado especial atención a la investigación sobre la duración de los procedimientos. Se estableció un grupo de trabajo especial para este propósito al mismo tiempo que se estableció el grupo de evaluación de los sistemas de justicia. Este grupo ha sido renombrado en varias ocasiones y, por lo tanto, “actualizado”. Inicialmente se denominó TF-DEL (Grupo de trabajo para los plazos de los procesos judiciales). Luego pasó a denominarse Grupo Directivo de SATURN (Estudio y Análisis de la Red de Investigación del Uso del Tiempo Judicial), que ahora, finalmente, está en camino de convertirse en el Observatorio de los Timeframes Judiciales en Europa. El grupo fue bastante activo y produjo varios estudios de gestión del tiempo<sup>60</sup>, un conjunto de herramientas para la gestión del tiempo judicial<sup>61</sup>, y varios conjuntos de directrices. Con la asistencia de la red de tribunales piloto de la CEPEJ, se recopiló de forma independiente información estadística sobre los plazos judiciales entre los tribunales de varios países. El propósito de todos estos estudios, herramientas y directrices fue estimular el seguimiento y la recopilación sistemáticos de datos sobre la duración de los procesos judiciales (ver, en particular, la Lista de verificación de gestión del tiempo y las Directrices sobre estadísticas judiciales de GOJUST, que contenían una parte sobre gestión del tiempo judicial<sup>62</sup>). Todos estos esfuerzos aparentemente necesitaban una voluntad política y un compromiso más fuertes de lo que se había evidenciado anteriormente. Para abordar este tema, la conferencia de 2010 de Ministros de Justicia europeos, entre otras cosas, ‘invitó al Comité de Ministros a aprovechar el trabajo del centro SATURN dentro de la CEPEJ, desarrollando aún más su capacidad para adquirir un mejor conocimiento del tiempo requerido para los procedimientos judiciales en los Estados miembros, con miras a desarrollar herramientas que permitan a los Estados miembros cumplir mejor sus obligaciones en virtud del artículo 6 del CEDH en relación con el derecho a un juicio justo en un plazo razonable »<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> J. Johnsen, *Time management of justice systems: a Northern Europe study*; F. Calvez, *Length of court proceedings in the member states of the CoE based on the case-law of the ECtHR*.

<sup>61</sup> *Time management checklist; Best practices for judicial time management*.

<sup>62</sup> *So-called EUGMONT – European Guidelines on Monitoring Judicial Timeframes*.

<sup>63</sup> *Resolución n.º 1 sobre una justicia moderna, transparente y eficaz, adoptada por los Ministros de Justicia de los Estados miembros del Consejo de Europa*

Las recomendaciones contenidas en varios documentos relacionados con la gestión del tiempo judicial sugirieron que, en todos los niveles, los poderes judiciales nacionales deben recopilar información detallada sobre la duración de los procedimientos. Esta recopilación detallada incluiría:

- la división de todos los casos en categorías de casos comunes;
- seguimiento de la duración total del procedimiento, desde el inicio hasta el final del procedimiento, incluida la ejecución;
- cálculo de los plazos mínimos, medios (mediana) y máximos;
- recopilar información sobre los porcentajes de casos procesados dentro de determinados plazos (por ejemplo, el 20% de los casos que duran entre uno y tres meses);
- información sobre la duración de la toma de decisiones sobre recursos legales y el porcentaje de apelaciones;
- seguimiento de los pasos intermedios del proceso (es decir, el tiempo necesario para la notificación del proceso, la convocatoria de la primera audiencia, la conclusión del juicio, la redacción del fallo, la apelación, etc.);
- seguimiento especial de casos con una duración excepcionalmente prolongada.

Al poner a prueba estas recomendaciones, y dentro de las rondas de evaluación, se estableció que una minoría de estados cuenta con algunos mecanismos de gestión del tiempo, aunque prácticamente ningún tribunal o sistema de justicia nacional los tenía todos acumulados. Por lo tanto, los informes de la CEPEJ hasta el momento contienen solo información fragmentaria sobre el uso real del tiempo judicial, como se muestra en las siguientes cifras, que se basan en el informe de la CEPEJ 2010 sobre los casos de despido laboral<sup>64</sup>.

---

durante su reunión en Estambul con motivo de su 30ª Conferencia (24-26 November 2010), MJU-30 (2010) RESOL. 1 E at 23.

<sup>64</sup> See EJS 2010, cit. *supra* note 29, p. 172-173.

**Figura 5:**  
**Casos de despido laboral**  
**duración**  
**Country**  
**Length of proceedings at 1st instance**  
**courts**  
**(in days)**

Monaco	750
France	476
Estonia	387
Bosnia and Herzegovina	313
Montenegro	306
Finland	249
Slovenia	236
Macedonia	176
Latvia	174
Austria	171
Albania	153
Poland	143
Spain	84
Netherlands	21

**Figura 6:**  
**Despidos laborales**  
**apelaciones**  
**Country**  
**% of decisions subject to appeal**

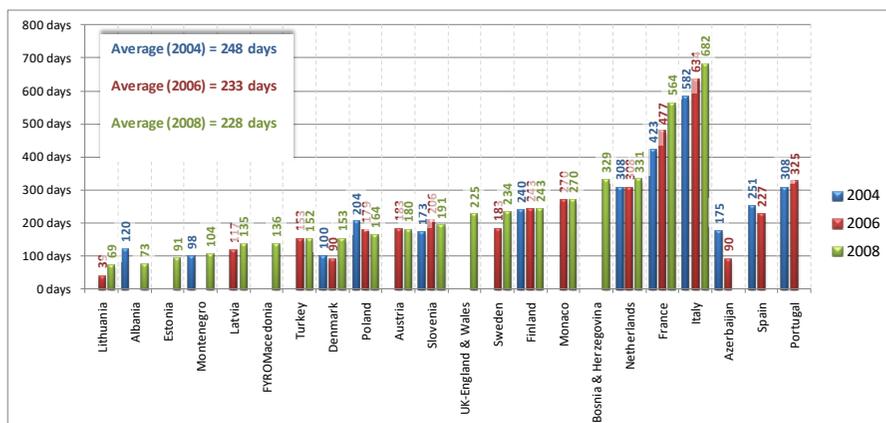
France	61
Moldova	59
Bulgaria	58
Finland	54
Romania	53
Latvia	53
Albania	51
Macedonia	36
Slovakia	34
Estonia	24
Poland	14
Switzerland	14
Bosnia and Herzegovina	12
Slovenia	9
Montenegro	1

Aunque fragmentada, esta información tiene un valor indicativo. Por ejemplo, puede ser interesante observar las diferencias significativas en el tiempo necesario para obtener una decisión en primera instancia en un caso de despido laboral en Francia (476 días de media) y los Países Bajos (21 días). Lo mismo ocurre con la tasa de apelaciones, que se informa que es la más alta en Francia (61%) y de cuatro a cinco veces más baja en Polonia, Suiza o Eslovenia.

El informe EJS 2010 también ha intentado comparar los datos de 2008 con los dos últimos ciclos de evaluación. Nuevamente, faltan muchas piezas de información. No obstante, las cifras para la comparación de la duración media de los procedimientos en los casos de divorcio litigioso en primera instancia revelan algunas tendencias y comparaciones interesantes. Por ejemplo, es evidente que el proceso de divorcio dura varias veces menos en Estonia, Letonia, Polonia, Dinamarca, Suecia o

Eslovenia que en Francia o Italia. Además, también se puede ver que la brecha está creciendo; el tiempo medio general necesario para obtener el divorcio se está acortando (de 248 días en 2004 a 228 días en 2008), mientras que durante el mismo tiempo en el grupo de países con los procesos más largos el tiempo medio crece (en Italia, por ejemplo, por 100 días durante el período 2004-2008) <sup>65</sup>.

**Gráfico 7: Duración media de los procedimientos para los casos de divorcio litigioso en los tribunales de primera instancia entre 2004 y 2008, en días**



#### IV. ¿QUÉ SE PUEDE Y QUÉ NO SE PUEDE CONCLUIR DE LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA RECOPIADA SOBRE LOS SISTEMAS JUDICIALES EUROPEOS Y SU EFICIENCIA?

En el capítulo anterior, solo se presentó una sección muy pequeña de la información contenida en los informes de evaluación de la CEPEJ.

<sup>65</sup> Ver figura 7 (reproduced from EJS 2010, cit. *supra*, p. 171, Figure 9.31). Cabe señalar, como me señaló Jon T. Johnsen, que la noción de “divorcio contencioso” no está claramente definida. En Escandinavia, por ejemplo, el tema del divorcio en sí mismo, ya sea para permanecer casado o no, no se litiga en absoluto; en Croacia, incluso los divorcios no contenciosos son clasificados por los tribunales como “contenciosos”. La “contenciosa” real del divorcio a menudo surge de otras cuestiones (custodia de los hijos, separación de bienes, manutención) que pueden o no resolverse en el marco del proceso de divorcio.

El propósito de los datos seleccionados era investigar los problemas de eficiencia de los sistemas judiciales europeos comparando los recursos humanos y financieros disponibles, y los resultados: el volumen de casos adjudicados y su duración. Un análisis completo requeriría agregar más información, como cifras sobre otro personal judicial, como el *Rechtspfleger*, e información sobre una variedad de otros tipos de casos y actividades realizadas y supervisadas por el poder judicial. Sin embargo, un análisis muy detallado no es el objetivo de este trabajo, que busca discutir las cuestiones metodológicas y centrarse en la relevancia de las comparaciones para el campo del procedimiento civil. Para ello, la presente muestra es suficiente para sacar algunas conclusiones generales, y también para señalar las cuestiones en las que conviene evitar las generalizaciones.

La primera conclusión, muy obvia, es que los sistemas de justicia europeos son, aparentemente, incluso más diferentes de lo que cabría esperar. Comencemos con la “entrada”. El poder económico de los poderes judiciales europeos difiere enormemente: los presupuestos disponibles para los sistemas judiciales en la región del Cáucaso son unas cien veces más pequeños que los de los tribunales de Suiza, Alemania o los Países Bajos. A pesar de algunos aumentos significativos en los presupuestos judiciales de los países más pobres, esta brecha ciertamente seguirá siendo grande durante mucho tiempo. El nivel de inversión en un sistema judicial no es causado solo por el nivel de riqueza económica, ya que también existen variaciones significativas en el porcentaje de gasto en el sistema judicial en diferentes países (ver arriba). Por supuesto, la inversión presupuestaria en el sistema judicial puede verse afectada por los ‘ingresos’ generados por su trabajo (recaudación de impuestos judiciales, otras fuentes de ingresos diferentes), pero la proporción muy diferente de estas ‘contribuciones’ a su propio presupuesto también revela diferentes percepciones sobre la función de la justicia (civil). Entender el sistema de justicia como un servicio público gratuito disponible para todos los usuarios sin costo es ciertamente diferente a entender la justicia como otra rama de la industria de servicios que es proporcionada por el estado en términos (cuasi) comerciales a sus usuarios (o consumidores).

El número de jueces profesionales per cápita en Europa también varía entre uno y diez: en el Reino Unido es de tres a cinco por cada 100.000 habitantes, mientras que en el sudeste de Europa es de 30 a 50. Si ignoramos el común países de la ley, que tienen una tradición de uso intensivo de jueces no profesionales, en el continente europeo las diferencias

también son considerables, de modo que incluso dos países comparables como Francia y Alemania difieren en más del 100%. También puede ser interesante observar que la brecha en el número de jueces per cápita parece estar aumentando: mientras que los países con proporciones relativamente pequeñas de jueces profesionales han reducido aún más su número (Suecia, Noruega, Reino Unido, Italia, Francia), esos países con las cifras más altas (Croacia, Eslovenia) están experimentando nuevos aumentos<sup>66</sup>.

Las cifras concretas confirman que el papel y el estatus social de los jueces en Europa son bastante diferentes. Se pueden sacar conclusiones sobre la diferente situación económica, la posición social y el respeto de los jueces en la sociedad, tanto a partir de cifras absolutas respecto de los sueldos judiciales como de su relación con los sueldos medios. Una vez más, el mero hecho de que los ingresos de algunos jueces en Europa oriental sea más de cien veces menor que los ingresos de los de Europa occidental es revelador; pero también lo es el hecho de que el salario de un juez al inicio de su carrera judicial es en algunos países igual al salario medio y en otros cinco veces superior. La relación entre los salarios de los jueces de tribunales inferiores y los de los puestos más altos de la jerarquía judicial puede ser un buen indicador financiero de las estructuras coordinadas o jerárquicas dentro de los poderes judiciales nacionales: aumentos relativamente modestos de los salarios en el Reino Unido y los países del norte de Europa (arriba al 75% en el transcurso de toda una carrera) puede contrastarse con las grandes diferencias en Polonia, Italia, Francia, Bulgaria y la Federación de Rusia (alrededor del 200% o más).

Todas estas diferencias son relevantes para comprender adecuadamente cómo funciona un proceso civil en los respectivos sistemas judiciales.

La multiplicidad de diferencias estructurales dificulta la comparación. De hecho, sería un error seleccionar un solo indicador y hacer una “lista superior” de los mejores poderes judiciales europeos. Es igualmente incorrecto deducir de las cifras promedio o de la mediana, en forma aislada de todos los demás factores, cuál sería el nivel ‘ideal’ u ‘óptimo’ de recursos requeridos para un trabajo eficiente (por ejemplo, cuál es un número adecuado de jueces o su salarios ‘adecuados’). Pero,

---

<sup>66</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 292.

la idea misma de la comparación basada en un análisis de entrada-salida no se ve frustrada por el hecho de que las entradas (y salidas) son dramáticamente diferentes. Por el contrario, tal análisis puede producir resultados relevantes y novedosos. Al introducir una comparación entre algunas entradas y salidas, sugiero, por ejemplo, una serie de posibles conclusiones que pueden ser contrarias a las percepciones habituales sobre la eficiencia de los sistemas judiciales.

Empecemos por la percepción de que las principales disfunciones en el funcionamiento de la justicia (retrasos, atraso) son, en general, provocadas principalmente por la falta de recursos. Por supuesto, no se puede obtener algo de la nada, de modo que un gasto extremadamente pequeño en el sistema de justicia, regularmente, no produce resultados espectaculares. Entre los profesionales del derecho y los administradores judiciales hay una tendencia a argumentar que la mayoría de los problemas del sistema judicial pueden resolverse agregando más recursos, por ejemplo, aumentando los presupuestos de los tribunales, aumentando el número de jueces, abogados o personal de los tribunales, o aumentando sus salarios.

Teniendo en cuenta las cifras sobre las aportaciones a los sistemas judiciales europeos y comparándolas con los resultados, esta conclusión no puede apoyarse. Por el contrario, algunos de los datos recopilados podrían sugerir una conclusión casi contraria: que un aporte excesivo de recursos puede producir efectos adversos. Esto se puede demostrar en varios niveles, tanto en lo que respecta a los presupuestos de los tribunales, al personal de los tribunales y a los abogados, como a sus salarios.

Con respecto a los presupuestos de los tribunales, es difícil probar que exista alguna relación entre la inversión y el desempeño del sistema judicial. La relación entre el PIB per cápita y las inversiones en los sistemas judiciales (ver Figura 1 arriba) muestra que algunos de los países que invierten una parte relativamente menor de su riqueza nacional en sus sistemas judiciales también se encuentran entre los más eficientes, como Noruega, Finlandia, o Irlanda. Por otro lado, una parte relativamente pequeña del PIB se asigna al poder judicial en Grecia y Turquía, que no se encuentran entre los mejores. Aquellos que invierten una parte significativa de su presupuesto nacional incluyen a Holanda, que no tiene mayores problemas con disfunciones judiciales; sin embargo, también lo son países como Hungría, Polonia, Eslovenia o Croacia, que ocupan un lugar destacado en la lista de países con violaciones comprobadas del derecho a un juicio en un plazo razonable. Por supuesto, se puede argumentar que los problemas graves requieren medios financieros

adicionales; Los informes de EJS también señalan que en algunos países, los altos niveles de inversión se deben, en algunos casos, en parte al uso de medios financieros de recursos internacionales y diversos donantes extranjeros. Sin embargo, hasta ahora, no hay pruebas definitivas de que el alto uso de recursos haya producido cambios significativos a lo largo del tiempo<sup>67</sup>. El informe de la CEPEJ también ha señalado con cautela la disyuntiva entre la inversión financiera y el funcionamiento eficaz de los sistemas judiciales:

“Si bien no le corresponde a la CEPEJ en esta etapa definir el nivel adecuado de recursos financieros que se asignarán al sistema de justicia, se puede notar una correlación entre la falta de desempeño y eficiencia de algunos sistemas judiciales y la debilidad de sus recursos financieros. Sin embargo, lo contrario no siempre es cierto: los altos recursos financieros no siempre garantizan el buen desempeño y la eficiencia de los sistemas judiciales “. <sup>68</sup>

El análisis comparativo de datos sobre el número de jueces y abogados en diferentes países europeos puede estimularnos a hacer más inferencias del mismo tipo. Una percepción generalizada entre el poder judicial es que los atrasos y las demoras pueden resolverse empleando más jueces. Esta percepción también juega un papel en los debates políticos y obviamente produce algunos resultados: el hecho de que el número de jueces europeos haya aumentado en una quinta parte (20%) en seis años es la mejor prueba de ello<sup>69</sup>. Sin embargo, cuando investigamos la lista de países que tienen el mayor número de jueces, encontramos los mismos países de Europa sudoriental que también están en la lista de aquellos países con el mayor número de casos establecidos de

---

<sup>67</sup> Por el contrario, algunas experiencias del sureste de Europa pueden llevar a concluir que la ineficiencia siempre fue una buena excusa para exigir más (recursos nacionales e internacionales). En la medida en que la política que podría describirse como “la rueda que chirría consigue la grasa” motiva el uso ineficiente y no eficiente de recursos adicionales.

<sup>68</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 291.

<sup>69</sup> Comp *supra*, 3.2.

procedimientos judiciales de duración excesiva<sup>70</sup>. Por otro lado, aquellos países en los que no hay problemas probados con la duración de los procedimientos o hay muy pocos problemas con la duración de los procedimientos, suelen tener un número reducido de jueces profesionales per cápita (Reino Unido, Escandinavia, Países Bajos).

Echando un vistazo al número de abogados, el panorama no es muy diferente. Prácticamente todos los documentos relevantes hacen hincapié en el “papel fundamental que los abogados y sus asociaciones profesionales ... desempeñan para garantizar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales”<sup>71</sup>. La disponibilidad de abogados puede parecer una de las garantías de una justicia justa y eficaz. Sin embargo, contrariamente a la percepción de que una gran cantidad de abogados en cualquier sociedad daría como resultado un mejor acceso a la justicia, juicios más rápidos y una mejor calidad de protección legal, los informes de la CEPEJ muestran que la mayor concentración de abogados existe en dos países que, en menos entre las naciones de Europa occidental, entre las que tenían más problemas para asegurar una protección legal eficaz y eficiente a sus ciudadanos, a saber, Italia y Grecia<sup>72</sup>. Por el contrario, las cifras más bajas de abogados en el continente europeo se registran en Finlandia y Suecia, donde los problemas relacionados con el funcionamiento eficiente del sistema judicial existen en una escala mucho menor, si es que existen.

Estas son solo algunas inferencias más o menos sorprendentes de la rica colección de datos recopilados por CEPEJ en los últimos años. Estas conclusiones no son absolutas y deben tomarse con cuidado, solo

---

<sup>70</sup> Casi anecdóticamente, el país con el mayor número de jueces per cápita (Eslovenia) fue el que tuvo el mayor número de violaciones comprobadas del derecho a un juicio justo debido a la excesiva duración de los procedimientos. Las estadísticas del TEDH para 2008 muestran que el número de solicitudes asignadas fue para Eslovenia de 6,68 por cada 10 mil habitantes, mientras que la media europea fue de 0,62. Véase Análisis de las estadísticas del TEDH 2010, enero de 2011, <http://www.echr.coe.int>, p. 12.

<sup>71</sup> Council of Europe Recommendation No. R(2000)21 on the freedom of exercise of the profession of lawyer (preamble).

<sup>72</sup> En las estadísticas de violaciones de derechos humanos del TEDH para el período 1959-2009, entre todos los miembros de la UE, Italia (1095) y Grecia (320) tuvieron el mayor número de violaciones en cuanto a la duración de los procedimientos. Cf. Cuadro de infracciones 1959-2009, <http://www.echr.coe.int>

como punto de partida para futuras investigaciones. El hecho de que la abundancia de jueces o abogados no parezca ser la solución, sino parte del problema, indica problemas estructurales y sistémicos más profundos que deberían analizarse mucho más profundamente. Aquí, tanto el conocimiento sobre la historia y la tradición, enfrentado con la teoría y el análisis sociojurídico, como el análisis legal convencional de las leyes y prácticas procesales pueden ser indispensables. Sin embargo, una mayor recopilación de datos, así como la introducción de nuevas variables e indicadores, deberían ayudar nuevamente a comprobar y verificar afirmaciones e hipótesis generales. Si las grandes variaciones en las cifras indican que las funciones sociales y políticas de los sistemas de justicia nacionales difieren mucho, entonces una mayor información debería ayudar a aclarar las diferencias.

Por ejemplo, las variaciones en el número de casos judiciales litigiosos entrantes entre los países europeos pueden explicarse menos como una indicación de un nivel diferente de entusiasmo por acudir a los tribunales en diferentes naciones, y más como diferencias en el concepto de una ‘disputa’ o ‘litigio’ en diferentes ordenamientos jurídicos. Un gran número de casos ‘litigiosos’ en Rusia, Bélgica o Italia, al igual que el gran número de abogados o jueces en estos u otros países, puede apoyar la división general de los sistemas de justicia en tipos ideales o en ‘rostros de la justicia’ en el sentido hecho famoso por los modelos de Damaska<sup>73</sup>. La “riqueza” rusa o italiana en los casos judiciales puede ser el producto de un sistema en el que las estructuras burocráticas y jerárquicas prevalecen sobre la justicia sustancial; También puede ser un producto de entender que un ‘caso judicial adecuado’ es un asunto que no es esencialmente diferente de los asuntos administrativos, y un concepto de actividades judiciales que, *mutatis mutandis*, no es diferente del concepto de cómo opera la rama ejecutiva del gobierno. In any case, the empirical information provided by CEPEJ’s evaluation rounds will be indispensable for all future comparative civil procedure research, as it provides a connection between the *law in books* and reality. If we seek to find out why some legal transplants do not function well, structural comparisons of different institutional environments could provide an answer. The empirical data from CEPEJ’s research is compatible with, and complements, social science research methods and legal theories

---

<sup>73</sup> Ver M. Damaška, *THE FACES OF JUSTICE AND STATE AUTHORITY* (Yale: Yale UP, 1986)

that seek to discover the causes of differential functioning of, and differing results from, different judicial systems.

Hasta ahora, puede ser prematuro sacar conclusiones finales sobre los niveles de eficiencia de sistemas judiciales particulares (y subsistemas procesales particulares), pero, como se mostró anteriormente, ya son posibles algunas conclusiones indicativas y provisionales. Cuando se disponga de más información, en particular sobre los plazos de los procedimientos judiciales, será posible realizar comparaciones más fiables. Una mayor armonización de la tipología de los procedimientos judiciales, primero a nivel regional y luego a nivel europeo, acompañada de un enfoque estadístico uniforme de las estadísticas judiciales, que puede ser asistido por la aplicación del esquema EUGMONT, puede incluso conducir a la formación de indicadores. que, en última instancia, permitirá comparaciones precisas de la eficiencia y la calidad de los sistemas judiciales nacionales. Sin embargo, todavía queda un largo camino antes de que eso suceda, y los desafíos no deben subestimarse. Por tanto, dedico la sección final de este documento a esos retos y, en particular, a los que se han manifestado en los últimos siete años de trabajo de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia.

## **V. LOS DESAFÍOS Y LIMITACIONES DE LAS EVALUACIONES DE LA CEPEJ: ANSCHAUNGEN OHNE BEGRIFFE SIND BLIND**

La CEPEJ ha logrado hasta ahora resultados formidables en sus esfuerzos por recopilar información relevante sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales. Pero, como se mostró en la sección anterior, para un éxito duradero y el uso adecuado de los datos recopilados, se necesita un monitoreo continuo y un alcance extendido de investigación. Ya se ha dado el primer paso: después del período inicial de trabajo piloto, la CEPEJ se ha convertido en uno de los órganos permanentes del Consejo de Europa.

La institucionalización y la fama mundial de la evaluación de la CEPEJ está acompañada de varios desafíos. Algunos de ellos ya han comenzado a tener un papel en su trabajo, lo que también ha sacado a la luz varias limitaciones graves que pueden afectar la confiabilidad

y utilidad del trabajo futuro de este organismo. Establezco y describo brevemente cuatro de esos desafíos, cada uno de los cuales está parcialmente relacionado:

- objetivo y alcance del trabajo en el campo de la evaluación;
- exactitud e integridad de los datos;
- implicaciones políticas y profesionales del trabajo de la organización;
- composición y capacidad de los órganos de trabajo.

Antes del inicio de la primera ronda de evaluación, un documento programático sobre la evaluación de los sistemas judiciales tenía el título “Un equilibrio entre variedad y generalización”<sup>74</sup>. El estudio propuso un sistema de evaluación basado en el principio de una “frontera del sistema” clara (con un enfoque en las profesiones judiciales y jurídicas) y el principio de “uso práctico”. Esto último significó que el grado de detalles en el esquema de evaluación y el número total de indicadores a medir deberían minimizarse. Esto se basó en dos argumentos: evitar imponer una carga demasiado grande a las agencias responsables de la recopilación de datos y, lo que es más importante, evitar problemas metodológicos, ya que ‘al introducir más y nuevos indicadores internacionales, los problemas para definir e interpretar las estadísticas internacionales incrementará’<sup>75</sup>. Con base en esta filosofía, la CEPEJ comenzó con una evaluación que se limitó a unas cien preguntas.

En el transcurso de las siguientes rondas de evaluación, el número de preguntas creció constantemente, al igual que los informes de evaluación. El equilibrio cambió a favor de un detalle cada vez mayor, pero la mayor variedad de información tenía un precio. El primer informe publicado en 2002 fue relativamente breve, claro, se centró en indicadores básicos de funcionamiento y eficiencia de los sistemas judiciales nacionales, mientras que todos los informes posteriores fueron más amplios, más difíciles de leer y usar y menos orientados a indicadores numéricos específicos. Con cada ronda subsiguiente, aumentó el número de preguntas abiertas y definidas de manera imprecisa; el número creciente de preguntas produjo un número creciente de resultados nulos, es decir, preguntas sin respuesta.

---

<sup>74</sup> P. Albers, cit. *supra* 22.

<sup>75</sup> *Ibid.* p. 9-10.

Si bien el alcance de las respuestas recibidas sigue siendo satisfactorio, hay algunos indicios preocupantes de que en el futuro podría cuestionarse. En 2010, uno de los principales estados europeos, Alemania, señaló que “dada la carga de trabajo multiplicada por la organización federal del país ... no podía registrarse en el proceso establecido en un plazo bienal”<sup>76</sup>. Si Alemania, que también proporcionó el presidente a la CEPEJ en el período en que se estableció este modelo de evaluación, es seguida por otros estados federales (Rusia, Reino Unido, Suiza) u otros estados que podrían encontrar la evaluación demasiado exigente, la integridad territorial de la recopilación de datos, una de las principales ventajas de la CEPEJ, podría verse seriamente comprometida.

Independientemente del éxito futuro en la recopilación de información de los estados europeos, la capacidad de la CEPEJ para procesar e interpretar una gran cantidad de datos es bastante limitada. Como parte del Consejo de Europa, CEPEJ también se encuentra bajo una presión presupuestaria considerable. La financiación de la CEPEJ es muchas veces menor que la de cualquiera de los proyectos comparables del “hermano mayor”, la UE. La CEPEJ como tal opera como un grupo de expertos nominados por los estados del CoE, que se reúne solo dos veces al año para una sesión plenaria de dos días; los grupos de trabajo, incluido el de evaluación, se reúnen con la misma frecuencia. El eje de su trabajo lo completan la Secretaría, los corresponsales nacionales y un experto científico designado ad hoc encargado de la tarea de analizar las cifras nacionales presentadas por los Estados miembros, verificarlas y preparar el anteproyecto de informe. En tales circunstancias, ponerse en contacto con 46 países y registrar respuestas a varios cientos de preguntas para cada uno de ellos obviamente no deja mucho tiempo para nada más que el procesamiento estadístico mecánico.

Sin embargo, con una creciente reputación internacional, las demandas de CEPEJ son cada vez mayores. Su trabajo se ha vuelto políticamente relevante. Este es otro desafío que puede afectar y ha comenzado a afectar tanto la precisión de los datos como el contenido de los informes de evaluación. Ya la primera ronda de evaluación ha generado diferentes reacciones políticas sobre la base de comparaciones superficiales. En Francia, por ejemplo, la información sobre el presupuesto de justi-

---

<sup>76</sup> EJS 2010, cit. *supra*, p. 7.

cia provocó una fuerte protesta de la Unión Francesa de Jueces, que argumentó que el informe de la CEPEJ “muestra el estado de pobreza de las instituciones jurídicas francesas”<sup>77</sup>. La respuesta del Ministro de Justicia fue negar la pertinencia y exactitud de los datos presentados<sup>78</sup>. Sin embargo, en la primera ronda de evaluación posterior, los informes oficiales sobre el presupuesto judicial ya se han visto empañados por los intentos de presentar cifras más altas al incluir varios elementos externos en el presupuesto del tribunal<sup>79</sup>. Cuando las estadísticas se vuelven políticamente relevantes, tienden a volverse menos confiables y, en un sistema de autoinforme, por parte de las autoridades públicas que están básicamente bajo control e influencia políticos, esto debería ser un motivo de especial preocupación.

Otro subproducto del hecho de que CEPEJ se hiciera famoso a nivel local, regional y europeo es un cierto cambio en su composición, enfoque y filosofía. Al principio, CEPEJ estaba muy orientado al usuario. Destacó la necesidad de mejorar el funcionamiento de los distintos sistemas de justicia facilitando el acceso a la justicia a sus usuarios. Se promovieron prácticas judiciales innovadoras, con un toque de idealismo judicial paneuropeo, a medida que los documentos programáticos y los eventos centrales buscaban abordar cuestiones como los “plazos óptimos” y el “juicio ideal”. Se pensó que comparar los sistemas de justicia nacionales era un proyecto igualmente relevante para todos los países del Consejo de Europa, independientemente de su tamaño, historia y fortaleza económica. Parece que el desarrollo actual se ha apartado un poco de estas premisas.

El trabajo de la CEPEJ se ha convertido en un punto de interés para los administradores de los tribunales, los profesionales del derecho y sus organizaciones profesionales, que están representadas como observadores. Sus cuestionarios han incluido una serie de elementos que están dirigidos a ‘personas con información privilegiada’, y los informes ahora enfatizan nuevos indicadores artificiales que son internamente relevantes para la administración de tribunales y casos, como ‘tasas de liquidación’, ‘tasas de rotación de casos’, ‘tiempo de disposición’,

---

<sup>77</sup> USM, majority, 6.10.2006., at 11:34 (AFP).

<sup>78</sup> Pascal Clement, in *Le Monde*, 7.10.2006.

<sup>79</sup> EJS 2006, cit. *supra*, p. 19, donde se afirma que, para Francia, «el elevado aumento entre 2002 y 2004 se debe [...] en su mayor parte a la inclusión de [otras] líneas presupuestarias».

Indicadores CPJ (caso por juez) ‘,’ indicadores ER (tasa de eficiencia) ‘,’ etc. El objetivo de mejorar los sistemas de justicia mediante la creación de una justicia fácil de usar que proteja eficazmente los derechos de los ciudadanos no se ha perdido por completo, sin embargo, Los elementos, los elementos de la eficiencia burocrática, han ganado importancia.

Uno puede preguntarse si las afirmaciones iniciales sobre la evaluación que no están “libres de valores”, pero sí “libres de teorías”, se reflejan realmente más. Las últimas resoluciones políticas ven el trabajo de la CEPEJ en el contexto del desarrollo de herramientas que deberían permitir a aquellos países que tienen dificultades para asegurar juicios justos en un tiempo razonable para cumplir mejor con sus obligaciones internacionales. Este es, por supuesto, un objetivo valioso, pero diferente de la intención inicial de aspirar a mejorar el funcionamiento de los sistemas judiciales en todos los países europeos. Algunos intentos recientes de crear “grupos de países comparables”<sup>80</sup> sugieren que las comparaciones entre todas las jurisdicciones no son posibles ni deseables. Además, la separación de enfoque entre los sistemas de justicia ‘ricos’ (tradicionales) y ‘pobres’ (transicionales) puede conducir a diferentes estándares y objetivos de evaluación: en el primer caso, la comparación de los sistemas de justicia sería ‘libre de teorías’, es decir, limitado al intercambio de información y la eventual armonización de las estadísticas judiciales; en el segundo caso, el propósito de la evaluación se basaría en la teoría de que el desarrollo judicial debe ser monitoreado, a través de los “observatorios” y la “presión de los pares”, y que deben introducirse pasos concretos de reforma. De hecho, puede ser cierto que muchos sistemas judiciales europeos necesiten llevar a cabo reformas significativas, al igual que es cierto que esta necesidad no es igualmente intensa en todos los sistemas. Sin embargo, la fusión de tres funciones diferentes en un mismo cuerpo - de la recolección supuestamente neutral de datos empíricos sobre los sistemas de justicia, de los intentos de estudiar e interpretar esos datos (intensificados en el último informe)<sup>81</sup>, y de recomendaciones y sugerencias concretas para ciertos sistemas - puede comprometer la solidez y solidez de los resultados.

---

<sup>80</sup> De la presentación del Presidente del Grupo de Trabajo de Evaluación de la CEPEJ, Jean-Paul Jean, en la rueda de prensa celebrada el 8.10.2008. (<http://www.coe.int/cepej>).

<sup>81</sup> Los últimos informes (EJS 2008 y 2010) han introducido una sección “interpretativa”, destinada a resaltar “algunas indicaciones cuantitativas y tenden-

¿Cuál es una respuesta adecuada a todos estos desafíos? ¿Cómo podemos aprovechar mejor el gran potencial de la información empírica recopilada sobre los sistemas judiciales europeos? Para un análisis adecuado de los resultados de los esfuerzos de evaluación de la CEPEJ, se necesita una investigación comparativa independiente, sistemática y bien considerada, realizada de manera interdisciplinaria y en un entorno libre de presiones políticas. Mientras planeaba embarcarse en el ambicioso viaje de la evaluación comparativa de los sistemas judiciales europeos, la CEPEJ se ha beneficiado de los servicios de varios científicos destacados, como Marco Fabri, Hazel Genn, Pim Albers, Roland Eshuis, Beata Gruszczynska y Jon Johnsen (por nombrar solo como parte del dedicado grupo de expertos que participaron activamente en la fase inicial del proyecto de evaluación) El vínculo con el pensamiento estratégico y la interpretación sistémica de los datos recopilados se ha debilitado algo en los últimos años, mientras que los expertos vinculados a los gobiernos nacionales y los elementos más técnicos de los métodos estadísticos empleados han pasado a primer plano. Al mismo tiempo, el hilo conductor de todo el ejercicio, mejorar la eficiencia de los sistemas judiciales en beneficio de sus usuarios, se ha vuelto un poco difuso. En cualquier caso, las nuevas rondas de evaluación podrán beneficiarse de una reevaluación metodológica del concepto y una verificación adicional de las fuentes y respuestas individuales. Pero no es muy tarde. Lo que se necesita es simple. De la misma manera que llegamos a la conclusión de que la recolección empírica de datos es indispensable para el procedimiento civil comparado, la CEPEJ debe tomar conciencia de que el procedimiento civil comparado es indispensable para la recolección empírica de datos sobre los sistemas judiciales. Huelga decir que Kant tenía razón de nuevo: *Anschauungen ohne Begriffe sind blind* - Las intuiciones sin conceptos son ciegas

### Annex I: El Presupuesto de los poderes judiciales europeos

Presupuesto del tribunal en Euros per capita per capita in Euros (incluyendo del ministerio público sin gastos de asistencia legal gratuita)						
Country	2004	2006	2008	(04-06 diff)	(06-08 diff)	(04-08 diff)
Albania	6,00 €		5,93 €			-1,20%
Andorra	63,00 €	73,15 €	83,70 €	16,11%	14,42%	32,85%
Armenia	1,00 €	2,60 €	5,07 €	160,12%	95,03%	407,31%
Austria	62,00 €	66,93 €	77,91 €	7,95%	16,41%	25,67%
Azerbaijan	2,00 €	3,06 €	6,99 €	53,24%	128,01%	249,40%
Belgium	63,00 €	78,35 €	74,06 €	24,37%	-5,48%	17,55%
Bosnia and Herzegovina	20,00 €	21,19 €	25,18 €	5,96%	18,83%	25,92%
Bulgaria	9,00 €	12,29 €	24,66 €	36,57%	100,59%	173,95%
Croatia	43,00 €		60,13 €			39,84%
Cyprus	29,00 €		50,16 €			72,96%
Czech Republic	29,00 €	28,49 €	34,92 €	-1,75%	22,55%	20,40%
Denmark	29,00 €		34,03 €			17,34%
Estonia	18,00 €	23,95 €	33,76 €	33,07%	40,96%	87,58%
Finland	47,00 €	48,20 €	55,69 €	2,54%	15,55%	18,49%
France	47,00 €	48,22 €	52,83 €	2,59%	9,57%	12,40%
FYROMacedonia		12,23 €	14,76 €		20,68%	
Georgia	3,00 €	4,50 €	5,42 €	49,88%	20,52%	80,64%
Germany	96,00 €	99,26 €		3,39%		
Greece	28,00 €	29,92 €	31,88 €	6,86%	6,55%	13,85%
Hungary	38,00 €	39,10 €	40,43 €	2,89%	3,42%	6,41%
Iceland	43,00 €	55,02 €	23,63 €	27,95%	-57,06%	-45,05%
Ireland	31,00 €	19,27 €	40,87 €	-37,85%	112,11%	31,83%
Italy	67,00 €	68,11 €	69,89 €	1,66%	2,61%	4,31%
Latvia	14,00 €	21,59 €	31,34 €	54,18%	45,18%	123,85%
Lithuania	18,00 €	25,21 €	30,81 €	40,04%	22,24%	71,19%
Luxembourg	101,00 €	115,05 €	125,41 €	13,91%	9,00%	24,16%
Malta	24,00 €	27,62 €	28,15 €	15,09%	1,90%	17,28%
Moldova	13,00 €	1,99 €	3,58 €	-84,71%	79,88%	-72,49%
Monaco	127,00 €	161,54 €	196,67 €	27,20%	21,75%	54,86%
Montenegro	13,00 €		39,71 €			205,44%
Netherlands	67,00 €	77,67 €	89,00 €	15,93%	14,59%	32,84%
Norway	36,00 €	40,03 €	36,84 €	11,20%	-7,97%	2,34%
Poland	27,00 €	38,98 €	40,32 €	44,35%	3,45%	49,34%
Portugal	50,00 €					
Romania	9,00 €	17,44 €	25,14 €	93,76%	44,19%	179,38%
Russian Federation	17,00 €	24,38 €	22,90 €	43,42%	-6,06%	34,72%
Serbia	11,00 €	22,93 €	30,30 €	108,47%	32,13%	175,45%
Slovakia	20,00 €	27,47 €	37,72 €	37,34%	37,31%	88,58%
Slovenia	64,00 €	74,81 €	87,50 €	16,89%	16,97%	36,73%

Spain	56,00 €		81,41 €			45,37%
Sweden	61,00 €	64,36 €	57,51 €	5,51%	-10,64%	-5,72%
Switzerland	102,66 €	107,46 €	132,55 €	4,67%	23,35%	29,12%
Turkey	4,00 €		10,30 €			157,61%
UK-England & Wales	23,00 €	43,24 €	40,57 €	87,99%	-6,17%	76,38%
Ukraine	3,00 €	8,51 €	5,36 €	183,76%	-37,00%	78,77%
UK-Scotland	44,00 €	52,45 €	54,41 €	19,20%	3,75%	23,67%

## Annex II: Número de jueces letrados en Europa (absoluto y por 100,000 habitantes)

Country	2002		2004		2006		2008	
	total #	scaled						
Albania			383	12,5			391	12,3
Andorra	24	35,7	22	28,6	22	27,1	23	27,2
Armenia	171	5,33	179	5,6	179	5,6	216	6,8
Austria	1732	21,47	1696,5	20,7	1674	20,2	1658	19,9
Azerbaijan	333	4,1	338	4	494	5,8	494	5,7
Belgium			2500	23,9	1567	14,9	1626	15,2
Bosnia and Herze- govina			690	18	846	22	857	22,3
Bulgaria	1550	19,7			1821	23,7	2166	28,3
Croatia	1819	41	1907	42,9	1924	43,3	1883	42,5
Cyprus			96	13,9	98	12,7	100	12,5
Czech Republic	2716	26,6	2878	28,2	2995	29,1	3044	29,2
Denmark	368	6,8	368	6,8	359	6,6	380	6,9
Estonia	237	17,5	245	18,1	239	17,8	238	17,7
Finland	875	16,9	875	16,7	901	17,1	921	17,4
France	6240	10,4	6278	10,1	7532	11,9	5819	9,1
FYROMacedonia	642	31,7			624	30,6	659	32,2
Georgia	306	7	406	9	272	6,2	282	6,4
Germany	20901	25,3	20395	24,7	20138	24,5		
Greece	3571		2200	19,9	3163	28,4	3739	33,3
Hungary	2757	27,1	2757	27,3	2838	28,2	2903	28,9
Iceland	47	16,3	47	16	47	15,7	47	14,7
Ireland	119	3	130	3,2	132	3,1	145	3,3
Italy	6720	11,7	6105	10,4	6450	11	6109	10,2
Latvia	396	17,1	384	16,6	510	22,2	473	20,8
Lichtenstein	28	82,7						
Lithuania	672	19,4	693	20,2	732	21,5	755	22,5
Luxembourg			162	35,6	174	36,8	184	37,4
Malta	35	9,1	35	8,7	34	8,3	36	8,7

Moldova	465	12,9	415	12,3	431	12	460	12,9
Monaco			18	60	18	54,5	20	64,3
Montenegro			242	39	231	37,2	246	39,7
Netherlands	1809	11,3	2004	12,3	2072	12,7	2176	13,3
Norway	652	14,4	501	10,9	512	10,9	537	11,3
Poland	7771	20,3	9766	25,6	9853	25,8	9890	25,9
Portugal	1551	14,9	1754	16,7	1840	17,4	1906	18
Romania	3694	17	4030	18,6	4482	20,7	4142	19,2
Russian Federation	17144	11,8	29685	20,7	30539	21,5	34390	24,2
San Marino			16	53,9			19	60,8
Serbia	2500	33,3	2418	32,2	2506	33,8	2506	34,1
Slovakia	1232	22,9	1208	22,4	1337	24,8	1388	25,7
Slovenia	774	39,4	780	39	1002	50	1083	53,5
Spain	4109	9,8	4201	9,8	4437	10,1	4836	10,7
Sweden	1693	18,9	1618	17,9	1270	13,9	1039	11,3
Switzerland	948	12,9			1229	16,5	1089	14,1
Turkey	5255	7,5	5304	7,5	6593	9	7198	10,1
Ukraine	7420	15,5	6999	14,8	6893	14,8	7205	15,5
UK-England and Wales	2195	4,2	1305	2,5	3774	7	1902	3,5
UK-Northern Ireland*	62	3,7	62	3,6	371	21,3	123	7
UK-Scotland	227	4,5	227	4,5	227	4,4	181	3,5

### Annex III: Salarios de los jueces al inicio y al final de sus carreras

Country	Salary min	Ratio average (min)	Salary max	Ratio average (max)	Ratio min to max
Albania	7.250,00	1,4	14.486,00	2,8	100%
Andorra	72.443,00	3,1	39.050,00	1,7	-46%
Armenia	6.069,00	2,5	9.103,00	3,8	50%
Austria	45.612,00	1,1	110.633,00	2,6	143%
Azerbaijan	8.256,00	2,9	13.728,00	4,8	66%
Belgium	59.934,00	1,6	129.673,00	3,5	116%
Bosnia and Herzegovina	24.015,00	3,5	41.481,00	6,1	73%
Bulgaria	7.227,00	2,2	23.266,00	7	222%
Croatia	25.765,00	2,1	58.490,00	4,7	127%
Cyprus	71.668,00	2,9	127.387,00	5,1	78%
Czech Republic	22.374,00	2,1	50.378,00	4,8	125%

Denmark	78.348,00	1,6	109.212,00	2,3	39%
Estonia	34.776,00	3,5	47.817,00	4,8	38%
Finland	53.000,00	1,5	114.500,00	3,3	116%
France	36.352,00	1,1	107.011,00	3,4	194%
FYROMacedonia	16.807,00	3,3	20.912,00	4,1	24%
Georgia	11.500,00		22.800,00		98%
Germany					
Greece	51.323,00	2,1	105.770,00	4,3	106%
Hungary	19.176,00	2	37.480,00	4	95%
Iceland	57.234,00	2,1	73.463,00	2,7	28%
Ireland	147.961,00	4,5	257.872,00	7,8	74%
Italy	45.188,00	2	131.302,00	5,8	191%
Latvia	18.901,00	2,3	46.764,00	5,7	147%
Lithuania	16.525,00	2,2	29.862,00	4	81%
Luxembourg	76.607,00	1,8	140.201,00	3,3	83%
Malta	32.584,00	2,5	32.584,00	2,5	0%
Moldova	3.300,00	1,7	5.100,00	2,6	55%
Monaco	42.285,00				
Montenegro	19.756,00	2,7	25.035,00	3,4	27%
Netherlands	70.000,00	1,4	115.000,00	2,3	64%
Norway	83.239,00	2	136.978,00	3,2	65%
Poland	15.189,00	1,8	43.826,00	5,2	189%
Portugal	34.693,00	1,7	83.401,00	4,2	140%
Romania	15.667,00	2,7	36.802,00	6,4	135%
Russian Federation	13.067,00	2,6	45.011,00	9	244%
San Marino	70.760,00	4,1	84.756,00	3,4	20%
Serbia	17.480,00	4,3	33.371,00	8,2	91%
Slovak Republic	25.303,00	2,9	36.550,00	4,2	44%
Slovenia	26.949,00	1,6	55.509,00	3,3	106%
Spain	49.303,00	1,7	137.810,00	4,7	180%
Sweden	56.104,00	1,9	96.634,00	3,2	72%
Switzerland	107.940,00	2,3	227.446,00	4,9	111%
Turkey	18.251,00		37.146,00		104%
UK-England and Wales	105.526,00	4	212.093,00	8,1	101%
UK-Northern Ireland	105.515,00	4,6	176.899,00	7,7	68%
UK-Scotland	128.296,00	5,1	214.165,00	8,5	67%

**Salario min** = Salario bruto anual de un juez profesional de 1ra instancia

**Ratio promedio (min)** = Salario bruto de un juez respecto al salario bruto anual promedio nacional

**Salario máximo** = Salario bruto anual de un juez de la Corte Suprema o del Tribunal Superior de Apelaciones

**Ratio promedio (max)** = Salario bruto de un juez con respecto al salario anual bruto promedio nacional

**Ratio min to max** = Porcentaje de incremento entre los salarios de los jueces de 1ra instancia y los de los jueces más altos



BIBLIOTEX  
EDITORIAL JURÍDICA

**"Cuatro características corresponden al juez: Escuchar cortésmente, responder sabiamente, ponderar prudentemente y decidir imparcialmente."**

SÓCRATES



9 de Julio 218 - S. M.  
de Tucumán  
Tel: 4217089



9 de Julio 218 - S. M.  
de Tucumán  
Tel: 4217089



SIMÓN BOLÍVAR

**"Las buenas costumbres, y no la fuerza, son las columnas de las leyes; y el ejercicio de la justicia es el ejercicio de la libertad."**

BIBLIOTEX  
EDITORIAL JURÍDICA



## EFICIENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS



Uzelac • Pérez Ragone • Giusti  
Coordinadores

# EFICIENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordinadores:  
**Alan Uzelac • Álvaro Pérez Ragone • Laura Giusti**



### PROF. DR. ALAN UZELAC

Alan Uzelac es Catedrático de Proceso Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad de Zagreb, Croacia. Graduado de la Universidad de Zagreb - Facultad de Filosofía (licenciatura en filosofía y literatura comparada) y Facultad de Derecho (dipl. iur. en 1988). Títulos de posgrado recibidos de la Universidad de Zagreb: Maestría en Derecho, y Doctorado en Derecho. Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal. Universidad de Viena, Austria (Visiting Fellow, 1992, 1995), Harvard Law School, EE. UU. (Fulbright Visiting Researcher, 1996).

### PROF. DR. ÁLVARO PÉREZ RAGONE

Profesor titular full time de Derecho Procesal Civil (Universidad San Pablo-Tucumán) Investigador Externo Universidad Católica del Norte (Chile). Egresado Universidad Nacional de Tucumán (Abogado) Magister y Doctor en Derecho (Universidad de Colonia/Alemania) Becario Fundación alemana Konrad-Adenauer. Postdoctorado en derecho (Universidad de Freiburg y Colonia/Alemania) Becario y fellow Alexander-von Humboldt. Profesor visitante Universidad de Heidelberg (Becario DAAD, Alemania), visiting fellow Universidad de Kontanz (Alemania). Miembro de la Asociación Internacional de Derecho Procesal.

### PROF. MAG. LAURA GIUSTI

Lic. en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario), Especialista en Dirección de RRHH (UTN) Magister en Política y Gobierno (Universidad de San Pablo Tucumán). Doctoranda en Administración y Política Pública (UNC) Docente de grado y Posgrado (USPT). Miembro de la Sociedad Argentina de Análisis Político.

# EFICIENCIA DE LA JUSTICIA CIVIL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

**Coordinadores**

Alan Uzelac

Álvaro Pérez Ragone

Laura Giusti

San Miguel de Tucumán

2022

Hecho el depósito que establece la ley 11.723. Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por ningún medio, sin previa autorización del autor. Impreso en Argentina. Printed in Argentina.

Editado por:



BIBLIOTEX  
EDITORIAL JURÍDICA

9 de Julio 218 - San Miguel de Tucumán  
Tel: 0381 4217089 - [www.bibliotex.com.ar](http://www.bibliotex.com.ar)  
[info@bibliotexlibros.com](mailto:info@bibliotexlibros.com)

**ADVOCATUS**

Obispo Trejo 181 - Córdoba  
[editorial@advocatus.com.ar](mailto:editorial@advocatus.com.ar)  
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723  
Impreso en Argentina