

# EFICIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA Y EN SUS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Autores:

Francisco Gutiérrez López

María José Vázquez Cueto

José Vallés Ferrer

Universidad de Sevilla

## Resumen

Es un hecho comúnmente aceptado que, en el seno de la Administración Pública, el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia tiene capital importancia para una sociedad.

El sistema judicial español es objeto de severas críticas, que lo califican de ineficiente y tardío. Un gran sector social y profesional de la Administración de Justicia considera que la falta de medios es la causa de su mal funcionamiento, y reclaman mayor inversión, porque, teóricamente, ello conllevaría la mejora de un servicio público que se considera esencial para lograr la seguridad jurídica que cualquier país necesita, y que se alcanza con una Justicia eficiente. ¿Es esta una demanda corporativa o sectorial recurrente e interesada, o, ciertamente, como algunos dicen, la Justicia en España es la Cenicienta de la Administración, y es la falta de inversión la causa más determinante que explica su actual funcionamiento?

Si atendemos al hecho de que desde hace ya algunos años existe consenso social e, incluso, de los propios partidos políticos que han gobernado nuestro país durante los últimos 35 años, en reconocer que el funcionamiento de la Justicia en España no es ejemplar y puede mejorarse, se han diagnosticado los problemas y se pueden identificar las reformas necesarias para resolverlos, como se deduce del Pacto para la Reforma de la Justicia que el 28 de mayo de 2001 firmaron el gobierno de la nación, el PP y el PSOE, parece una obviedad que el problema es real y no una invención interesada.

Pero, el objetivo que persigue esta investigación no es realizar una crítica a la actuación de los poderes públicos o partidos políticos en relación con la Justicia, ni si se ha

cumplido o no el Pacto para la Reforma de la Justicia. El objetivo es analizar cuál ha sido el funcionamiento de la Administración de Justicia en España como un todo y en sus distintas Comunidades Autónomas en el periodo 2004-2013, y su evolución; determinar, si ello es posible, cuales son las razones que podrían explicar ese funcionamiento; precisar qué incidencia han podido tener las reformas legislativas aplicadas y, especialmente, qué relación guarda con todo ello la inversión realizada en esta década en la Administración de Justicia, para poder determinar, de ese modo, si el problema es económico o no.

## **1.- Introducción.**

Santos Pastor Prieto<sup>1</sup>, destacado estudioso y precursor en nuestro país del análisis de lo que Richard A. Posner denominó la Economía de la Justicia<sup>2</sup>, entendió que *“El sistema jurídico es un componente fundamental para la vida de las personas. También para el desempeño económico. Las economías de mercado necesitan sistemas jurídicos que incentiven la creación de valor mediante adecuados derechos de propiedad, estimulen los contratos dotándolas de un derecho de contratos que reduzca los costes de transacción y garanticen y promuevan el desarrollo de los derechos y libertades. La justicia es parte del sistema jurídico y su función principal consiste en hacer que las normas no sean papel mojado. Las leyes que no se aplican, por buenas que sean, no surten efectos sociales. Cuando la justicia es lenta, costosa o ineficaz, las personas sufren injustas e ineficientes violaciones en sus derechos y libertades”*.

Ballbé y Padrós<sup>3</sup> abundaban en esta idea cuando argumentaron que *“El sistema jurídico va a influir de forma decisiva en la configuración de los diferentes ámbitos de la economía y de la sociedad. En este sentido, empieza a existir una percepción generalizada de que los Estados compiten entre ellos para ofrecer unos buenos niveles y calidades de servicios públicos e infraestructuras, y aunque no exista una igual percepción, los estados están compitiendo también por tener una buena reputación es aspectos que en principio no parecen tener tanta relación con el tema como es el sistema jurídico del país. Por ello, las decisiones sobre la localización de los centros de producción de las empresas en uno u otro*

---

<sup>1</sup> S. Pastor y V. Rosales, “Dos dimensiones de la eficacia de la justicia”, en *Economistas*, n.º 105, 2005, pág. 103.

<sup>2</sup> “The economics of Justice”, Library of Congress, United States of America, 1981.

<sup>3</sup> Estado competitivo y armonización europea, Ariel, Barcelona, 1997, pág. 49. En el mismo sentido, Alejandro Nieto, “El desgobierno Judicial, Fundación Alfonso Martín Escudero, editorial Trotta. 3.ª edición, 2005, Madrid, pag.71.

*Estado, no solo son adoptadas en base a consideraciones de costes de la mano de obra sino, también en base a las instituciones y sistemas jurídicos de los diferentes países. La competitividad nacional dependerá cada vez más de las políticas jurídicas que afectarán al atractivo de ubicar los centros de producción en un país determinado”.*

En este mismo sentido, el Círculo de Empresarios<sup>4</sup> advirtió que *“Existe una amplia evidencia empírica y una sólida fundamentación teórica, que muestra que la eficacia de la organización económica es la clave del desarrollo económico de los países y que tal eficacia está directamente relacionada con el marco jurídico institucional... Un mal funcionamiento de la justicia genera costes difusos u ocultos, de difícil cuantificación, pero relevantes, y que recaen sobre el conjunto de la sociedad, y no solo por los afectados por los procedimientos judiciales”.*

Pero, la importancia que la Justicia tiene en la sociedad también es visible por las consecuencias que su mal funcionamiento acarrea, como ya señaló Santos Pastor Prieto<sup>5</sup>: *«A menudo son cuantiosas las pérdidas sociales imputables al mal funcionamiento de la Justicia. Se trata de un conjunto de actividades económicas o de otro tipo que no se realizan por ese motivo. Los operadores registran ese mal funcionamiento como un aumento de la incertidumbre o de los costes, o unos menores beneficios en la actividad que estén desarrollando o piensan desarrollar, y tratarán de trasladarlo en cuanto puedan imponiendo una mayor prima de riesgo al país (o al prestatario), aumentando los precios, reduciendo la oferta de bienes y servicios o, en su caso, la demanda. Descensos en la inversión, disminuciones en la contratación laboral, el otorgamiento de créditos, la compra de bienes de consumo, la construcción de viviendas o la producción son manifestaciones comunes de este problema. No representan costes o pagos directos, como pueden ser los honorarios de abogados o expertos, sino un tipo de costes indirectos o implícitos que no se visualizan y por eso a veces se denominan costes ocultos».*

Este trabajo desarrolla los siguientes epígrafes. En el número dos expondremos la metodología a seguir en el análisis y las fuentes. En el epígrafe tres se presentan los datos que sirven para elaborar los indicadores. En el cuarto epígrafe se comparan los indicadores

---

<sup>4</sup> *Justicia, Economía y Empresa*, Círculo de Empresarios, 2003, pag. 2.

<sup>5</sup> Santos Pastor Prieto, “Dilación, eficiencia y costes”, *Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia*, Fundación BBVA, Bilbao, 2003, pag 105.

para determinar las relaciones de estos con el funcionamiento de la Justicia. En base a ello se exponen, en el epígrafe cinco, las conclusiones.

## **2.- Metodología y fuentes.**

La metodología empleada en el trabajo será de carácter cuantitativo. Una vez formulado el problema: Funcionamiento de la Administración de Justicia, estableceremos una hipótesis de partida:  $H_0 = A$  una mayor inversión económica le corresponde un mejor funcionamiento, para cuya contrastación (aceptación o rechazo) utilizaremos la información disponible sobre el Presupuesto para Justicia y dotación de capital humano, así como datos relativos a la actividad jurisdiccional.

No obstante, la tarea es compleja. En primer lugar, por la organización de la Justicia en España. La Constitución Española estableció en su artículo 149, 1-5ª que el Estado tenía competencia exclusiva sobre la Administración de Justicia, y en su artículo 122-1º que *“La ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, funcionamiento y gobierno de los Juzgados y Tribunales...”*.

No obstante, el desarrollo legislativo posterior y la interpretación que realizó el Tribunal Constitucional en sus sentencias 56/1990 y 62/1990, distinguiendo entre Administración de Justicia en sentido estricto, que es el que ostenta el Poder Judicial, y administración de la Administración de Justicia, que es la encargada de proveer los medios materiales y personales a la primera, han configurado una gestión compleja<sup>6</sup>, según reconoció el CGPJ en el Libro Blanco de 1997, y dispersa, pues las competencias están:

- Desconcentradas entre poderes del Estado, pues las comparten el MJ y el CGPJ.
- Descentralizadas en las CCAA las relativas a la organización de la oficina judicial, medios materiales y funcionarios.

En segundo lugar, porque la información existente es deficiente y la información resulta esencial no solo para realizar el análisis científico sino para la planificación de las

---

<sup>6</sup> Se intentó mitigar estos problemas mediante la constitución de la Conferencia Sectorial de la Administración de Justicia el 23 de octubre de 1999, órgano de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas en materia de provisión de medios materiales, económicos y personales necesarios, que actúa bajo los principios de lealtad institucional, cooperación y respeto recíproco.

posibles soluciones. Para ello, valgan las consideraciones que el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) ya realizaba en 2001 para resaltar la necesidad de recabar información como una finalidad importante para alcanzar objetivos esenciales en la función pública: *“El conocimiento del coste de la justicia, como el de cualquier otro servicio público, es relevante para facilitar la planificación, la identificación de las buenas prácticas y, especialmente, en la rendición de cuentas a la ciudadanía”*<sup>7</sup>.

Pero, probablemente, ningún reconocimiento más claro, preciso y autocrítico de la deficiente situación existente que el recogido en la Exposición de Motivos del Reglamento del CGPJ 1/2003, de 9 de julio de la Estadística Judicial<sup>8</sup>: *“La información de que dispone la sociedad española sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia es, por lo general, escasa y de baja calidad. La información estadística, más en concreto, es además, dispersa, tardía y costosa. Difícilmente puede entenderse cómo pueden tomar decisiones los responsables de la política jurídica con una información tan limitada como la existente. Seguramente el problema más importante al que se enfrenta cualquier estudioso de la actividad judicial de nuestro país es la enorme deficiencia de sus estadísticas. Estas incurren con demasiada en errores graves, carecen de continuidad, no son sistemáticas, y sobre todo, carecen de rigor, tanto en su fuente originaria, como en la elaboración y tratamiento ulteriores”*.

La cita mantiene su vigencia hoy día, pese al tiempo transcurrido, como advierten los máximos representantes de la Unión Europea. Viviane Reding<sup>9</sup>, Vicepresidenta y Comisaria de Justicia de la UE, declaró en 2014 que *“Aplazar la justicia equivale a denegarla. Los Indicadores de la justicia en la Unión son una herramienta clave en la estrategia económica de la UE, que permite una administración de justicia más eficaz para los ciudadanos y las empresas. Un sistema de justicia independiente y que funcione correctamente es esencial para ganarse la confianza de los ciudadanos y los inversores, e indispensable para generar confianza mutua en el espacio europeo de justicia”*.

El complejo entramado, fruto de la dispersa y, a veces, superpuesta distribución competencial de la Justicia española, en la práctica causa algunas anomalías. Por ejemplo, la

---

<sup>7</sup> Boletín Informaciones Estadísticas nº 27, junio 2001.

<sup>8</sup> También Santos Pastor Prieto, “Dilación, eficiencia y costes” pág. 22, ob. cit.

<sup>9</sup> Comunicado de Prensa de la Comisión Europea, Bruselas 17-3-2014.

dirección en materia de estadística judicial corresponde al Comité Nacional de Estadística Judicial, integrado por el Ministerio de Justicia (MJ), por representantes de las CCAA transferidas, CGPJ y Fiscalía General del Estado (FGE), y que es el competente para aprobar los planes estadísticos, generales y especiales, de la Administración de Justicia y establecer criterios uniformes y de obligado cumplimiento para todos sobre la obtención, tratamiento informático, transmisión y explotación de los datos estadísticos del sistema judicial español. Sin embargo, en realidad, la labor estadística de la actividad de los órganos judiciales la realiza el CGPJ a través de su Sección de Estadística Judicial y del Comité de Estadística Judicial, siguiendo los mandatos del Pleno del CGPJ, que se plasman en los Planes de Estadística Judicial de vigencia quinquenal y los Programas Anuales de Estadística Judicial.

Así, la recopilación de datos resulta compleja, porque, con carácter general, debe resaltarse que, aunque el Ministerio de Justicia asume, en teoría, una función centralizadora o de coordinación de la actividad estadística de los datos relacionados con la Administración de Justicia en España o en sus CCAA, lo cierto es que esta tutela es más teórica que real, lo que provoca una cierta sensación de orfandad y un déficit de información, especialmente en materia económica, que, a veces, llega a cristalizar en la existencia de datos contradictorios.

Abundando en ello, y en relación con la información económica de España, la dificultad radica esencialmente en tres puntos: el primero está relacionado con la organización desconcentrada y descentralizada de la Administración de Justicia, que motiva, que las competencias estén compartidas entre el Ministerio de Justicia y el CGPJ, y que las competencias del MJ referidas a la asignación y gestión de los recursos materiales de la oficina judicial, funcionarios y Justicia Gratuita puedan estar descentralizadas a favor de las CCAA. El segundo, que no existe un presupuesto nacional consolidado que englobe el presupuesto total asignado a la Administración de Justicia en España. El tercero, que no existen criterios uniformes y reglados que determinen qué gastos deben ser considerados como realizados en la AJ.

Estas circunstancias provocan que, para conocer el presupuesto de la Justicia en España, deban sumarse los presupuestos iniciales del Ministerio de Justicia, del CGPJ y de las CCAA con competencias transferidas, que en 2004 eran 8 y en 2013 ya 12. Conocer los presupuestos iniciales de la Administración Central (MJ y CGPJ) resulta asequible, porque en

la información facilitada por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado se diferencia, entre los distintos programas, el relacionado con tribunales y ministerio público. Por el contrario, el de las CCAA es más complejo porque como quiera que normalmente las Consejerías de las CCAA que tienen asumidas las competencias en Justicia comparten otras competencias (Gobernación, Administraciones Públicas, Interior...), a veces, los programas no están suficientemente individualizados en las leyes de presupuestos y no es posible conocer con precisión la inversión realizada en tribunales, ministerio público y justicia gratuita. No obstante, la información facilitada por las CCAA ha mejorado desde 2004 y en 2013 casi todas recogen el programa Administración de Justicia en apartados independientes.

En cuanto a la dotación de personal, la información de la planta orgánica de jueces la facilita anualmente el CGPJ en las publicaciones anuales de la Justicia Dato a Dato y Memorias. La planta orgánica del Ministerio Fiscal se obtiene de la memoria de la FGE y de los documentos antes citados del CGPJ. La plantilla orgánica de los Letrados de la Administración de Justicia (antiguos secretarios judiciales) es facilitada por el MJ. La mayor dificultad la presenta el conocer la plantilla de funcionarios judiciales, pues difieren los datos aportados por el CGPJ y por los boletines estadísticos del personal al servicio de las administraciones públicas del Registro Central de Personal del M<sup>a</sup> de Hacienda y Administraciones Públicas. En este trabajo se tendrán en cuenta preferentemente los ofrecidos por el CGPJ por considerarlos más precisos. Por último, la información del número de abogados y procuradores la facilita el CGPJ en sus publicaciones anuales de la Justicia Dato a Dato y Memorias.

La información de la actividad de juzgados y tribunales la facilita íntegramente el CGPJ en las publicaciones anuales de la Justicia Dato a Dato, Memorias anuales e informes de actividad de los órganos jurisdiccionales del Servicio de Estadística. No obstante, a veces, especialmente en los datos referidos al año 2004, las informaciones anuales aportadas no coinciden con las facilitadas por las publicaciones de años posteriores. En estos casos, se han tenido en cuenta, con carácter general, los datos que ofrecen los documentos posteriores que contengan secuencias históricas. Sí es necesario destacar que la metodología utilizada

por el CGPJ para contabilizar la carga de trabajo que ingresa anualmente en el sistema judicial español ha sido cuestionada en algunos ámbitos<sup>10</sup>.

Ciertamente, cualquier metodología que se utilice para contabilizar la carga de trabajo del sistema judicial será imprecisa y cuestionable, porque es muy complicado establecer unos criterios rígidos, uniformes y predeterminados para evaluar la entidad o dificultad de los procesos judiciales, que no se puede predecir ni siquiera si se relacionase con la gravedad o entidad económica de los procedimientos. Baste comprobar la dificultad que ha encontrado el CGPJ para fijar criterios legales homologados para medir la actividad judicial o la carga de trabajo de los órganos judiciales<sup>11</sup>.

Por ello, teniendo en cuenta esas dificultades, debemos resaltar en este punto que, a nuestro juicio, lo importante no es tanto fijar de antemano con rigidez criterios que midan el número o la dificultad de cada proceso, como que se establezcan unos criterios uniformes y constantes en el tiempo y compartidos por las instituciones nacionales y europeas. De este modo se podrán, seguidamente, comparar estos datos, contabilizados con criterios uniformes, con los medios personales asignados a los sistemas judiciales, y se podrán alcanzar conclusiones homogéneas sobre la suficiencia o no de estos en relación con la carga de trabajo, porque, siendo esta una información importante para conocer la litigiosidad existente, no lo es para determinar si los medios personales son proporcionados y suficientes para afrontar eficazmente la carga de trabajo, que creemos es el objetivo que debe perseguir cualquier sistema de contabilización que pretenda ser útil.

Por último, y con carácter general, el objetivo perseguido es complejo porque es evidente que no resulta sencillo fijar los criterios que midan o evalúen el funcionamiento de la Justicia, pues siendo una actividad donde prima la decisión humana e intervienen múltiples variables subjetivas, no es posible cuantificar su eficacia simplemente con criterios exclusivamente numéricos. Por otra, porque, aunque resulte una obviedad que en la mayoría de actividades la mayor disponibilidad económica facilita que se puedan obtener más y mejores medios, y, en consecuencia, se aumentan las posibilidades de obtener

---

<sup>10</sup> Gilberto Pérez del Blanco, "Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal". Informe sobre los datos de la estadística judicial y los datos generales sobre "panorámica de la Justicia" contenidos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial", Encargo del Colegio General de la Abogacía de España a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid, 15-5-2013.

<sup>11</sup> Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo nº 1383/06, de 3-3-06, recurso 14/04, y nº 1252/06, recurso 16/04; de 7-3-06, recurso 17/04; y de 9-10-14, recurso 497/13.

mejores resultados, lo cierto es que no puede construirse un silogismo con estas dos premisas, porque más dinero no garantiza necesariamente que se alcancen mejores resultados ni que el funcionamiento sea mejor sino que es una mera probabilidad que depende esencialmente de que se gestionen con eficiencia los recursos. Aunque eso no significa que no haya que tener en cuenta que las disponibilidades presupuestarias de cualquier Estado, Central o Autonómico, no son ilimitadas y hay que optar entre las muchas necesidades sociales existentes.

Reconocer estas limitaciones y dificultades no supone admitir que no resulte posible conocer cuál es el esfuerzo inversor que se realiza en la Administración de Justicia en España, y en sus distintas Comunidades Autónomas, cuáles son los medios disponibles y cuál es la actividad jurisdiccional que se desarrolla, medidos todos ellos con indicadores objetivos adecuados (presupuestos públicos, recursos humanos disponibles, carga de trabajo, actividad de resolución, pendencia, duración...). Y, en consecuencia, es posible intentar determinar qué relación puede existir entre todos esos indicadores y qué causas podrían explicar el resultado de la actividad jurisdiccional.

### **3.- Descripción de los datos.**

En este apartado vamos a presentar la información recopilada acerca del capital del que dispone la Administración de Justicia, tanto en unidades monetarias, extraídos de los presupuestos de la Administración Central y de las Comunidades Autónomas (CCAA) que tienen las competencias en Justicia transferidas, así como los relativos al capital humano.

#### **3.1.- Presupuesto.**

El presupuesto público de la AJ en España está conformado por la suma los presupuestos de la Administración Central (MJ y CGPJ) y de las CCAA con competencias transferidas. En 2004 el total destinado a la AJ en España ascendió a 2.241.890.676 € (0,67% del presupuesto asignado a las Administraciones Públicas) y en el año 2013 a 3.571.556.993 € (0,77% del presupuesto asignado a las Administraciones Públicas), lo que supone un incremento acumulado en el periodo del 59,31%.

Individualizado por administraciones, el presupuesto del MJ ascendió en 2004 a

974.708.000 €, y en 2013 a 1.398.867.930 €, lo que supone un incremento acumulado en el periodo del 43,52%. Para el CGPJ estas cifras fueron respectivamente de 57.733.000 € y 62.778.970 €, lo que supone un menor incremento (8,74%). Para las CCAA transferidas ascendieron a 1.209.449.676 € en 2004 y a 2.109.910.093 € en 2013, resultando un incremento del 74,45% para el periodo considerado.

En la tabla 1 se presenta la evolución de estas cifras anualmente puestas en relación con el número de habitantes y el PIB.

**Tabla 1: Presupuesto por habitante y presupuesto en porcentaje del PIB de AJ en España entre 2004 y 2013.**

Año	Presupuesto de AJ por Habitante (€)	Presupuesto de AJ en porcentaje del PIB (%)
2004	51,90	0,26
2005	54,60	0,27
2006	60,81	0,27
2007	66,21	0,28
2008	73,91	0,30
2009	76,09	0,33
2010	82,84	0,36
2011	79,34	0,34
2012	79,16	0,35
2013	75,78	0,34
<b>Evolución 04-13 (%)</b>	<b>46,01</b>	<b>30,77</b>

Fuentes: Los datos de 2004 y 2013 de leyes de presupuestos de Estado y CCAA; y los de 2005 a 2012 de Memorias del CGPJ y Justicia Dato a Dato del CGPJ 2004-2012. INE para población y PIB. Elaboración propia.

Respecto a las Comunidades Autónomas, en 2004 solo ocho CCAA tenían transferidas competencias en Justicia: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco. En 2010 ya eran 11 CCAA: las anteriores más Aragón, Asturias y Cantabria; y en 2012 se incorporó La Rioja, siendo ya 12 en 2013.

Mostramos en la tabla 2 sus presupuestos en términos absolutos, por habitantes y en porcentajes del PIB para los años 2004 y 2013.

En ella observamos que la evolución del presupuesto entre 2004 y 2013 entre las Comunidades Autónomas no fue homogénea. Superaron el incremento nacional Cataluña (84,93%), Valencia (83,40%) y Canarias (59,45%) y fue inferior en Andalucía (56,58%); País Vasco (53,30%); Galicia (43,54%), Madrid (36,43%) y Navarra (7,58%).

Tabla 2: Presupuesto, presupuesto por habitante y presupuesto en porcentaje del PIB de AJ en las Comunidades Autónomas. Años 2004 y 2013.

CCAA	Presupuesto total AJ (€)		Ppto por habitante (€)		Ppto en porcentaje del PIB	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Andalucía	257.189.564	402.712.617	33,46	47,71	0,22	0,28
Aragón	-	76.753.765	-	56,97	-	0,23
Asturias	-	44.988.742	-	42,12	-	0,21
Canarias	92.226.385	147.056.537	48,15	69,41	0,26	0,36
Cantabria	-	28.328.056	-	47,86	-	0,23
Cataluña	276.799.953	511.886.159	40,63	67,77	0,17	0,26
Valencia	135.853.600	249.159.880	29,90	48,72	0,16	0,25
Galicia	66.544.700	95.521.064	24,19	34,53	0,15	0,17
Madrid	255.939.324	349.175.720	44,09	53,76	0,17	0,18
Navarra	22.894.150	24.630.057	39,15	38,22	0,16	0,14
País Vasco	102.002.000	156.368.448	48,22	71,35	0,19	0,24
La Rioja	-	23.329.048	-	72,44	-	0,3
<b>CCAA</b>	<b>1.209.449.676</b>	<b>2.109.910.093</b>				

Fuente: Leyes de presupuestos de 2004 y 2013 de las CCAA; y Madrid y Navarra IGAE).INE. Elaboración propia.

### 3.2.- Capital Humano.

Como personal de la Administración de Justicia o que ejercen sus funciones ante ella, podemos distinguir las siguientes figuras: Jueces, Fiscales, Letrados de la administración de Justicia (antiguos Secretarios Judiciales); los cuerpos de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia y los Abogados y Procuradores.

El número total de jueces se incrementó de 4.146 en 2004 a 5.211 en 2013 (25,69%) y el de fiscales de 1.717 a 2.407 (40,19%). Porcentajes inferiores al incremento del presupuesto gasto total de la Justicia (59,31%).

En 2004 había en España 3.330 plazas de letrados de la Administración de Justicia, y 4.191 en 2013; el 25,86% más.

En España, por exclusión, son funcionarios de la AJ los que realizan funciones que no son las de jueces, fiscales o letrados de la AJ. Pero, conocer su número exacto es complicado<sup>12</sup>. En nada facilita esta labor que la organización de la AJ está compartida entre

<sup>12</sup> Los datos facilitados por el CGPJ y MHAP no coinciden. El CGPJ aporta datos en sus memorias anuales y en la Justicia Dato a Dato partir de 2005 que se ajustan a la clasificación de la LOPJ, distinguiendo el cuerpo de médicos forenses, como personal técnico al servicio de los tribunales, de los cuerpos de gestión procesal, tramitación procesal y auxilio judicial, que son los funcionarios que realizan actividades en los juzgados y tribunales, fiscalías, servicios comunes, institutos de medicina legal y secretarios de juzgados de paz. Pero en los años 2008 y 2009, sin motivo que lo explique, el número total

el MJ, el CGPJ y las CCAA con competencias transferidas. En este trabajo hemos optado por considerar las cifras que ofrece el CGPJ, y que mostramos en la tabla 3 para el total Nacional y en la tabla 4 por CCAA.

Como característica especial debe destacarse el elevado número de funcionarios/juez existente en España, que en 2004 alcanzó los 8,92 y 8,82 en 2013, sí como el número de abogados/juez, 26,17 en 2005 y 25,20 en 2013.

**Tabla 3: Capital Humano de la AJ. Años comprendidos entre 2004 y 2013.**

AÑO	Jueces	Fiscales	Letrados de la AJ	*Funcionarios según CGPJ	Abogados	Procuradores
2004	4.146	1.717	3.330	-	108.502	8.992
2005	4.201	1.740	3.536	37.482	114.143	9.060
2006	4.451	1.874	3.667	39.011	114.135	9.125
2007	4.544	1.973	3.779	40.012	116.394	9.157
2008	4.674	2.178	3.924	33.452	118.775	9.206
2009	4.836	2.189	4.048	34.554	120.691	9.265
2010	4.986	2.307	4.124	44.782	122.182	9.311
2011	5.171	2.407	4.179	44.576	125.208	9.484
2012	5.171	2.407	4.179	45.839	130.038	9.801
2013	5.211	2.407	4.191	45.946	131.337	10.067
<b>Evolución</b>	<b>25.69%</b>	<b>40.19%</b>	<b>25.86%</b>	<b>22.58%</b>	<b>21.05%</b>	<b>11.96%</b>

Fuentes: \*Memorias de 2005 a 2013 y La justicia Dato a Dato 2004-2013 del CGPJ, Memoria Fiscalía General del Estado; Secretaria Gral. de la AJ, Subdirección General de Programación de la Modernización del M<sup>o</sup> Justicia: Área de Secretarios Judiciales.

La evolución del número de jueces por CCAA/TSJ<sup>13</sup> desde 2004 a 2013 fue dispar. El incremento nacional (25,69%) se superó en Murcia (47,06%), La Rioja (37,04%), Madrid (37,01%), Canarias (34,92%), Valencia (28,96%), Navarra (27,45%), Baleares (26,21%), Castilla la Mancha (26,17%) y Andalucía (26,12%); y fue inferior en Cataluña (24,11%), Cantabria (22,58%), Galicia (20,94%), Aragón (20,17%), Asturias (19,84%), Extremadura (18,09%), Castilla-León (17,46%), País Vasco (13,50%) y en los órganos centrales (7,38%).

La variación de la planta de fiscales entre 2004 y 2013 fue superior a la media

---

de funcionarios es notablemente inferior a los datos ofrecidos por el propio CGPJ en 2007 y en 2010 y a la información que ofrecen los boletines estadísticos del MHAP. Los boletines estadísticos del personal al servicio de las administraciones públicas del Registro Central de Personal del M<sup>o</sup> de Hacienda y Administraciones Públicas ofrecen datos generales del número de funcionarios al servicio de la Administración de Justicia tanto de la Administración Central como de las CCAA. Pero los datos ofrecidos incluyen junto a los funcionarios adscritos antes reseñados, a los miembros de las carreras judicial y fiscal (sustitutos incluidos), al cuerpo de secretarios judiciales, y a los funcionarios adscritos laborales y sustitutos.

<sup>13</sup> Cada CCAA tiene su Tribunal Superior de Justicia (TSJ), menos el de Andalucía que se extiende, también, a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

nacional (40,19%) en Murcia (63,89%), Madrid (56,45%), Canarias (50,63%), Navarra (50,0%), Valencia (47,3%), Castilla la Mancha (43,86%) y Cataluña (42,05%); e inferior en Baleares (34,88%), Andalucía (34,17%), Aragón (33,33%), La Rioja (30,0%), Galicia (28,57%), Extremadura (27,27%), Cantabria (27,2%), Castilla-León (25,74%), País Vasco (23,68%) y Asturias (21,95%).

La evolución del número de letrados de la Administración de Justicia fue muy irregular entre CCAA/TSJ (tabla 4), pues mientras fue notable el crecimiento en Canarias (31,21%), Madrid (36,36%) y Murcia (44,19%), en las demás creció sobre el 20%, salvo Extremadura que no tuvo incremento.

Respecto de los funcionarios, en el periodo 2005-2013 destacaron los incrementos por CCAA/TSJ de Canarias (38,3%), Navarra (36,29%) y Madrid (35,49%); y por escasos los de Asturias (11,66%) y Cantabria (14,5%).

**Tabla 4: Capital Humano de la AJ en las CCAA/TSJ. Años 2004 y 2013.**

TSJ	Jueces		Fiscales		Letrados AJ	Evoluc. (%)	funcionarios	Evoluc. (%)	Abogados	Evoluc. (%)	Procuradores	Evoluc. (%)
	2004	2013	2004	2013	2013	05-13	2013	05-13	2013	04-13	2013	04-13
Andalucía	716	903	319	428	743	23,01	7.500	23,05	20.927	22,68	2.022	11,22
Aragón	119	143	45	60	118	25,53	1.179	19,33	2.906	18,13	302	7,09
Asturias	126	151	41	50	117	20,62	1.178	11,66	2.858	13,55	368	7,29
Baleares	103	130	43	58	108	27,06	1.120	15,94	2.559	19,41	184	6,36
Canarias	189	255	79	119	206	31,21	2.329	38,3	5.033	25,11	489	35,46
Cantabria	62	76	22	28	60	22,45	600	14,5	1.181	11,1	173	0
Castilla León	252	296	101	127	251	21,84	2.600	17,12	4.825	11,9	625	4,69
Castilla-Mancha	149	188	57	82	157	27,64	1.637	19,66	3.088	10,29	439	9,2
Cataluña	618	767	264	375	631	22,29	7.276	18,54	21.085	22,93	949	19,22
Valencia	404	521	167	246	427	27,46	4.618	22,01	12.756	19,62	104	22,79
Extremad.	94	111	44	56	94	0,00	957	19,33	1.665	6,12	266	-1,85
Galicia	277	335	112	144	270	21,08	2.548	20,87	6.405	23,08	726	10,5
Madrid	508	696	186	291	540	36,36	6.754	35,49	34.737	22,41	1.647	9,95
Murcia	102	150	36	59	124	44,19	1.251	23,62	3.822	68,3	291	10,65
Navarra	51	65	14	21	49	25,64	522	36,29	1.291	5,04	88	-8,33
País Vasco	200	227	76	94	204	25,93	2.124	17,35	5.596	9,04	374	3,31
Rioja	27	37	10	13	30	25,00	308	22,22	605	14,8	59	
T S/A.Nac	149	160	101	156	62	8,77	1093	1,49				

Fuente: La Justicia Dato a Dato 2004 y 2013 y Servicio de Estadística Judicial del CGPJ e INE. Memorias de la FGE 2004 y 2013. Elaboración propia.

Pero el número total de jueces y fiscales aportan una información incompleta teniendo en cuenta que los distintos TSJ tienen un número de órganos judiciales y carga de trabajo muy diferentes, de ahí que para realizar un análisis comparativo debemos ponerlos en relación, en primer lugar, con el número de habitantes.

Como se ve en el gráfico nº 1, superaban en 2004 la media nacional del número de jueces/100.000 habitantes (9,60) en Asturias (11,62), Cantabria (11,1), Baleares (10,45), Castilla-León (10,01), Galicia (9,96) y Canarias (9,71); tenían menos en Murcia (7,8), Castilla la Mancha (8,1), Madrid (8,64), Extremadura (8,75), Navarra (8,82), Valencia (8,86), Cataluña (9,10), Andalucía (9,24), País Vasco (9,37), La Rioja (9,39) y Aragón (9,43).

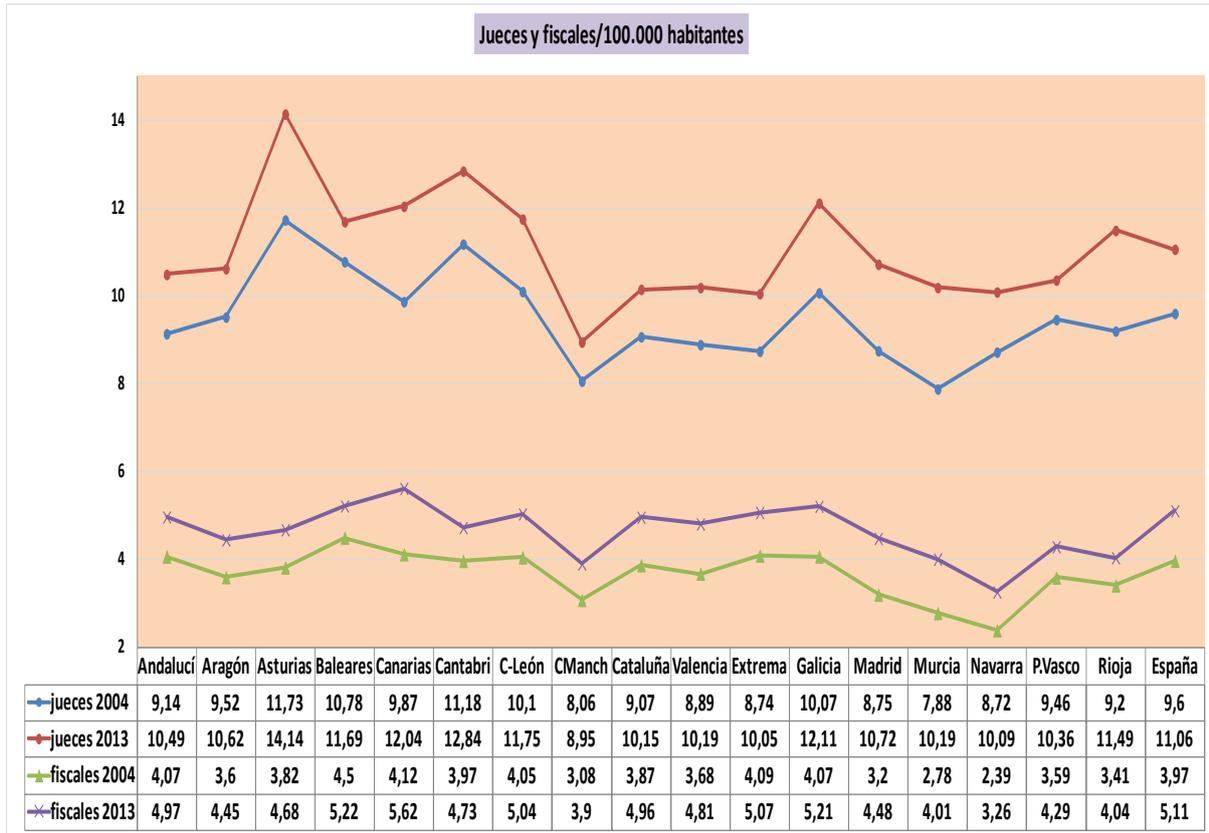
Pese a las numerosas plazas de jueces que se crearon en España desde 2004 a 2013 (1.065), las diferencias entre TSJ no se corrigieron. Así, en 2013 la media nacional (11,06 jueces/100.000 habitantes) la superaban: Asturias (14,1), que seguía siendo la que tenía más, Cantabria (12,8), Galicia (12,1), Canarias (12,0), Castilla-León (11,9) y Baleares (11,7). No alcanzaban la media 11 TSJ: Castilla la Mancha (8,8), que tenía una cantidad muy inferior al resto, Extremadura y Navarra (10,1); Cataluña, Valencia y Murcia (10,2); País Vasco (10,4); Andalucía (10,5); Aragón (10,6) y Madrid (10,7).

La variación porcentual entre 2004 y 2013 de los jueces/habitantes fue más intensa en Murcia (29,31%), La Rioja (24,89%), Madrid (22,51%), Canarias (21,99%), Asturias (20,55%) y Galicia (20,26%); y fue escasa en Baleares (8,44%) y País Vasco (9,51%).

En cuanto al número de fiscales/100.000 habitantes, en 2004, sobre una media nacional de 3,97 las cifras oscilaban entre Navarra (2,39) y Murcia (2,78) y Baleares (4,50) y Canarias (4,12). La situación era muy parecida en 2013 en que la media nacional (5,11) seguía siendo superada por Canarias (5,62), Baleares (5,22) y Galicia (5,21). Los que menos tenían seguían siendo Navarra (3,26) y también Castilla la Mancha (3,90).

El incremento nacional que se produjo en el periodo (28,72%) fue intensamente superado por Murcia (44,24%) y Madrid (40,0%) y levemente por Baleares (16,0%) y La Rioja (18,48%), sin que se adviertan criterios objetivos que permitan conocer anticipadamente cuándo o por qué se crean las plazas de fiscales, o cómo se distribuyen territorialmente.

**Gráfico 1. Jueces y fiscales por 100.000 habitantes por TSJ en 2004 y 2013.**



Fuente: Elaboración propia. Justicia Dato a Dato del CGPJ 2004 y 2013.

### 3.3.- Funcionamiento de la Administración de Justicia.

En este apartado presentamos los datos relativos al funcionamiento de la Administración de Justicia, que dividimos en carga de trabajo, actividad resolutoria y pendencia. Con ellos, y como principales indicadores del funcionamiento de la Justicia, elaboraremos las tasas de litigiosidad (TL), resolución (TR) pendencia (TP) y congestión (TC).

#### a. La carga de trabajo.

Para cuantificar la carga de trabajo que soportan los juzgados y tribunales en España<sup>14</sup> mostramos en la tabla 5 el total de asuntos ingresados y los ingresados por juez. Con ellos elaboramos la tasa de litigiosidad (TL<sup>15</sup>), tanto para el total nacional como para las CCAA<sup>16</sup>. Así, observamos que en 2004 ingresaron en el sistema judicial español 7.454.280

<sup>14</sup> Gilberto Pérez del Blanco, "Situación actual de la Administración de Justicia en España. Ya citado

<sup>15</sup> Número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes.

<sup>16</sup> Para valorar la trascendencia de las cifras, se ha de tener presente que, según informes del Servicio de Inspección del CGPJ de julio y septiembre 2014, en 2013 de los 3.896 órganos judiciales de España, 1.695 (43,53%) superaban el 150% del módulo de entrada de asuntos fijado por el CGPJ; 1.280 (32,83%) superaban el 100%; y 921 (23,64%) no alcanzaban el

asuntos y 8.636.016 en 2013<sup>17</sup>, disminuyendo el número de asuntos ingresados por juez y, sin embargo, aumentando la tasa de litigiosidad (TL).

La TL oscilaba en 2004, sobre una media nacional de 172.53 asuntos, entre Baleares (205.8) y Navarra (116.8); y en 2013, sobre una media de 183.2, entre Andalucía (215.7) y La Rioja (115.4).

Por CCAA/TSJ, el número de asuntos ingresados/juez difería sustancialmente. Así, en 2004 sobre una media nacional de 1797.6, oscilaba entre Valencia (2283.3) y Asturias (1169.1); y en 2013, sobre una media nacional de 1657,3, oscilaba entre Andalucía (2056.4) y La Rioja (1004,4).

**Tabla 5: Litigiosidad de la AJ en España y en las CCAA. Años 2004 y 2013.**

TSJ	Ingresados total		Ingresados por juez		Tasa de litigiosidad	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Andalucía	1.603.537	1.856.887	2239.6	2056.4	204.8	215.7
Aragón	160.668	192.032	1350.2	1342.9	128.6	142.5
Asturias	147.307	174.218	1169.1	1153.8	137.2	163.1
Baleares	196.507	218.806	1907.8	1683.1	205.8	196.8
Canarias	356.394	414.357	1885.7	1624.9	186	195.6
Cantabria	86.341	112.814	1392.6	1484.4	155.6	190.6
Castilla León	333.714	388.356	1324.3	1312.0	133.8	154.1
Castilla-Mancha	222.555	310.797	1493.7	1653.2	120.4	147.9
Cataluña	1.133.838	1.328.030	1834.7	1731.5	166.4	175.8
Valencia	922.441	964.405	2283.3	1851.1	203	188.6
Extremadura	131.693	155.941	1401.0	1404.9	122.5	141.2
Galicia	393.374	464.109	1420.1	1385.4	143	167.8
Madrid	1.133.715	1.306.298	2231.7	1876.9	195.3	201.1
Murcia	218.458	276.305	2141.7	1842.0	168.7	187.7
Navarra	68.321	99.190	1339.6	1526.0	116.8	153.9
País Vasco	252.932	288.274	1264.7	1269.9	119.6	131.5
Rioja	36024	37161	1334.2	1004.4	122.7	115.4
<b>España</b>	<b>7.452.280</b>	<b>8.636.016</b>	<b>1797.6</b>	<b>1657.3</b>	<b>172.53</b>	<b>183.2</b>

Fuente: Informe situación de órganos judiciales, Sección de Estadística Judicial CGPJ.

## **b. Actividad resolutoria.**

A continuación vamos a enfrentar esta carga de trabajo con la actividad resolutoria

---

100%. Es decir, el 76,36% de los órganos judiciales superaban la máxima carga establecida y, casi, la mitad, el 150%

<sup>17</sup> Por jurisdicciones, la penal es la que ingresa más asuntos; en 2004 el 76,32% del total; frente al 16,06% de la civil; el 2,92% de la administrativa y el 4,69% de la social. Cambiando la situación levemente en 2013: civil (19,34%); penal (73,01%); administrativa (2,21%) y social (5,43%)

de los juzgados y tribunales, que vamos a medir por el número total de asuntos resueltos, los asuntos resueltos por juez, el total de sentencias dictadas y las sentencias dictadas por juez, de nuevo a nivel Nacional y para cada CCAA y en los años 2004 y 2013. Los resultados se muestran en la tabla 6.

En 2004 se resolvieron en todas las jurisdicciones 7.486.906 asuntos y 8.875.557 en 2013 a nivel nacional. Cada juez resolvió 1.806 asuntos y 1.703 en 2013.

Observamos que las diferencias entre TSJ eran notables. Entre las que más asuntos/juez resolvían estaban Andalucía (2.111), Madrid (1.951) y Murcia (1.906); y entre las que menos La Rioja (996), Asturias (1.171) y País Vasco (1.273). La situación desde 2004 había experimentado pocos cambios: solo Valencia fue sustituida por Murcia entre los que más resolvían por juez.

En las sentencias dictadas por TSJ la evolución entre 2004 y 2013 fue dispar. Por juez, en 2004 había grandes diferencias sobre la media (355,8) a favor de Murcia (458,1) y Canarias (418,4), y en detrimento de Extremadura (275,1) y Castilla-León (297,7). En 2013 superaron la media de sentencias/juez (301,6) 8 TSJ: Andalucía (331,0), Murcia (325,3), Madrid (322,7), Valencia (322,4), Cantabria (320,7); Castilla la Mancha (317,2), Cataluña (314,8) y Canarias (311,7). Dictaron menos en Aragón (210,3), La Rioja (239,4), Navarra (257,7), Extremadura (262,2), Castilla-León (266,6), Asturias (276,5), País Vasco (277,3), Baleares (273,1) y Galicia (297,5).

Los datos anteriores se traducen en unas tasas de resolución<sup>18</sup>) (TR que se muestran en la tabla 6.

Las TR se mantuvo tras 2004 (1,00) en niveles inferiores a 1,00 hasta 2010, y desde 2011 alcanzó niveles superiores a 1 debido al descenso del número de asuntos ingresados.

En cuanto a las CCAA, en 2004 la TR era superior a la nacional en Asturias, Canarias, Galicia, Navarra y País Vasco, Andalucía, Aragón y Cataluña. E inferior a la media en La Rioja, Murcia, Cantabria, Castilla la Mancha y Valencia. En 2013 se elevó notablemente la tasa de resolución a nivel nacional, aunque seguía siendo superada por Canarias, Andalucía, Cataluña, Madrid, Murcia y Cantabria.

---

<sup>18</sup> Cociente entre asuntos resueltos e ingresados. Más de 1 significa que se resuelve más de lo que se ingresa.

**Tabla 6: Actividad resolutoria de la AJ en España y en las CCAA. Años 2004 y 2013.**

TSJ	Total resueltos		Resueltos/juez		Total sentencias		Sentencias/juez		Tasa de resolución	
	2004	2013	2004	2013	2004	2013	2004	2013	2004	2013
Andalucía	1.621.337	1.906.367	2.264,4	2.111.1	260.883	298.846	364.4	330.9	1,01	1,03
Aragón	161.938	194.778	1.360.8	1.362.1	36.416	30.067	306.0	210.3	1,01	1,01
Asturias	152.362	176.940	1.209.2	1.171.8	46.637	41.749	370.1	276.5	1,03	1,02
Baleares	197.274	227.244	1.915.3	1.748.0	35.554	35.497	345.2	273.1	1,00	1,04
Canarias	363.365	432.342	1.922.6	1.695.5	79.073	79.481	418.4	311.7	1,02	1,04
Cantabria	85.007	116.044	1.371.1	1.526.9	21.983	24.374	354.6	320.7	0,98	1,03
Castilla León	333.315	396.666	1.322.7	1.340.1	75.015	78.920	297.7	266.6	1,00	1,02
Castilla-Mancha	220.927	318.316	1.482.7	1.693.2	46.409	59.627	311.5	317.2	0,99	1,02
Cataluña	1.144.683	1.365.899	1.852.2	1.780.8	229.182	241.455	370.8	314.8	1,01	1,03
Valencia	915.296	984.157	2.265.6	1.889.0	156.527	167.986	387.4	322.4	0,99	1,02
Extremadura	132.119	156.789	1.405.5	1.412.5	25.862	29.107	275.1	262.2	1,00	1,01
Galicia	399.416	465.624	1.441.9	1.389.9	98.014	99.661	353.8	297.5	1,02	1,00
Madrid	1.129.049	1.358.268	2.222.5	1.951.5	197.254	224.591	388.3	322.7	1,00	1,04
Murcia	212.953	285.994	2.087.8	1.906.6	46.722	48.800	458.1	325.3	0,97	1,04
Navarra	69.748	101.141	1.367.6	1.556.0	15.697	16.747	307.8	257.6	1,02	1,02
País Vasco	257.353	289.022	1.286.8	1.273.2	63.713	62.941	318.6	277.3	1,02	1,00
Rioja	34.668	36.885	1.284.0	996.9	9.253	8.857	342.7	239.4	0,96	0,99
España	7.486.315	8.875.557	1.805.7	1.703.2	1474.949	1571.391	355.8	301.6	1,00	1,03

Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística judicial del CGPJ (2004-2013). Elaboración propia.

### c. Pendencia.

Quienes aportan más información acerca del mejor o peor funcionamiento de la justicia son, a nuestro juicio, las tasas de pendencia<sup>19</sup> (TP) y congestión<sup>20</sup> (TC), que indican el tiempo que al ritmo actual de resolución se resolverían los asuntos pendientes (Tabla 7).

En 2004 superaban la TP media (0,28) Canarias, Galicia, Murcia, La Rioja, Asturias, Castilla la Mancha, Cataluña, Valencia y Cantabria; y era inferior en Extremadura, Navarra, Andalucía, Aragón, Castilla-León y País Vasco (0,24). Hacemos notar que Andalucía tenía la TP baja, pese a ser el segundo TSJ que más asuntos ingresaba/juez (2.240), y tener menos jueces/habitantes (9,14) que la media (9,60). Por el contrario, Asturias tenía una elevada TP (0,31), pese a ser el TSJ que menos asuntos ingresaba/juez (1.169), y la que tenía más jueces/habitantes (11,62).

<sup>19</sup> Cociente entre el número de asuntos pendientes al final del período y el número de asuntos resueltos.

<sup>20</sup> Cociente entre los asuntos pendientes al inicio del periodo más los ingresados en el periodo y el número de asuntos resueltos en ese periodo.

En 2013 superaban la TP media nacional (0,30) 5 TJS: Castilla la Mancha, Murcia, Valencia, Galicia y La Rioja (0,33). Tenían menos en 11 TSJ: Andalucía, Canarias, Cataluña, Extremadura, Madrid, Castilla-León, Cantabria, País Vasco, Aragón, Asturias y Navarra. Observamos como los problemas persisten e incluso se agravan.

En 2004, la TC, que en España era de 1,28, fluctuaba entre Canarias (1,35) y Extremadura y Navarra (1,19).

En 2013 la TC, sobre la media de 1,30, oscilaba entre Castilla la Mancha (1,43) y Navarra (1,20). Al igual que en 2004, la TC de Andalucía era inferior a la media nacional, pese a ser el TSJ que más asuntos/juez ingresaba (2.056), muy superior a la media (1.657), y tener un número de jueces/habitantes (10,5) inferior a la media (11,06). Lo mismo que Madrid (1.877 y 10,7) y Cataluña (1.731 y 10,2). Asturias había corregido las disfunciones y en 2013 tenía la segunda TC más baja. Por el contrario, pese a que tenían un número de asuntos ingresados/juez menor a la media (1.657), y un número de jueces/habitante superior a la media (11,06), Galicia (1.385 y 12,1) y, sobre todo, La Rioja (1.004 y 11,5) tuvieron TC superiores a la media. Resalta la negativa involución de Castilla la Mancha, cuya TC era de 1,31 en 2004 y 1,43 en 2013, pese a que el número de asuntos/juez ingresados era inferior a la media, aunque tenía 8,8 jueces/100.000 habitantes, el porcentaje más bajo de todos.

**Tabla 7: Tasas de pendencia y de congestión de la AJ en España y en las CCAA. Años 2004 y 2013.**

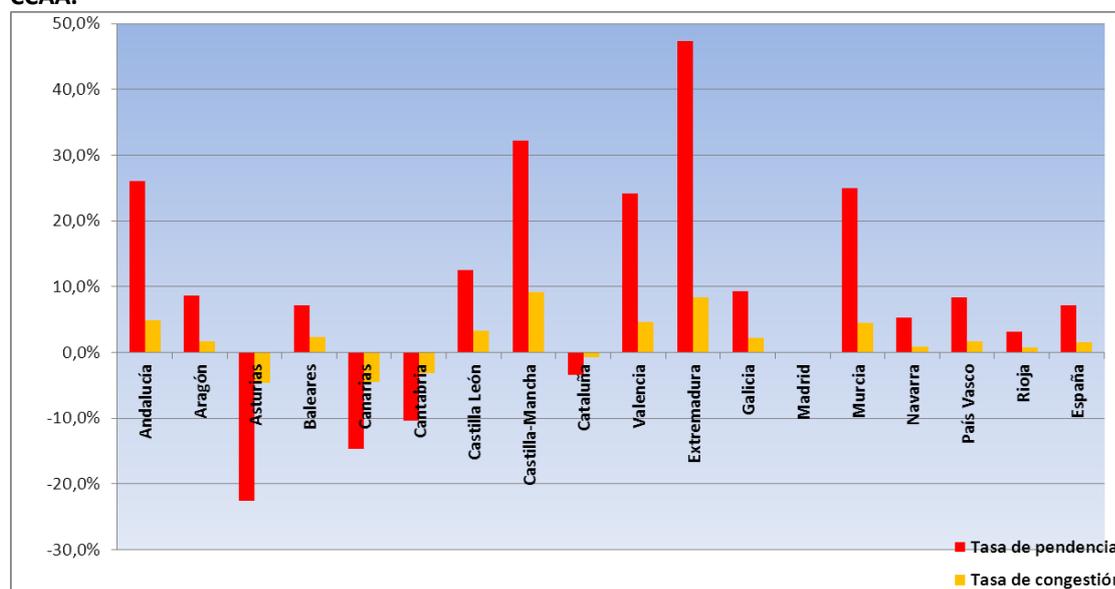
TSJ	Tasa de pendencia			Tasa de congestión		
	2004	2013	Evolución	2004	2013	Evolución
Andalucía	0,23	0,29	26,1%	1,22	1,28	4,9%
Aragón	0,23	0,25	8,7%	1,22	1,24	1,6%
Asturias	0,31	0,24	-22,6%	1,3	1,24	-4,6%
Baleares	0,28	0,3	7,1%	1,27	1,3	2,4%
Canarias	0,34	0,29	-14,7%	1,35	1,29	-4,4%
Cantabria	0,29	0,26	-10,3%	1,3	1,26	-3,1%
Castilla León	0,24	0,27	12,5%	1,24	1,28	3,2%
Castilla-Mancha	0,31	0,41	32,3%	1,31	1,43	9,2%
Cataluña	0,29	0,28	-3,4%	1,28	1,27	-0,8%
Valencia	0,29	0,36	24,1%	1,3	1,36	4,6%
Extremadura	0,19	0,28	47,4%	1,19	1,29	8,4%
Galicia	0,32	0,35	9,4%	1,33	1,36	2,3%
Madrid	0,28	0,28	0,0%	1,28	1,28	0,0%
Murcia	0,32	0,4	25,0%	1,33	1,39	4,5%
Navarra	0,19	0,2	5,3%	1,19	1,2	0,8%
País Vasco	0,24	0,26	8,3%	1,23	1,25	1,6%
Rioja	0,32	0,33	3,1%	1,31	1,32	0,8%
España	0,28	0,3	7,1%	1,28	1,3	1,6%

Fuente: La Justicia dato a Dato y Sección de Estadística judicial del CGPJ (2004-2013). Elaboración propia.

En el gráfico siguiente (gráfico 2) representamos las evoluciones en el periodo de las TP y TC, que fueron similares. Desde 2004 aumentaron notablemente las TP (0,28) y TC (1,28) hasta que en 2010 habían alcanzado las cotas más altas (0,35 y 1,35). Después bajaron intensamente hasta 2013 (0,30 y 1,30) por la disminución de asuntos ingresados.

Por CCAA/TSJ desde 2004 el aumento fue generalizado menos en Asturias, Canarias, Cantabria y Cataluña; en Madrid permaneció igual; y en Extremadura, Castilla la Mancha y Murcia el incremento fue intenso, coincidiendo con la implantación de la NOJ<sup>21</sup>.

**Gráfico 2: Evoluciones entre 2004 y 2013 de las tasas de pendencia y congestión de la AJ en España y en las CCAA.**



Fuente: Elaboración propia.

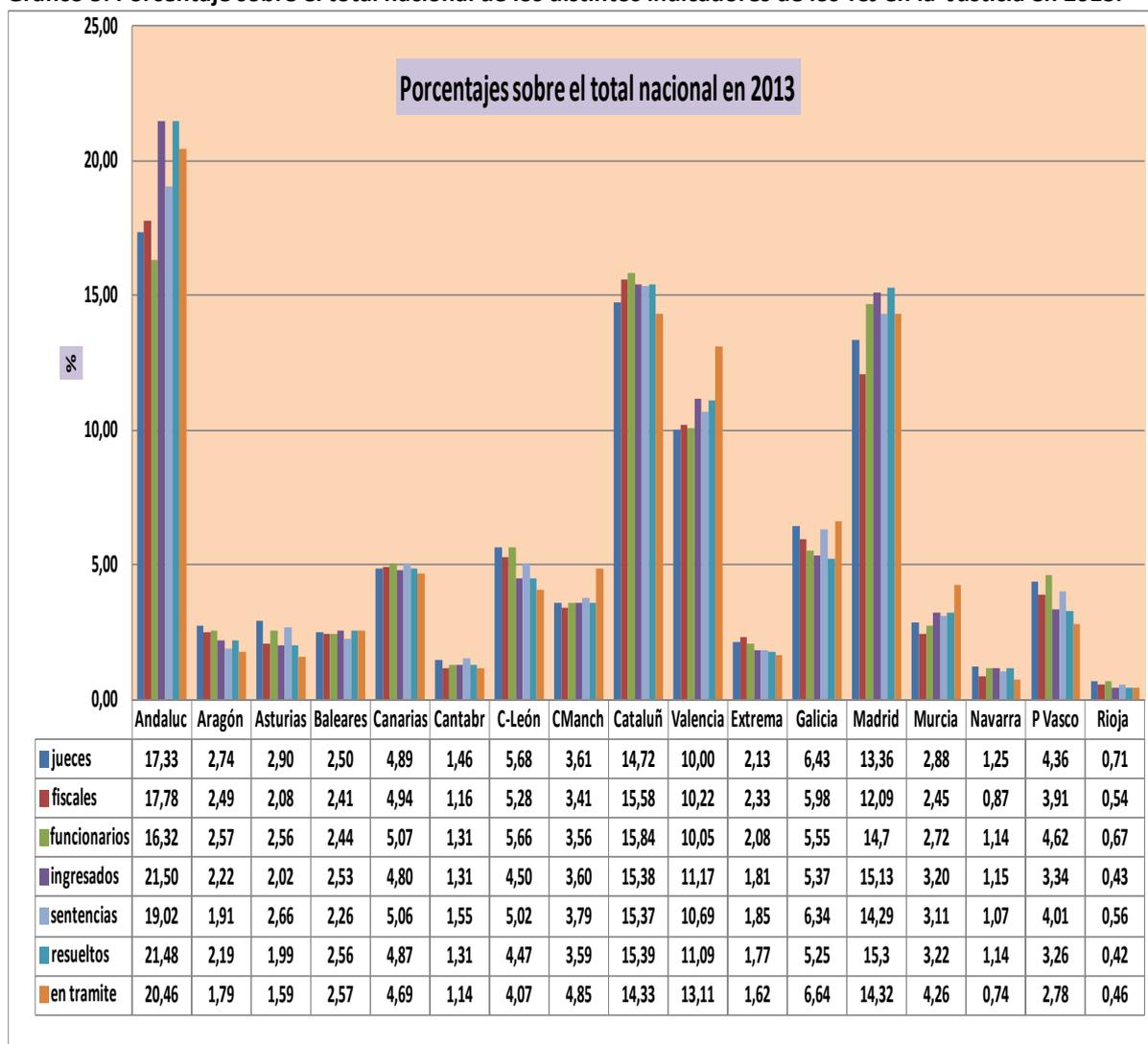
#### **d. Comparaciones sobre el total nacional.**

Si se ponen en relación los distintos indicadores del personal y actividad jurisdiccional con el total nacional, se advierte, como se recoge en el gráfico (gráfico 3), que existe una situación de notable falta de igualdad y coherencia interna en la distribución de los medios disponibles por la Administración de Justicia entre los TSJ, con independencia de que estos sean o no suficientes para dar correcta satisfacción a la demanda de justicia existente en España.

<sup>21</sup> Reforma llevada a cabo por la ley Orgánica 1/09, de 3 de noviembre, por la que se modifica la LO 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; y la Ley 13/2009, de 3 de noviembre, de Reforma de la legislación Procesal para la implantación de la NOJ. El CGPJ ya indicaba en Panorámica para la Justicia en 2011 que la evolución de muchos indicadores de las ciudades donde se había implantado la NOJ (Burgos, Cáceres, Murcia y Ciudad Real) eran peores que los del conjunto de España. Lo que no tenía mucha justificación tratándose, salvo Murcia, de ciudades no conflictivas y con escasa carga de trabajo.

Con carácter general, en 2004 los porcentajes de participación porcentual que cada TSJ tenía sobre el total nacional de las plantas de jueces, fiscales y funcionarios no guardaban proporcionalidad interna con los indicadores de la actividad jurisdiccional. En 2013 las descompensaciones no se habían subsanado, pese al incremento de jueces del periodo (25,69%), de tal suerte que la situación era desfavorable en Andalucía, Madrid, Valencia, Cataluña, Murcia y Castilla la Mancha; Baleares estaba casi compensada. La situación era favorable en Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco, Navarra y La Rioja; también en Canarias, aunque era mínima.

**Gráfico 3: Porcentaje sobre el total nacional de los distintos indicadores de los TSJ en la Justicia en 2013.**



Fuente: Elaboración propia.

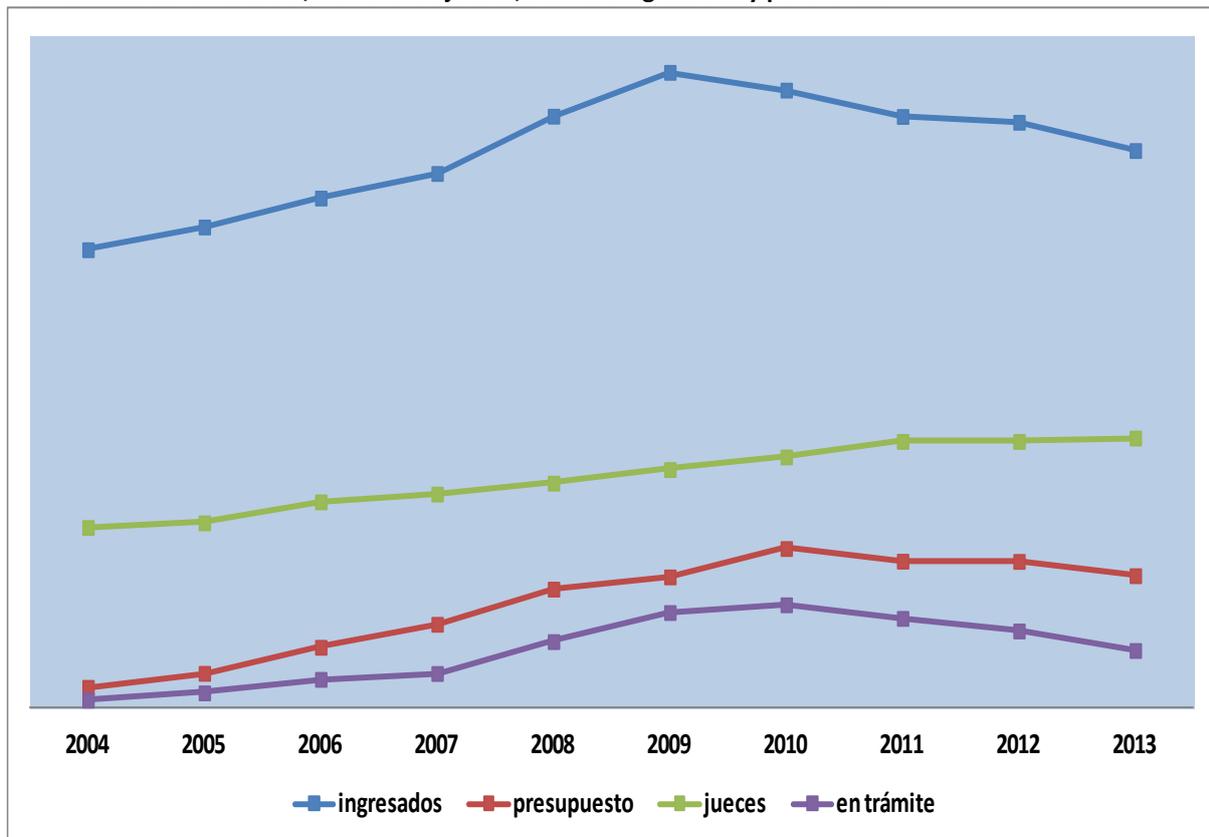
#### 4.- Análisis del funcionamiento de la Justicia a través de los indicadores seleccionados.

Para comprobar la eficacia de la organización y funcionamiento de la Administración de Justicia en 2013, vamos a proceder a representar en gráficos los indicadores más relevantes ya analizados.

##### - Gasto en Justicia, número de jueces, asuntos ingresados y pendientes.

Si se ponen en relación el gasto presupuestado en Justicia, el número de jueces, y el total de asuntos ingresados y pendientes (gráfico 4) se comprueba por la comparación de las curvas que describen la evolución de cada uno, que no existe relación entre el aumento del gasto en Justicia y el funcionamiento medido por la pendencia, pero sí entre ésta y la carga de trabajo (asuntos ingresados y jueces), porque la pendencia baja cuando disminuye el número de asuntos ingresados y aumentan los jueces y, curiosamente, simultáneamente disminuye el presupuesto.

Gráfico 4. Gasto en Justicia, número de jueces, asuntos ingresados y pendientes.

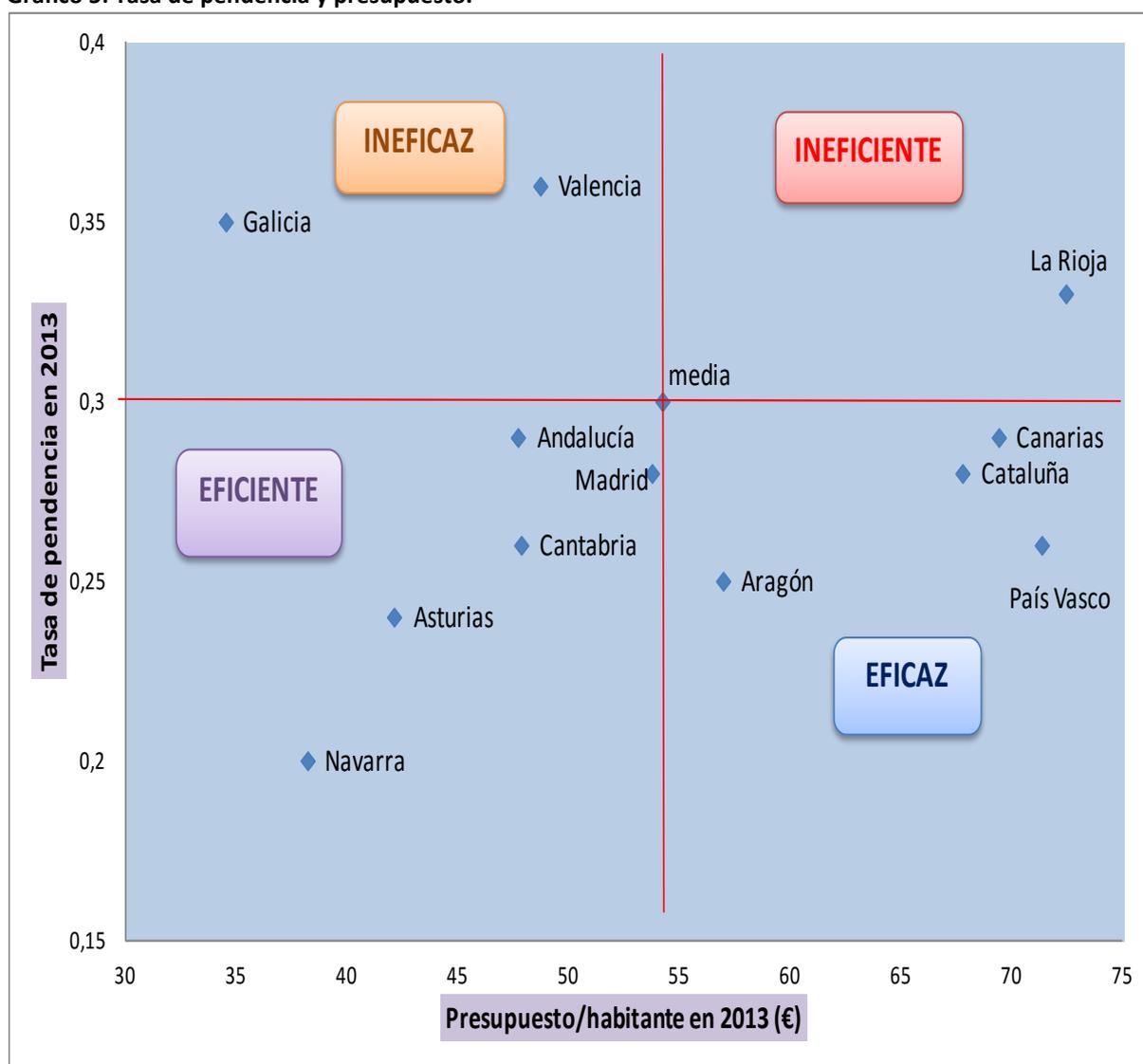


Fuente: Elaboración propia.

### - Presupuesto y tasa de pendencia.

Puestos en relación el esfuerzo del gasto que se realizó en la AJ en 2013, medido por el presupuesto asignado, y la tasa de pendencia (gráfico 5), Aragón, Canarias, Cataluña y País Vasco tenían una gestión eficaz, pues con un presupuesto superior a la media tenían baja pendencia. El funcionamiento era eficiente en Andalucía, Madrid Cantabria, Asturias y Navarra, pues tiene baja pendencia pero con baja inversión. Era ineficaz en Galicia y Valencia, pues con bajo gasto tenían elevada TP; e ineficiente en La Rioja, pues tenían elevada TP con alto presupuesto.

Gráfico 5: Tasa de pendencia y presupuesto.



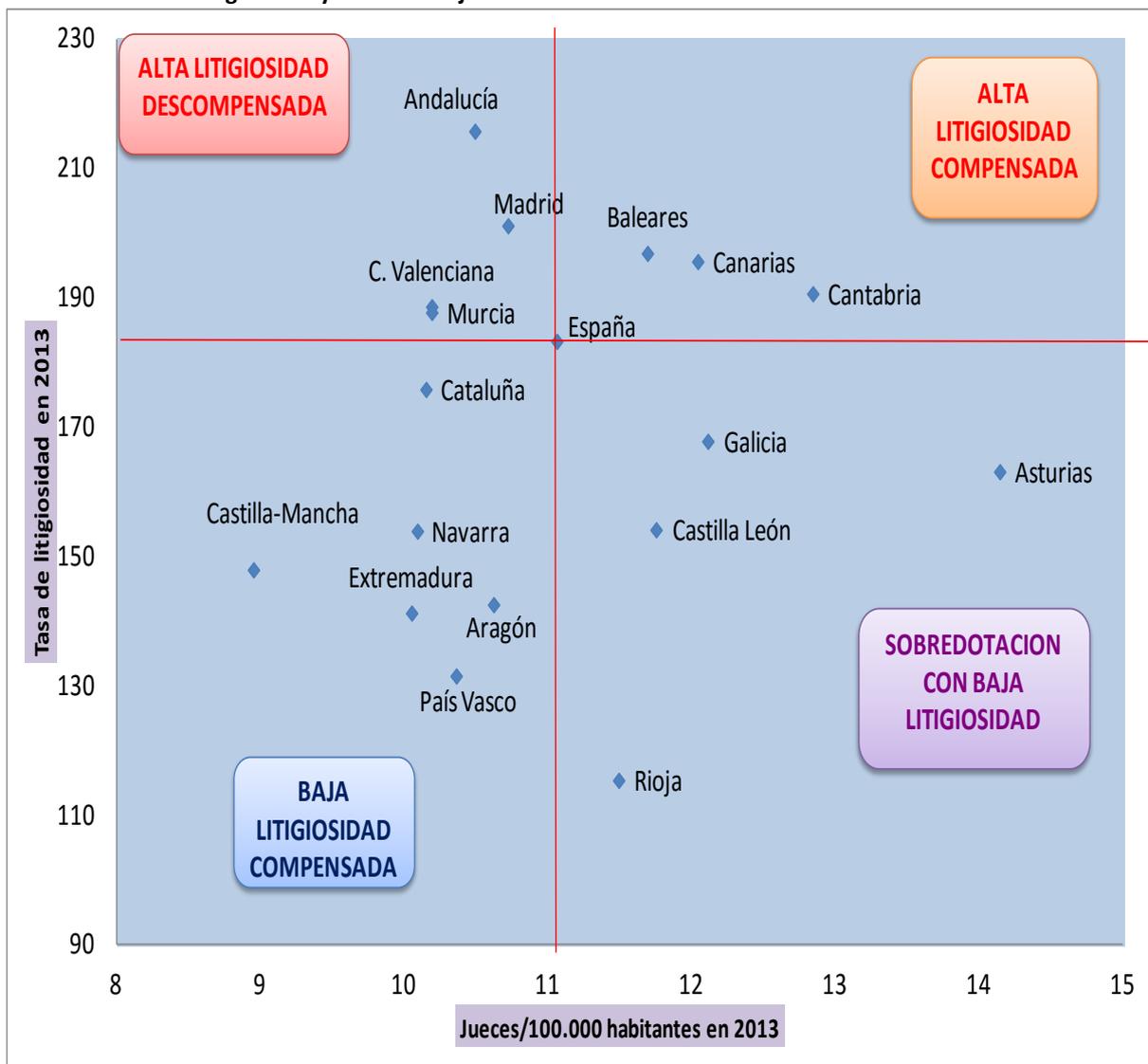
Fuente: Elaboración propia.

### - Tasa de litigiosidad y número de jueces.

Si se relaciona la planta de jueces/100.000 habitantes con la carga de trabajo medida por la tasa de litigiosidad (gráfico 6), se comprueba que mientras Galicia, Castilla-León, Asturias y Rioja tenían mayor número de jueces que carga de trabajo; Andalucía, Madrid, Valencia y Murcia tenían más carga de trabajo que jueces.

El resto presenta una situación equilibrada a la baja (Castilla la Mancha, Cataluña, Navarra, Extremadura, Aragón y País Vasco); o al alza (Baleares, Canarias y Cantabria).

Gráfico 6. Tasa de litigiosidad y número de jueces.

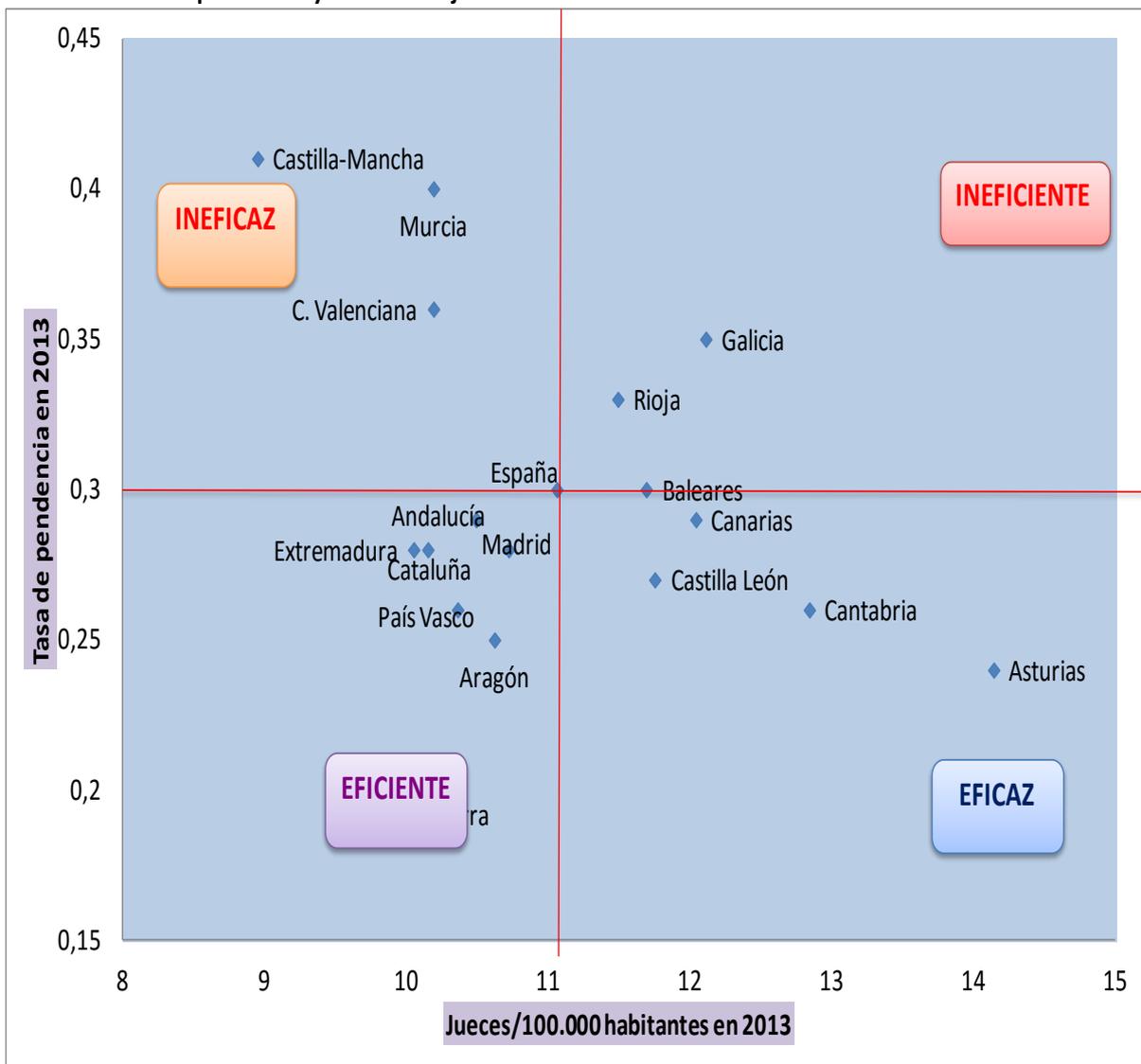


Fuente: Elaboración propia.

**- Tasa de pendencia y número de jueces.**

Si se relacionan la planta judicial/100.000 habitantes y la TP (gráfico 7), hay un numeroso grupo con funcionamiento eficiente (Andalucía, Extremadura, Madrid, Cataluña, País Vasco, Aragón y Navarra), pues tienen baja TP pese a tener bajo número de jueces. Un segundo grupo eficaz con baja TP pero con alta planta de jueces (Canarias, Castilla-León, Cantabria y Asturias, y en el límite Baleares). Un tercero ineficaz con alta TP y bajo número de jueces (Castilla la Mancha, Murcia y Valencia). Y un cuarto ineficiente con alta TP, pese a tener elevado número de jueces (Galicia y La Rioja).

**Gráfico 7. Tasa de pendencia y número de jueces.**

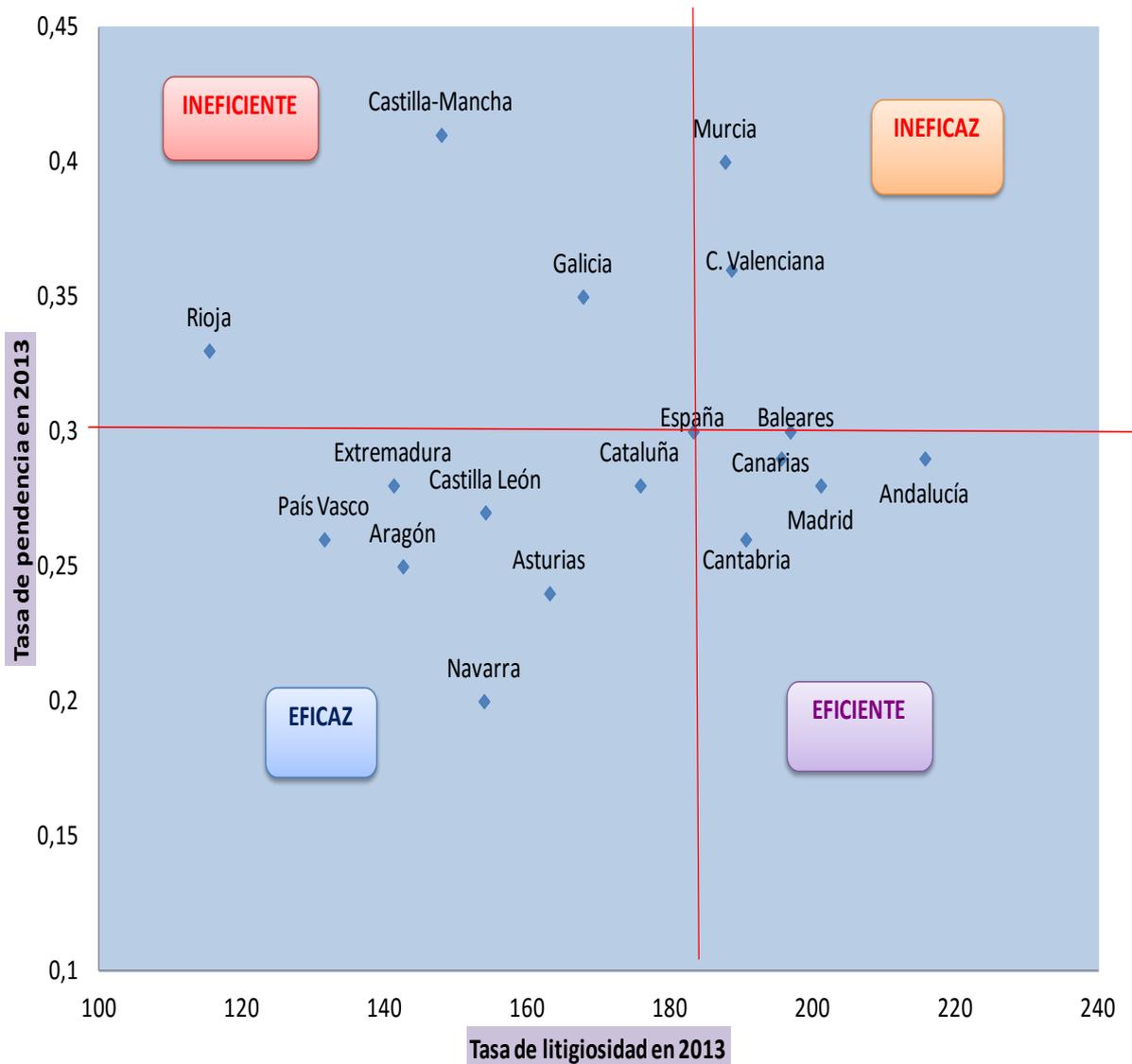


Fuente: Elaboración propia.

### - Tasa de pendencia y tasa de litigiosidad.

Si se relaciona la tasa pendencia y la tasa de litigiosidad (gráfico 8), se advierte que hay un numeroso grupo que tienen un funcionamiento eficiente (Andalucía, Canarias, Cantabria y Madrid) porque tienen baja TP con alta TL; otro eficaz porque tienen baja TP con baja TL (Aragón, Asturias, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, País Vasco y Navarra); otro ineficiente porque tienen alta TP con baja TL (Castilla la Mancha, Galicia y la Rioja); y otro ineficaz porque tienen alta TP con alta TL (Murcia y Valencia). Baleares se encuentra en el límite entre ineficaz y eficiente.

Gráfico 8. Tasa de pendencia y tasa de litigiosidad.

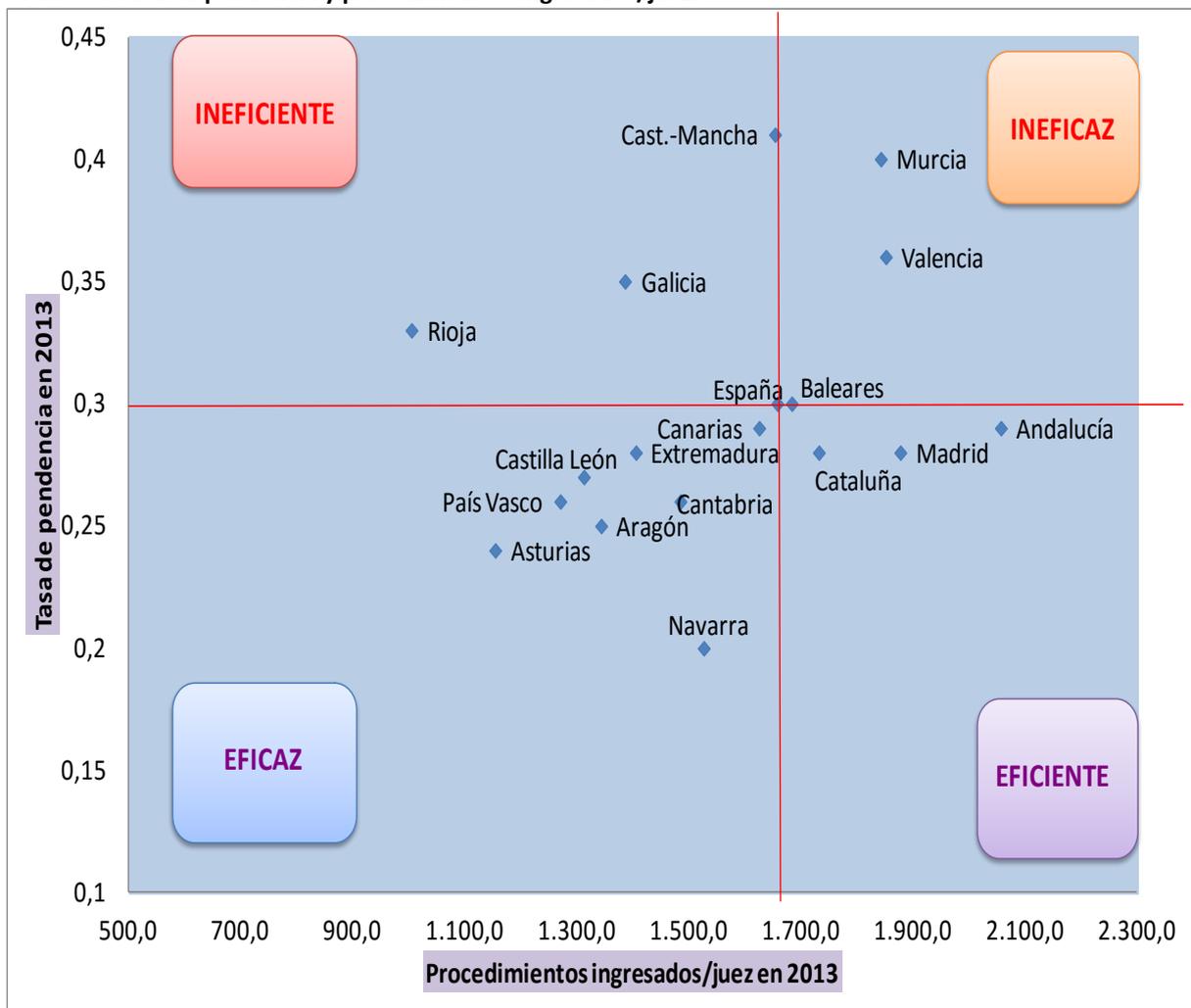


Fuente: Elaboración propia.

**- Tasa de pendencia y procedimientos ingresados por juez.**

Mientras que si se relaciona la carga de trabajo/juez y la tasa pendencia (gráfico 9), se advierte que hay un numeroso grupo que tienen un funcionamiento eficiente (Andalucía, Madrid y Cataluña) porque tienen baja TP con alto número de asuntos ingresados/juez; otro eficaz porque tienen baja TP con bajo número de asuntos/juez (Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, País Vasco y Navarra); un tercero ineficiente porque tienen alta TP con bajo número de asuntos/juez (Castilla la Mancha, Galicia y la Rioja); y un cuarto ineficaz porque tienen alta TP con alto número de asuntos/juez (Murcia y Valencia). Baleares se encuentra en el límite entre ineficaz y eficiente.

**Gráfico 9. Tasa de pendencia y procedimientos ingresados/juez.**



Fuente: Elaboración propia.

## **5.- Conclusiones.**

La organización es compleja. Las competencias están descentralizadas y desconcentradas. La información sobre el gasto es de difícil acceso y cuantificación, y la de la actividad jurisdiccional era muy deficiente en 2004 pero ha mejorado.

No se advierte relación entre el gasto y el funcionamiento del sistema judicial. De hecho, pese al esfuerzo realizado desde 2004 tanto por el aumento del gasto en Justicia (48,40%) como de las plantas judicial (25,69%) y fiscal (40,19%), la Justicia funciona en España peor en 2013, pues los indicadores de la pendencia y la duración media de los procedimientos han empeorado como consecuencia del aumento entre 2004-2013 de los asuntos registrados y del insuficiente aumento de la planta de jueces, y a pesar de la eficacia y eficiencia mostrada por algunas CCAA. No obstante, el funcionamiento ha mejorado a partir de 2010 desde que en 2009 comenzó una fase de disminución de la carga de trabajo que coincide en el tiempo con la crisis económica y que se acentúa con la Ley de Tasas a finales de 2012.

En cuanto a las CCAA, existen notables diferencias entre ellas tanto en el gasto que realizan en Justicia como en los medios personales y en los indicadores de la actividad jurisdiccional. Las diferencias, que ya existían en 2004, entre CCAA/TSJ no se han corregido porque la creación de las plazas de jueces y fiscales en los TSJ no ha guardado relación con la carga de trabajo que soportaban. La implantación de la Nueva Oficina Judicial no ha mejorado el funcionamiento.

## **PROPUESTAS**

- Mejora de la organización e información.
- Distribución homogénea entre TSJ de las plantas de jueces y fiscales en función de la carga de trabajo.
- La pendencia puede afrontarse bien con un aumento del gasto público, centrado, especialmente, en el aumento de las plantas de jueces y fiscales; o bien con la disminución de la litigiosidad, que depende, a corto plazo, de la actividad legislativa (desjudicialización, mediación etc...), y a largo plazo de la educación cívica.