

# Gasto público, medios personales y funcionamiento de la Administración de Justicia en España: ¿el problema es el gasto?

María José Vázquez Cueto

Catedrática de Universidad  
Universidad de Sevilla

Francisco Gutiérrez López

Magistrado de la Audiencia Provincial de Sevilla  
Dr. en Económicas

### *Abstract*<sup>1</sup>

*El funcionamiento de la Administración de Justicia en España es actualmente muy cuestionado. Muchos profesionales de la justicia sostienen que esta es la Cenicienta de las administraciones y que es la carencia de medios la causa que justificaría el mal funcionamiento, solicitando, por ello, mayor gasto como medio preferente para mejorarlo.*

*Para conocer si esta afirmación se puede sustentar científicamente, hemos analizado 3 indicadores troncales (gasto público, medios personales a su servicio y funcionamiento del sistema judicial) tanto a nivel nacional como de las Comunidades Autónomas, porque debe tenerse en cuenta que la organización de la Administración de Justicia en España está desconcentrada y descentralizada, lo que condiciona su gestión.*

*The functioning of the administration of Spanish justice is being increasingly questioned. Many legal practitioners think that is the Cinderella of the Public Administration and that is the lack of financial resources the reason of its bad malfunctions.*

*In order of to know if these affirmations have scientific basis we have analyzed three focus indicators (public spending, justice personal resource, judicial system operation) both national level as autonomous communities level, because it have to be take in a count that the administration organization of justice in Spain is decentralized and deconcentrated, and these reasons affect their management.*

*Title: Public spending, personal means and functioning of the Administration of Justice in Spain: the problem is the expense?*

*Keywords: Public spending, Administration of Justice, Spain,*

*Palabras clave: Gasto público, Administración de Justicia, España, Comunidades Autónomas.*

---

<sup>1</sup> El presente trabajo utiliza de base la Tesis Doctoral "Gasto Público y Funcionamiento de la Administración de Justicia en España entre 2004 y 2013. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos" (marzo de 2016), defendida por Francisco GUTIÉRREZ LÓPEZ en marzo de 2016 en el Departamento de Economía Aplicada III de la Facultad de Económicas de Sevilla, de la que fueron Directores los Dres. D. José VALLÉS FERRER y Dña. María José VÁZQUEZ CUETO.

## *Sumario*

1. Introducción
2. Objetivo y metodología
3. La Administración de Justicia en España
  - 3.1. Problemas estructurales
  - 3.2. Gasto público
  - 3.3. Medios personales
  - 3.4. Actividad jurisdiccional
    - a) Carga de trabajo y pendencia
    - b) Asuntos por juez
    - c) Tasa de pendencia
    - d) La duración media de los procedimientos
    - e) Ejecutorias
  - 3.5. Comparativa de la evolución de los indicadores
  - 3.6. Comparativa con los países de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia
4. La Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas
  - 4.1. El gasto
  - 4.2. Plantas de jueces y fiscales
  - 4.3. La Tasa de litigiosidad
  - 4.4. Asuntos ingresados por juez
  - 4.5. La pendencia
  - 4.6. Participación porcentual de cada TSJ sobre el total nacional
5. Resultados de la investigación
6. Bibliografía

## 1. Introducción

Es un hecho comúnmente aceptado la importancia que tiene para una sociedad el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia (en adelante, AJ), que incide, incluso, en la economía. Las consecuencias económicas que su mal funcionamiento acarrea ya fueron documentadas por Ballbé y Padrós en 1997 y Santos Pastor en 2003<sup>2</sup>.

El profesor Santos Pastor Prieto (Pastor y Rosales, 2005, p. 103), destacado estudioso y precursor en nuestro país del análisis de lo que Richard A. Posner<sup>3</sup> denominó la Economía de la Justicia, ahondó en esta idea, alertando de los perjuicios que causa a los derechos de los ciudadanos una justicia lenta, costosa e ineficaz. En el mismo sentido el Círculo de Empresarios advirtió que un mal funcionamiento de la justicia genera costes difusos u ocultos, que recaen no solo sobre los afectados por los procedimientos judiciales sino sobre el conjunto de la sociedad<sup>4</sup>.

Idea que defienden, también, los organismos europeos; así, Viviane Reding<sup>5</sup>, Vicepresidenta y Comisaria de Justicia de la Unión Europea, declaró en 2014 que

“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”.

En la actualidad el sistema judicial español es objeto de severas críticas que lo califican de ineficiente y tardío. Un gran sector sociedad y profesional de la AJ considera que la falta de medios es la causa principal que explicaría su mal funcionamiento, y reclaman, en consecuencia, mayor gasto público para remediarlo. Podríamos preguntarnos si es esta una demanda corporativa interesada, o, ciertamente, como algunos dicen, la Justicia en España es la Cenicienta de la administración, y es la falta de inversión la causa que explica su actual funcionamiento.

Desde luego, no debe tratarse solo de una demanda sectorial o corporativa si comprobamos que en el Pacto para la Reforma de la Justicia, firmado el 28 de mayo de 2001 por el Gobierno de la Nación, el Partido Popular y el Partido Socialista Obrero Español, se reconocía la existencia de una demanda social que exigía “un esfuerzo profundo de mejora y modernización de nuestro sistema judicial”, que debía abordarse como “una auténtica cuestión de estado” porque afecta “a la calidad democrática y el bienestar social y a elementos sustanciales de nuestro Estado social y democrático de Derecho como la garantía de derechos de los ciudadanos o el sometimiento de todos los poderes a reglas objetivas recogidas en la Leyes”.

---

<sup>2</sup> En este mismo sentido se pronuncian los trabajos de NIETO (2005), IGLESIAS Y ARIAS en 2006, PADILLA, LLORENS, PEREIRAS, AND WATSON en 2007, IPPOLITI, MELCARNE AND RAMELLO en 2015, y, más recientemente, MORA SANGUINETTI, MARTÍNEZ MATUTE y GARCÍA POSADA en 2016, entre otros.

<sup>3</sup> R. A. POSNER, *The Economics of Justice*.

<sup>4</sup> CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2003, p.2).

<sup>5</sup> Comunicado de Prensa de la COMISIÓN EUROPEA, Bruselas 17-3-2014.

## 2. Objetivo y metodología

El objetivo general de este trabajo, aparte de recopilar la información existente, es encontrar relaciones entre los distintos parámetros analizados, de tal suerte que podamos concluir si existe conexión entre el gasto que se realiza en la Administración de Justicia en España y su funcionamiento, así como aislar los indicadores que puedan tener más peso en ello<sup>6</sup>. Análisis que permitirá generar conocimientos que pueden ser útiles para encontrar soluciones que posibiliten mejorar su funcionamiento y su eficiencia, porque actualmente la AJ en España atraviesa una difícil situación, a la que no es ajena la falta de análisis y planificación. Valga como ejemplo que las múltiples reformas legislativas que en la década analizada han afectado a las competencias de la AJ, jamás han tenido memorias económicas que evalúen las necesidades financieras para ponerlas en marcha, y, ni siquiera, informes que determinen si su estructura administrativa está preparada para asumir las consecuencias de esas continuas reformas competenciales<sup>7</sup>.

Y habría que reconocer que, quizás, en España no se han analizado suficientemente las causas que podrían explicar el actual funcionamiento de la AJ y, más concretamente, la incidencia que tiene el gasto público en ello. Análisis que ya el Consejo General del Poder Judicial (en adelante, CGPJ)<sup>8</sup>, consideró necesario cuando manifestó que

“El conocimiento del coste de la justicia... es relevante para facilitar la planificación, la identificación de las buenas prácticas y, especialmente, en la rendición de cuentas a la ciudadanía”.

Por ello, nuestro objetivo general se traduce en un objetivo específico: cotejar cuál ha sido la relación entre el gasto público realizado en la AJ entre 2004 y 2013 en España y sus CCAA, los medios personales a su disposición y su funcionamiento, para poder determinar si la causa que explicaría ese funcionamiento es económica o, por el contrario, confluyen otras.

La tarea es compleja, porque, entre otras consideraciones, 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<sup>9</sup>.

El método utilizado ha sido esencialmente cuantitativo. A partir de los datos facilitados por los distintos organismos oficiales se han alcanzado conclusiones sobre las variables que se analizan, que son esencialmente 3: el gasto, los medios personales y la actividad jurisdiccional de la AJ. Se analiza el periodo que comprende los años 2004 y 2013, ya que a partir de 2003 el CGPJ facilitó datos de la actividad jurisdiccional y los organismos europeos a partir de 2004.

---

<sup>6</sup> En PALUMBO, G. ET AL. (2013), se relaciona empíricamente el presupuesto dedicado a la tecnología con la lentitud de los procedimientos judiciales en distintos países. Desde otra perspectiva CROSS Y DONELSON (2010) analizan, con un conjunto de datos europeos, la mejor forma de utilizar los recursos para mejorar la calidad de la justicia.

<sup>7</sup>A título de ejemplo, desde 2004 a 2015 el Código Penal se ha reformado en 13 ocasiones, muchas de estas reformas de gran calado y con notables incidencias competenciales.

<sup>8</sup> Boletín Informaciones Estadísticas nº 27, junio 2001.

<sup>9</sup> PASTOR PRIETO (2003, p. 10-12).

### 3. La Administración de Justicia en España

#### 3.1. Problemas estructurales

Entre los problemas estructurales que pueden condicionar el funcionamiento de la AJ en España se pueden resaltar dos: la organización y la información.

La organización puede condicionar el funcionamiento de cualquier servicio. La AJ de España puede ser un claro ejemplo de ello. Como características esenciales se pueden destacar que su organización es compleja, pues está desconcentrada, compartiendo las competencias el Ministerio de Justicia (en adelante, MJ) y el CGPJ; y descentralizada, pues se pueden transferir a las CCAA parte de esas competencias (medios materiales, funcionarios y justicia gratuita). Ello provoca que puedan confluir hasta tres administraciones en la gestión de un órgano judicial.

Es cierto que, con el propósito de afrontar los problemas que esta compleja organización generaba se constituyó por reglamento de 23 de octubre de 1999 la Conferencia Sectorial de la Administración de Justicia, órgano de cooperación entre la Administración del Estado y las Administraciones de las CCAA, pero su resultado es cuestionable si tenemos en cuenta que, por ejemplo, en el sistema judicial español subsisten nueve sistemas informáticos no compatibles. La información sobre la AJ era deficiente en 2003, como reconoció la Exposición de Motivos del Reglamento de la Estadística Judicial del CGPJ 1/2003, de 9 de julio, cuando afirmó que:

“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”.

La información económica, aunque ha mejorado, sigue siendo en la actualidad incompleta y difícil de recopilar, pues, por una parte, no existe un único presupuesto inicial consolidado que englobe el de todas las Administraciones Públicas (en adelante, AAPP) sino que son catorce, tantos como administraciones competentes (MJ, CGPJ y doce CCAA); y, por otra, no existen criterios reglados que determinen qué gastos deben imputarse a la AJ, atribuyéndose en algunas CCAA gastos que son ajenos, como subvenciones a víctimas, universidades o entidades públicas. Siguiendo los criterios de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia<sup>10</sup> (en adelante, CEPEJ), solo computamos como gastos de la AJ los de tribunales, fiscalías y justicia gratuita, a los que añadimos los del CGPJ porque parte de ellos se dedican a formación de jueces e inspección de tribunales, materias que consideramos deben incluirse entre los gastos de tribunales. Se excluyen, en todo caso, los gastos derivados de la ejecución de las penas: Instituciones Penitenciarias y Justicia Juvenil.

Por el contrario, la información de la actividad jurisdiccional que ofrece en la actualidad el

---

<sup>10</sup> En septiembre de 2002 se creó en el seno del Consejo de Europa la CEPEJ, que componen 45 países que representan 47 sistemas judiciales. Se perseguía presentar una fotografía lo más precisa posible de los sistemas judiciales para poder compararlos; como medio para mejorar la equidad, calidad y eficacia de la justicia en Europa y limitar los recursos ante la Corte de Estrasburgo. Para ello cada dos años se publica un estudio con los datos ofrecidos por los países en respuesta a un cuestionario sobre gasto, medios personales y actividad jurisdiccional, entre otros indicadores.

Servicio de Estadística del CGPJ es excelente.

### 3.2. Gasto público

Como se recoge en la tabla 1, el incremento de 2004 a 2013 en España de las obligaciones reconocidas en la AJ (48,4%) fue superior al incremento del gasto en el conjunto de las AAPP (39,45%). Es decir, al menos en este periodo, se concedió cierta preferencia al gasto de la AJ.

Por administración, el incremento más elevado correspondió a las CCAA, aunque es difícil evaluar el alcance, pues en 2004 eran ocho las CCAA que tenían competencias transferidas y en 2013 eran doce. Por el contrario, las obligaciones del CGPJ se incrementaron escasamente (2,09%). El gasto por habitante se incrementó de 54,55 € en 2004 a 74,2 € en 2013. Pero si computamos el esfuerzo que realizó España, podemos distinguir, por una parte, el gasto en la AJ en relación con el gasto de las AAPP, que se incrementó de 0,67% en 2004 a 0,77% en 2013; del gasto por habitante en la AJ en porcentaje de PIB/habitante, que alcanzó 0,27% en 2004 y 0,33% en 2013.

**Tabla 1. Gasto público de la Administración de Justicia en España.**

Año	Obligaciones AJ (€)	Obligac./habitante (€)	Obligaciones MJ (€)	Obligac. CGPJ (€)	Obligac. CCAA (€)	Obligac. en % de PIB	Obligac./gasto AAPP %
<b>2004</b>	2.356.373.869	54,55	1.054.910.000	52.405.000	1.249.058.869	0,27	0,67
<b>2013</b>	3.496.842.148	74,2	1.397.315.000	53.501.000	2.046.026.148	0,33	0,77
<b>Variac. %</b>	<b>48,4</b>	<b>36,02</b>	<b>32,46</b>	<b>2,09</b>	<b>63,81</b>	<b>22,22</b>	<b>14,93</b>

Fuente: MHAP, Cuentas Generales de las CCAA e INE. Elaboración propia.

Como particularidades más apreciables, cabría destacar que en esta década el presupuesto del CGPJ nunca se ejecutó más allá del 80%; que el mal funcionamiento de la AJ causó al Estado un gasto por salarios de tramitación y por responsabilidad patrimonial por anormal funcionamiento de la AJ cercano a los 84 millones de €; que la capacidad recaudatoria de la AJ fue baja en 2006 (159.013.000 €), aunque se incrementó en 2013 (411.127.000 €) tras la entrada en vigor de la Ley de tasas 10/2012, de 20 de noviembre; y que los organismos españoles han ofrecido una información de la actividad recaudatoria circunscrita a las tasas judiciales y cuentas de consignación, obviando las obtenidas por multas penales y otras sanciones, y depósitos para recurrir, que no se recogen individualizadamente en los Presupuestos Generales del Estado.

### 3.3. Medios personales

El incremento desde 2004 a 2013 de la planta de fiscales (40,19%) fue superior al de la planta de jueces (25,69%), como se observa en la tabla 2.

Por 100.000 habitantes, la planta de jueces se incrementó de 9,6 en 2004 a 11,06 en 2013. La de fiscales de 3,97 a 5,11.

El número de funcionarios se incrementó de 2005 a 2013 el 22,82%. Las ratios funcionarios/juez y

abogados/juez fueron muy elevadas en todo el periodo, superándose los 8 funcionarios por juez y los 25 abogados por juez.

**Tabla 2. Jueces, fiscales, funcionarios y abogados.**

Año	Jueces	Jueces/ 100.000 habs.	Fiscales	Fiscales/ 100.000 habs.	Funcionar. (2005)	Funcionar. (2005) /juez	Abogados	Abogados /juez
2004	4.146	9,6	1.717	3,97	37.482	8,92	108.502	26,17
2013	5.211	11,06	2.407	5,11	45.946	8,82	131.337	25,2
Variación %	31,67	21,96	40,19	30,04	22,82	-5,46	26,68	-3,79

Fuente: La Justicia Dato a Dato e INE. Elaboración propia.

### 3.4. Actividad jurisdiccional

Ciertamente, cualquier metodología que se utilice para contabilizar la actividad 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 pueden predecir ni siquiera si se relacionase con su gravedad o entidad económica. Baste comprobar las dificultades<sup>11</sup> que ha encontrado el CGPJ para fijar criterios legales homologados para medir la actividad judicial o la carga de trabajo de los órganos judiciales y las críticas recibidas<sup>12</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 que sean 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, que creemos es el objetivo que, en definitiva, debe perseguir cualquier sistema de contabilización que pretenda ser útil.

En este trabajo, para evaluar la evolución de la actividad del sistema judicial español entre 2004 y 2013 hemos optado por utilizar como proxy de la carga de trabajo el número de asuntos ingresados y los resueltos durante el periodo, que analizamos junto con la pendencia, la duración media de los procedimientos y las ejecutorias.

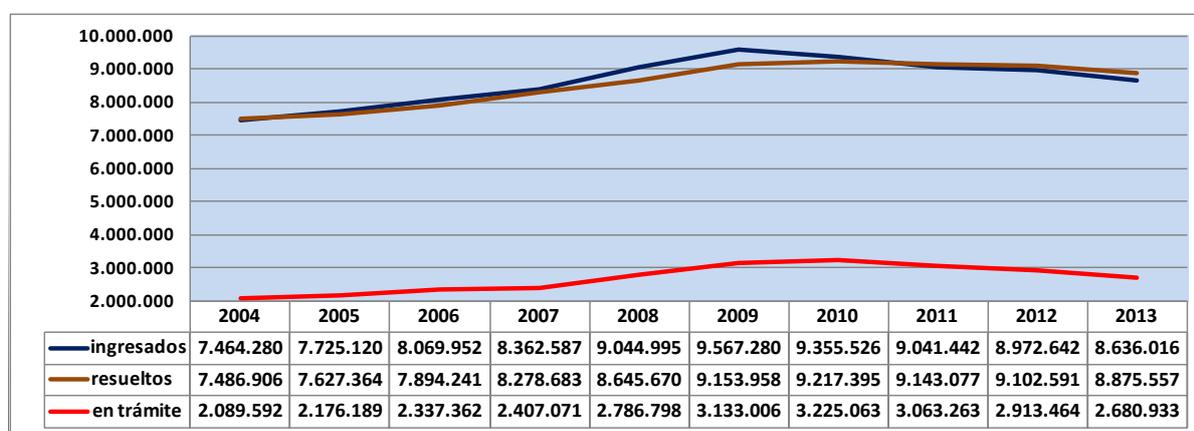
<sup>11</sup> Véase sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo nº 1383/06, de 3-3-06, recurso 14/04, y nº 1252/06, recurso 16/04; de 7-3-06, recurso 17/04; y de 9-10-14, recurso 497/13.

<sup>12</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". <http://www.abogacia.es/2013/07/11/datos-reales-de-la-justicia-el-numero-de-procesos-tramitados-ante-los-organos-jurisdiccionales-es-de-1-833-608/>.

## Carga de trabajo y pendencia

Las cifras globales de la carga de trabajo y la pendencia indican que el sistema judicial español se encuentra en peor situación en 2013 que en 2004, aunque se distinguen dos períodos claramente diferenciados en el gráfico 1. De 2004 a 2009 los asuntos ingresados<sup>13</sup> se incrementaron de forma notable (28,2%) y el de resueltos algo menos (22,3%); en consecuencia, el número de asuntos en trámite a final de año se incrementó intensamente hasta 2010 (54,3%). A partir de 2010, coincidiendo con la crisis económica, con la Ley de tasas y otras reformas procesales (costas, admisión de casación...), el número de asuntos ingresados descendió, limitando su incremento hasta 2013<sup>14</sup> al 15,9%, y, al disminuir menos el de asuntos resueltos, se produjo una relativa recuperación del sistema, disminuyendo el incremento desde 2004 a 2013 de los asuntos en trámite al 28,3%.

**Gráfico 1. Asuntos ingresados, resueltos y en trámite de 2004 a 2013.**



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

No obstante, la evolución no ha sido igual en todas las jurisdicciones. El número de asuntos ingresados se incrementó, aunque con distinta intensidad, en la civil (39,47%), penal (12,55%) y social (34,21%); y, por el contrario, descendió en la contencioso-administrativa (-12,12%).

De igual forma, los asuntos en trámite se incrementaron en la civil (36,83%), penal (16,88%) y social (130,6%); y disminuyeron en la contencioso-administrativa (-13,25%).

<sup>13</sup> La tasa de litigiosidad (en adelante TL) pone en relación los asuntos ingresados con la población. La evolución fue similar a la de asuntos ingresados, oscilando entre 173/1.000 habitantes en 2004 y 183/1.000 habitantes en 2013, aunque en 2009 alcanzó su cifra más elevada (204,67).

<sup>14</sup> La modificación del artículo 284 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por L. 41/2015, de 5 de octubre, en virtud de la cual la policía judicial ya no remitirá al juzgado los atestados sin autor conocido, ha provocado que, según los datos provisionales del primer semestre, los asuntos penales ingresados hayan disminuido en 2016 el 32,1%, y los en trámite el 24,0%, y aunque la incidencia sobre el número total de asuntos ingresados será notable, la incidencia concreta sobre la carga de trabajo de los jueces será escasa, y, paradójicamente, esa disminución aumentará la tasa de pendencia (asuntos en trámite/resueltos) porque el número de asuntos resueltos disminuirá más que el de asuntos en trámite.

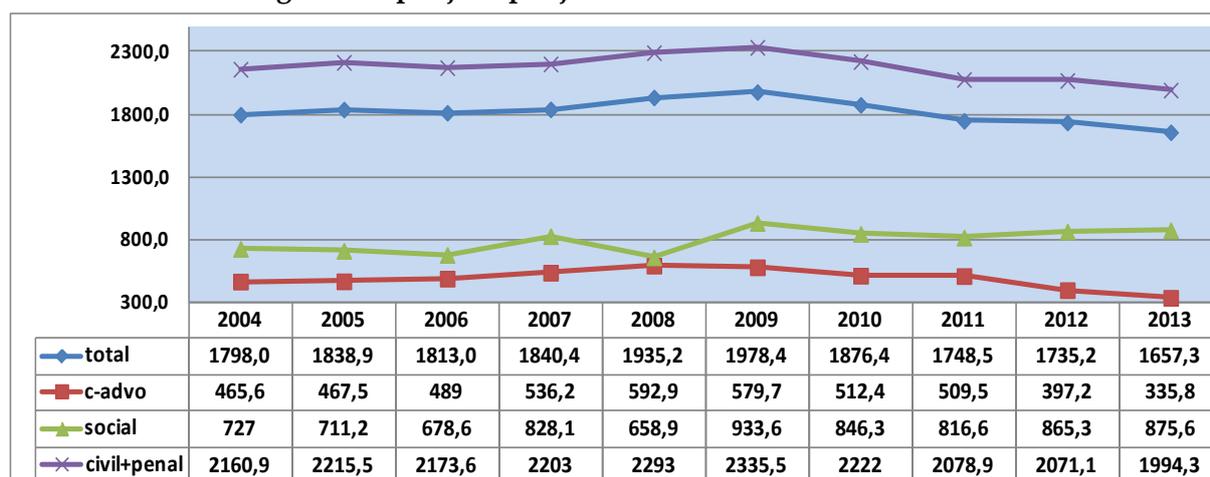
Asuntos por juez

Si ponemos en relación esas cifras globales con la planta de jueces, la evolución difiere. Así, de 2004 a 2013, como se observa en el gráfico 2, los asuntos ingresados/juez descendieron en el conjunto de jurisdicciones (-7,8%), en la civil y penal (-7,7%) y en la contencioso-administrativa (-27,88%), por el contrario, en la social aumentaron (20,44%).

No obstante, para valorar la magnitud de estas cifras, debe tenerse presente que el Servicio de Inspección del CGPJ informó que en 2013, de los 3.896 órganos judiciales existentes, 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 (23,63%) no lo alcanzaban. Es decir, el 76,37% superaba el 100% del módulo de entrada. Cifras que permiten concluir que los órganos judiciales en España soportan una intensa sobrecarga de trabajo, según las reglas establecidas por el CGPJ.

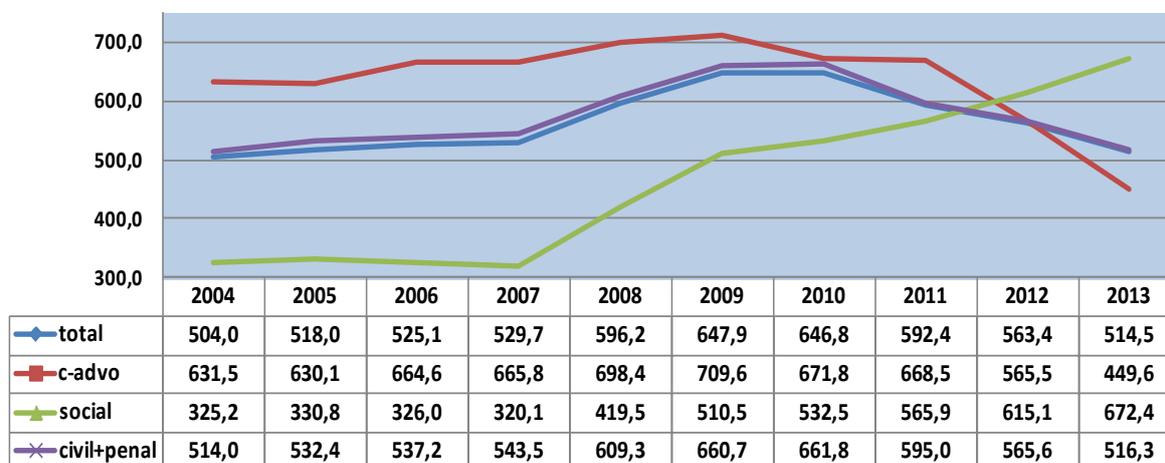
El número de asuntos en trámite/juez evolucionó de 2004 a 2013 de manera muy desigual: se incrementó levemente en el conjunto de jurisdicciones (2,2%), y en la civil y penal (0,4%), intensamente en la social (106,8%); y, por el contrario, en la contencioso-administrativa disminuyó notablemente (-41,5%), como se observa en el gráfico 3.

**Gráfico 2. Asuntos ingresados por juez por jurisdicciones.**



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

**Gráfico 3. Asuntos en trámite a final de año por juez por jurisdicciones**

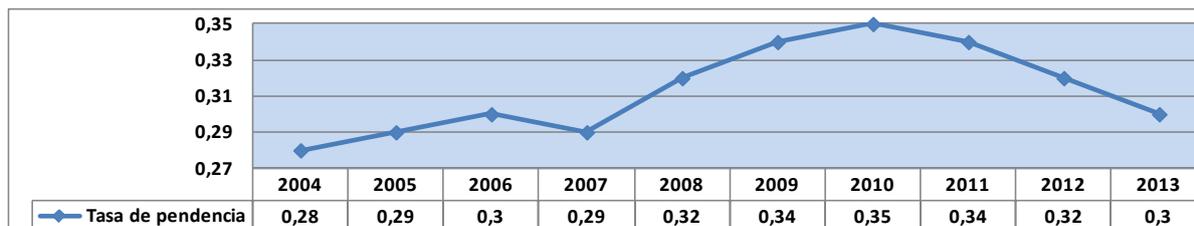


Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

Tasa de pendencia

Si se analiza la tasa de pendencia (cociente donde el numerador está formado por la suma de asuntos pendientes y el denominador por los asuntos resueltos en ese periodo, en adelante, TP), que indica el tiempo teórico que tardaría el sistema en resolver todos los asuntos pendientes, se comprueba en el gráfico 4, que de 2004 a 2013 se incrementó de 0,28 a 0,30, teniendo una evolución similar a la de los asuntos en trámite.

Gráfico 4. Tasa de pendencia.



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

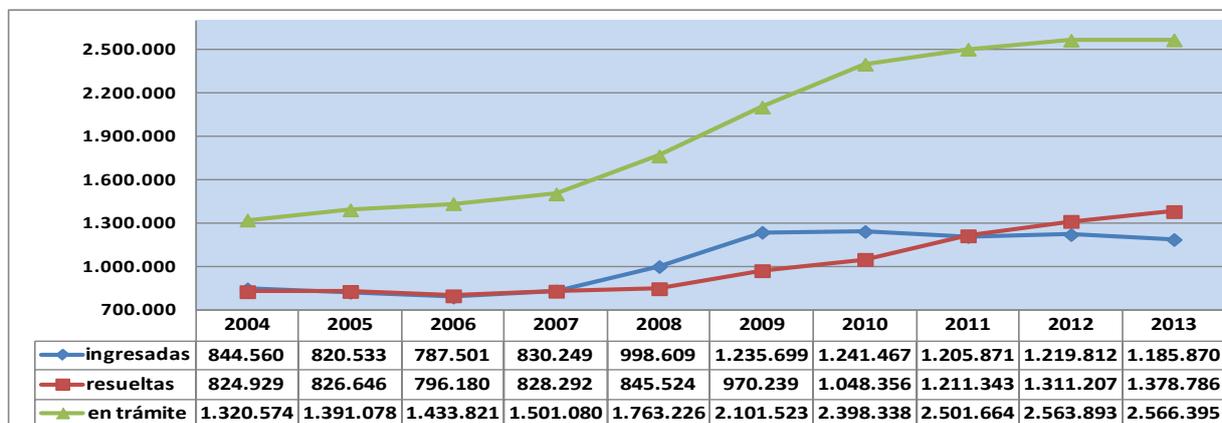
La duración media de los procedimientos

La duración media de los procedimientos se incrementó de 2004 a 2013 de forma generalizada en los juzgados unipersonales, especialmente en los mercantiles (614%), contenciosos administrativos (141%), sociales (94%) y penales (93%); y disminuyó en algunos órganos colegiados, en especial en las salas de lo civil, penal y contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, y en las salas de lo contencioso-administrativo de los TSJ.

Ejecutorias

Pese a la mejoría relativa que hubo en las cifras globales y por juez de la carga de trabajo y pendencia desde 2010, la evolución de las ejecutorias ha sido muy negativa, como se recoge en el gráfico 5, pues de 2004 a 2013 las que se encontraban en trámite a final de año se incrementaron intensamente (94,3%), pese al descenso de las ingresadas que se produjo a partir de 2011. Este, es, quizás, el indicativo más evidente de la ineficacia del sistema judicial español.

Gráfico 5. Ejecutorias ingresadas, resueltas y en trámite de 2004 a 2013.

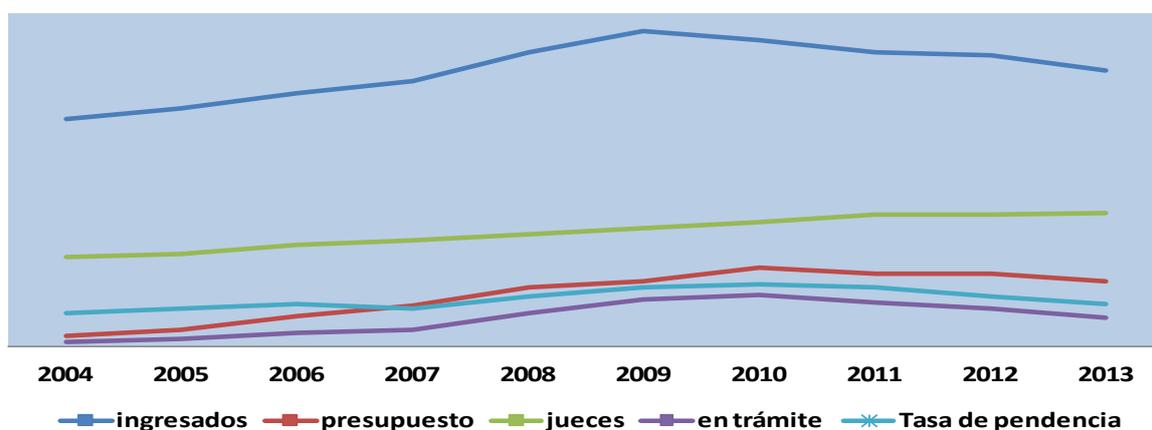


Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

### 3.5. Comparativa de la evolución de los indicadores

Para comparar la evolución de asuntos ingresados, en trámite, TP, gasto presupuestado y planta judicial, hemos elaborado el gráfico 6 en el que observamos que ni el incremento del gasto presupuestado ni el incremento de la planta de jueces lograron disminuir la tasa de pendencia y los asuntos en trámite, que sí se consiguió cuando descendió el número de asuntos ingresados, aunque a ello coadyuvó que la planta de jueces siguiera incrementándose, aunque levemente.

**Gráfico 6. Evolución diversos indicadores de 2004 a 2013.**



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

### 3.6. Comparativa con los países de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia

Comparar sistemas judiciales de diferentes países es un medio muy útil y necesario para alcanzar conclusiones, pero la tarea es compleja, porque la información existente no es excesiva y, además, es muy complicado comparar sistemas judiciales con diferentes estructuras, competencias y organización<sup>15</sup>, sobre todo, si tenemos en cuenta que no existen reglas comunes de contabilización.

El esfuerzo realizado por la CEPEJ en este sentido es elogiable, pero hay que valorar con extrema prudencia los datos que facilita que no siempre son fiables, porque, a veces, son fragmentarias, no guardan relación con la secuencia histórica ofrecida desde 2004 o son inexactos, como ocurrió con los datos facilitados por España del gasto presupuestado en 2012, que no incluyó los de las Comunidades Autónomas; y con los de la actividad jurisdiccional, que difieren sustancialmente con los oficiales facilitados por el CGPJ, especialmente los referidos a los asuntos ingresados de 2012 y 2014.

Con estas advertencias, la comparativa de España con los países de la CEPEJ permite alcanzar las siguientes conclusiones:

<sup>15</sup> Hay países que no tienen jurisdicción contencioso- administrativa, como Francia e Italia.

- El gasto presupuestado por habitante de España fue superior a la media de la CEPEJ tanto en 2012<sup>16</sup> (62 €) como en 2014 (61,4 €). También fue superior al gasto medio por habitante en porcentaje de PIB/habitante<sup>17</sup> de la CEPEJ de 2012 y 2014 (0,34). Por el contrario, el gasto de España en la AJ en relación con el gasto de las AAPP fue inferior a la media de la CEPEJ de 2012 (0,96%) y de 2014 (0,98%).

- La planta de jueces por 100.000 habitantes de España fue muy inferior a la media de la CEPEJ tanto de 2012 (21,07) como de 2014 (20,72). También a la media de la CEPEJ de la planta de fiscales (11,8 en 2012 y 11,3 en 2014). Por el contrario, las ratios funcionarios/juez y abogados/juez de España fueron muy superiores a la media de la CEPEJ, que en 2012 y 2014 no alcanzaban 4 funcionarios por juez y 14 abogados por juez.

- En cuanto a la actividad jurisdiccional<sup>18</sup>, en 2012<sup>19</sup> la tasa de litigiosidad de España (7.231/100.000 habitantes) era muy superior a la media de la CEPEJ (4.624,5), como también el número de asuntos ingresados por juez (645,4<sup>20</sup> de España frente a 327,3 de CEPEJ). Los indicadores de la pendencia de España de 2012 son peores que las medias de la CEPEJ<sup>21</sup>, tanto la tasa de pendencia (0,61 frente a 0,52), como los asuntos pendientes a final de año por 100.000 habitantes (4522 frente a 2797) y por juez (403,5 frente a 161).

#### ***4. La Administración de Justicia en las Comunidades Autónomas***

En los apartados anteriores hemos trabajado con datos nacionales, que ofrecen la información del funcionamiento del sistema judicial de España, pero hemos de tener en cuenta que nuestra organización territorial descentralizada condiciona su funcionamiento, existiendo una gran disparidad entre CCAA cualquiera que sea el indicador que se analice, esto lo comprobaremos en los distintos apartados de este capítulo.

---

<sup>16</sup> El dato de España se obtiene de los Presupuestos Generales del Estado y de las Cuentas Generales de las CCAA. El que ofrece la CEPEJ de España para 2014, 88 €/habitante, es superior al ofrecido por el CGPJ (75,2 €).

<sup>17</sup> Según los datos ofrecidos por la CEPEJ en toda su serie histórica (2004-2014), el esfuerzo de gasto en la AJ de los países con más PIB/habitante generalmente ha sido proporcionalmente menor que el realizado por los países con menos PIB/habitante medido tanto en relación con el gasto de las AAPP como en porcentaje de PIB/habitante.

<sup>18</sup> La CEPEJ ofrece los datos por jurisdicciones individualizadas. Las cifras que utilizamos incluyen, exclusivamente, los asuntos de la primera instancia de naturaleza penal, contenciosa civil-mercantil y administrativa. Se han excluido los datos de la segunda y ulteriores instancias, los de los asuntos civiles y mercantiles no contenciosos por su naturaleza; los de la ejecución porque la información es fragmentaria y muy limitada, y los de registro y “otros” porque carecen de incidencia en el cómputo general y son pocos los países que los ofrecen. Se analizan los datos de 45 sistemas judiciales, no se incluyen Islandia e Irlanda del Norte.

<sup>19</sup> Los datos ofrecidos por el CGPJ son notablemente superiores (16.885/100.000 habitantes).

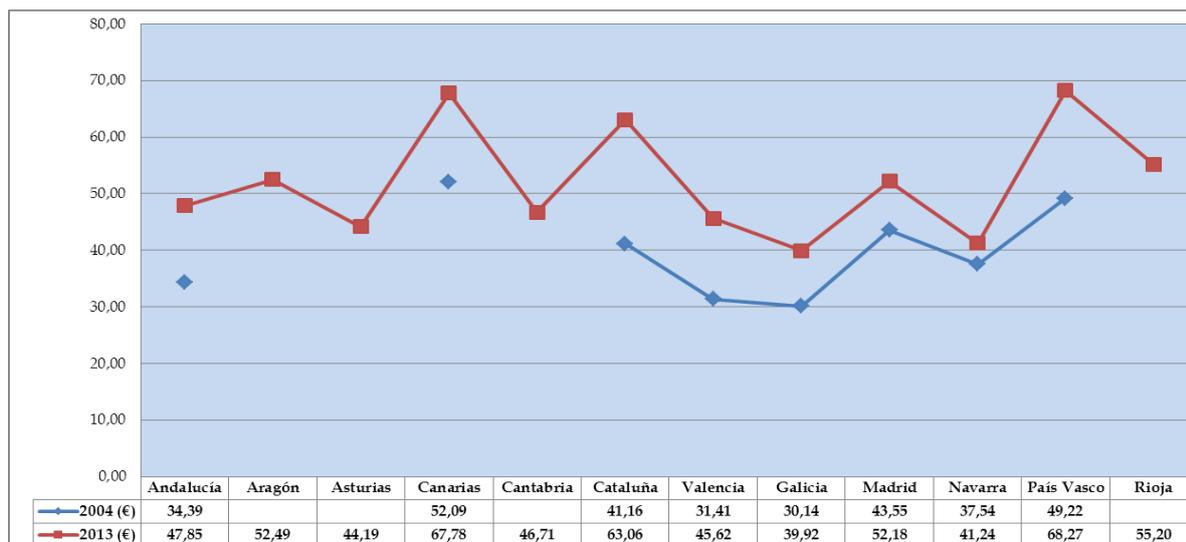
<sup>20</sup> Los datos ofrecidos por el CGPJ son notablemente superiores (1.507/juez).

<sup>21</sup> Halladas sobre 35 sistemas judiciales que ofrecen datos suficientes.

### 4.1. El gasto

Las obligaciones/habitante oscilaron notablemente entre CCAA como se observa en el gráfico 7. En 2004 entre Canarias (52,09 €) y Galicia (30,14 €); y en 2013 entre País Vasco (68,27 €) y Galicia (39,92 €).

Gráfico 7. Obligaciones por habitantes por TSJ en 2004 y 2013.

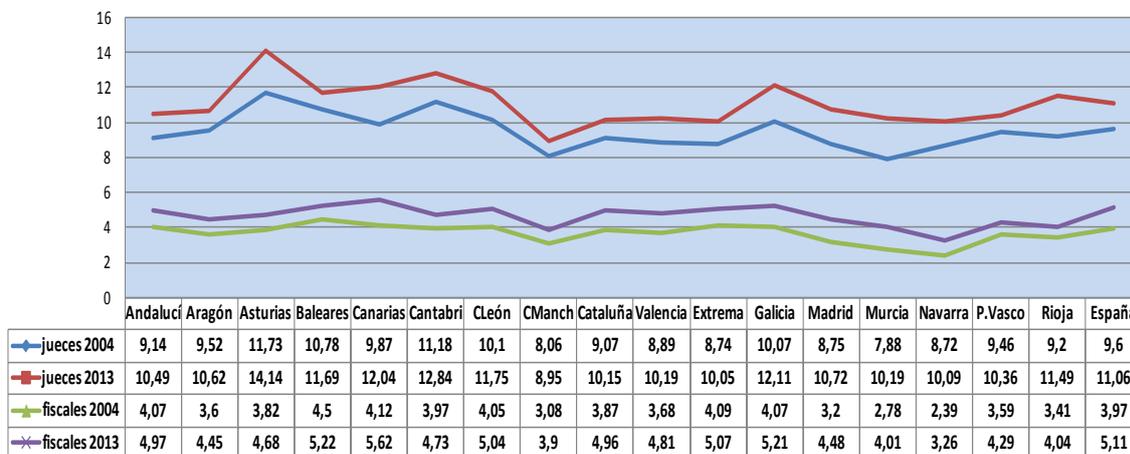


Fuente: MHAP, Cuentas Generales de las CCAA e INE. Elaboración propia.

### 4.2. Plantas de jueces y fiscales

La planta de jueces/100.000 habitantes osciló en 2004 entre Asturias (11,73) y Murcia (7,88); y en 2013 entre Asturias (14,14) y Castilla la Mancha (8,95) y, como se comprobará, su distribución territorial no guardaba relación con la litigiosidad. Idénticas oscilaciones y disfunciones se advertían en la planta de fiscales (gráfico 8).

Gráfico 8. Jueces y fiscales por 100.000 habitantes en 2004 y 2013.

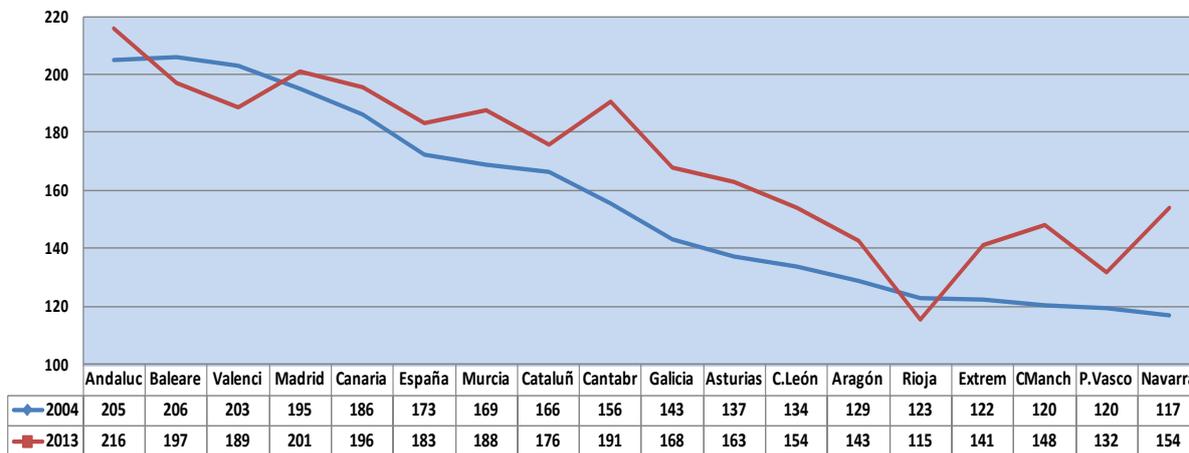


Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

### 4.3. La Tasa de litigiosidad

La TL/1000 habitantes oscilaba en 2004 entre Baleares (205,8) y Navarra (116,8), y en 2013 la situación varió escasamente, como se observa en el gráfico 9, aumentando de forma generalizada en todos los Tribunales Superiores de Justicia (en adelante TSJ), menos en Baleares, Valencia y La Rioja.

Gráfico 9. Tasa de litigiosidad por TSJ en 2004 y 2013.



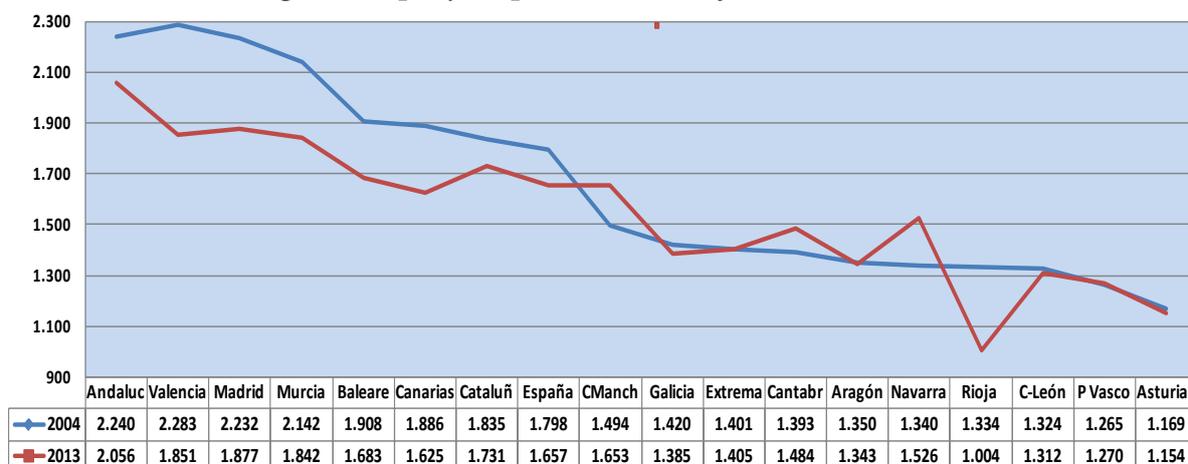
Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

### 4.4. Asuntos ingresados por juez

Como quiera que no existía proporcionalidad entre las ratios de jueces/habitantes y las TL de los TSJ, los asuntos ingresados/juez diferían notablemente entre ellos, como se comprueba en el gráfico 10. Así, en 2004 oscilaban entre Valencia, Andalucía y Madrid, que superaban los 2.200, y Asturias con 1.169. En 2013, aunque el descenso fue generalizado, salvo en Castilla la Mancha, Extremadura, Cantabria y Navarra, las diferencias se mantenían prácticamente inalterables, hasta el punto que los mismos cuatro TSJ que se encontraban a la cabeza y a la cola en 2004 repetían su posición en 2013.

Esta falta de homogeneidad en la distribución territorial de la carga de trabajo no se ha corregido decididamente en porque la creación las plazas de jueces no atendió a la litigiosidad de cada TSJ, en contra de lo previsto en el artículo 20-2º de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y de Planta Judicial.

Gráfico 10. Asuntos ingresados por juez por TSJ en 2004 y 2013.

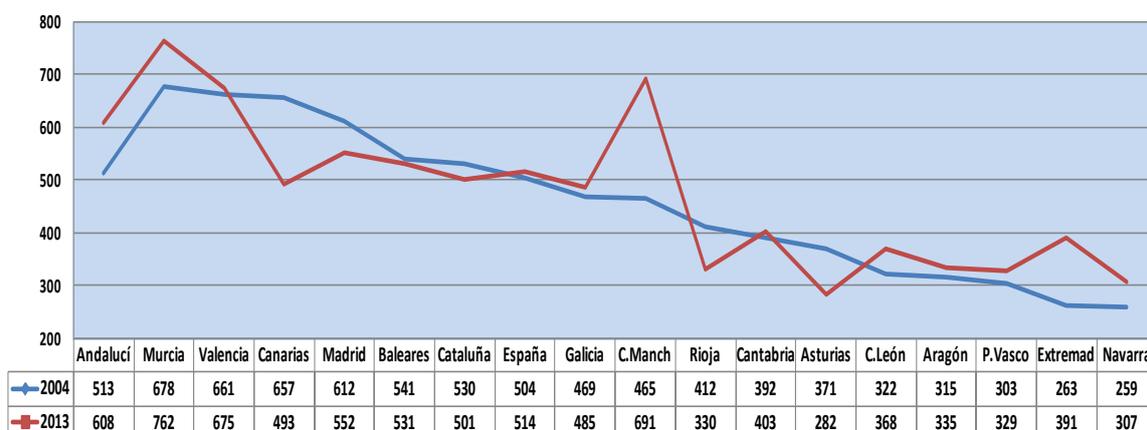


Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

#### 4.5. La pendencia

La disparidad de los indicadores de la carga de trabajo y medios personales provocó que los de la pendencia fuesen, también, dispares. Por un lado, el número de asuntos en trámite a final de año por juez osciló en 2004 entre Murcia (678,1) y Navarra (256,6). En 2013, aunque con leves modificaciones, se mantenían notables diferencias entre TSJ, como se observa en el gráfico 11, aunque debe distinguirse entre las que disminuyeron las cifras: Canarias, Madrid, Baleares, Cataluña, Galicia, La Rioja y Asturias, y el resto, que fueron mayoría, que la aumentaron.

Gráfico 11. Asuntos en trámite por juez por TSJ en 2004 y 2013.

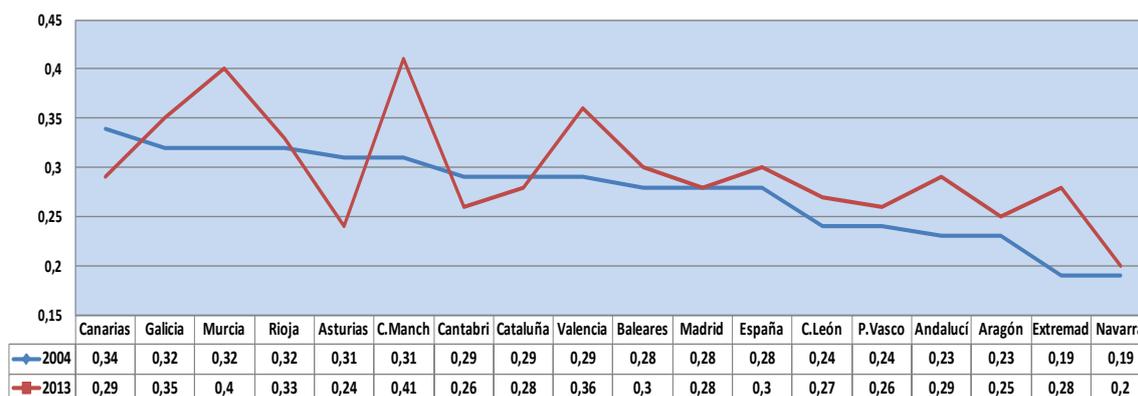


Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

Por otro lado, la TP en 2004 oscilaba entre Canarias (0,34), y Navarra y Extremadura (0,19); y en 2013 entre Castilla la Mancha (0,41) y Murcia (0,40), y Navarra (0,2) y Asturias (0,24).

La evolución entre 2004 y 2013 fue especialmente negativa por los incrementos sufridos donde se implantó la Nueva Oficina Judicial<sup>22</sup> (en adelante, NOJ) en algunas de sus capitales, como se observa en el gráfico 12: Extremadura (47,4%), Castilla la Mancha (32,3%) y Murcia (25,0%); y, positiva, por la disminución, en Canarias (-14,7%), Asturias (-22,6%) y Cantabria (-10,3%).

**Gráfico 12. Tasa de pendencia por TSJ en 2004 y 2013.**



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

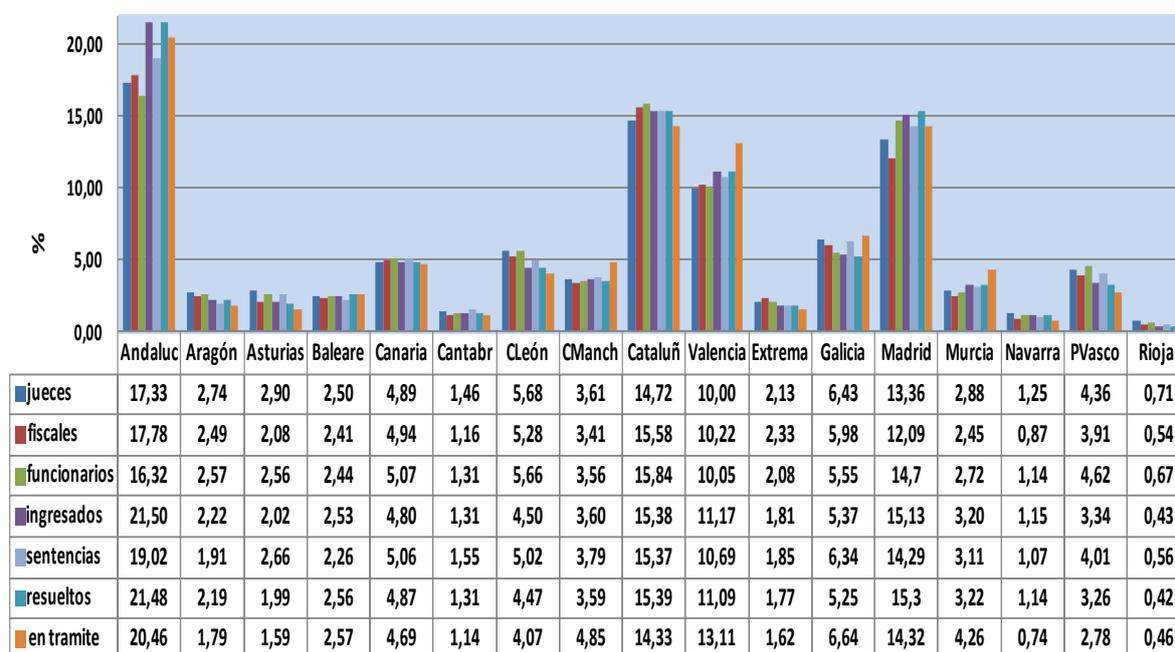
Asimismo, se constata que, puestos en relación el gasto de las CCAA y el funcionamiento de sus TSJ, mayor gasto no garantizó menor TP, como prueba que en 2013 Navarra y Asturias tuvieron las TP más bajas pese a que fueran dos de las tres con menor gasto/habitante.

#### 4.6. Participación porcentual de cada TSJ sobre el total nacional

Esta falta de coherencia interna entre medios personales y carga de trabajo que soportaba cada TSJ se constataba, igualmente, si se comparan los porcentajes de participación de diversos indicadores de cada TSJ sobre el total nacional. Así, en 2013 existían tres bloques diferenciados, como se observa en el gráfico 13: desfavorecidos (Andalucía, Madrid, Valencia, Cataluña y Murcia) que tenían mayor participación en la carga de trabajo que en los medios personales, como ocurría en Andalucía que recibía el 21,50% de asuntos ingresados para el 17,33% de jueces; compensados (Canarias, Castilla la Mancha y Baleares); y favorecidos (Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-León, Extremadura, Galicia, Navarra, País Vasco, Navarra y La Rioja), que tenían mayor participación en los medios personales que en la carga de trabajo, como ocurría en el País Vasco que recibía el 3,34% de asuntos ingresados para el 4,36% de jueces.

<sup>22</sup> Fue implantada por LO 1/09, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley de Reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva oficina judicial, que modificó la LO 6/85, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la ley 13/09, de 3 de noviembre de reforma de la legislación procesal. La Memoria del CGPJ de 2013 reseñó que en el periodo 2010-2012 los indicadores tuvieron, con carácter general, peor evolución en las ciudades donde se implantó (Murcia, Cáceres, Ciudad Real y Burgos) que en el conjunto nacional.

Gráfico 13. Porcentaje de participación de indicadores de TSJ sobre el total nacional en 2013.



Fuente: La Justicia Dato a Dato y Sección de Estadística Judicial del CGJP. Elaboración propia.

## 5. Resultados de la investigación

Con las prevenciones ya expuestas a lo largo del presente trabajo, las conclusiones alcanzadas sobre la relación entre gasto, medios personales y funcionamiento de la Administración de Justicia en España en el periodo 2004-2013 son las siguientes:

- La organización es compleja, pues las competencias están desconcentradas y compartidas entre el Ministerio de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial; y descentralizada a favor de las CCAA en materias tasadas.

- Esta complejidad organizativa incide y condiciona la gestión, pues pueden coincidir hasta tres administraciones gestionando un mismo órgano judicial; y, también, la información, especialmente la económica, que es difícil de recopilar teniendo en cuenta que actualmente son 14 las administraciones con competencias de gasto y que no existe un único presupuesto nacional consolidado que englobe los gastos totales ni tampoco criterios reglados que determinen qué gastos se deben considerar como realizados en la Administración de Justicia.

- Pese al incremento del gasto efectivo en la Administración de Justicia (48,4%) y de las plantas de jueces (25,69%) y fiscales (40,19%), su funcionamiento, medido por la tasa de pendencia, por la duración media de los procedimientos y por la ejecución, ha empeorado de 2004 a 2013, aunque se distinguen dos periodos: de 2004 a 2009 se incrementaron intensamente los indicadores de la litigiosidad y la pendencia; a partir de 2010 se inició una fase de

recuperación coincidiendo con la crisis económica y las reformas legislativas que dificultaron el acceso a la Administración de Justicia, que disminuyeron la litigiosidad y la pendency. Pero esta mejoría afectó especialmente a las jurisdicciones civil y contencioso-administrativa, y no alcanzó a la social ni tampoco a la ejecución de las resoluciones judiciales, cuyo ineficaz funcionamiento sigue siendo una de las señas de identidad más negativas del sistema judicial español. Por el contrario, la implantación de la Nueva Oficina Judicial ha resultado inoperativa, pues los indicadores de funcionamiento de los juzgados donde se implantó han empeorado más que la media nacional.

- La causa que de forma más determinante condiciona el funcionamiento de la Administración de Justicia en España es la litigiosidad, que resulta inasumible para la planta judicial existente, que, por ello, resulta insuficiente. Causa que se agrava por la política de distribución territorial de las plazas judiciales que no ha guardado relación con la litigiosidad de cada Tribunal Superior de Justicia. Todo ello ha provocado que exista una grave descompensación entre territorios y que el funcionamiento de la Administración de Justicia sea muy dispar entre Tribunales Superiores de Justicia.

- Por ello, podemos concluir que la política de gasto para la Administración de Justicia ha sido estéril, porque no ha mejorado su funcionamiento, e ineficiente, pues no se ha centrado en combatir decididamente las dos variables que más inciden en su funcionamiento.

- Asimismo, no se advierte especial relación entre el gasto realizado por las Comunidades Autónomas y el funcionamiento de sus Tribunales Superiores de Justicia, pues mayor gasto no garantizó mejor funcionamiento. Además, la incidencia del gasto de las Comunidades Autónomas en la mejora del funcionamiento de la Administración de Justicia en sus territorios es limitada, porque no pueden actuar decididamente sobre las dos variables que tienen mayor influencia en el funcionamiento, pues no les compete la creación de plazas de jueces o fiscales, y difícilmente pueden actuar a corto plazo sobre la litigiosidad.

## 6. Bibliografía

Mercedes AYUSO GUTIÉRREZ, (2009), “Principales conclusiones sobre justicia y economía: propuestas de mejora”, en *Justicia y Economía*, colección «Manuales de Formación Continuada», Consejo General del Poder Judicial, Madrid, vol. 49/2009.

Manuel BALLBÉ, y Carlos PADRÓS (1997), *Estado competitivo y armonización europea*, Ariel, Barcelona.

Francisco CABRILLO RODRIGUEZ y Sean FITZPATRICK (2011), *La economía de la Administración de Justicia*, Aranzadi, Navarra.

José Luis CENDEJAS BUENO, Juan Luis DEL HOYO BERNAT, Jesús Guillermo LLORENTE ALVAREZ, Manuel MONJAS BARROSO y Carlos RIVERO RODRIGUEZ (octubre 2007), *Los procesos de convergencia económica y su relación con el ciclo económico*, Documento de trabajo 18/07, Fundación BBVA, Bilbao.

COMISIÓN EUROPEA PARA LA EFICACIA DE LA JUSTICIA (CEPEJ), *Report of the Evaluation of European Judicial Systems*, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Disponible en [www.ceo.int](http://www.ceo.int).

COMISION EUROPEA (UE): *Le tableau de bord de la justice dans l'UE*, Communication de la Commission au Parlement Européen, Bruxelles, 27-3-2013. Disponible en [www.ceo.int](http://www.ceo.int).

— “Comunicado de Prensa” Bruselas, 17-3-2014. Disponible en [www.ceo.int](http://www.ceo.int).

Consejo General del Poder Judicial, *La Justicia Dato a Dato. Memorias. Panorámica de la Justicia. Informe sobre estructura de la carrera judicial. Todos referidos al periodo 2004-2013*. Puede encontrarse en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es).

— *Libro blanco de la Justicia*, Madrid, 1997.

— *Boletín Informaciones Estadísticas*, nº 27, junio 2001.

— *Informe sobre carga de trabajo de los órganos judiciales a 31-12-2013, julio y septiembre de 2014*, Servicio de Inspección.

Frank CROSS y Dain DONELSON (2010), “Creating Quality Courts” *Journal of Empirical Legal Studies*, 7, 3, págs. 490-510

Rosa ESPIN MARTÍ (2013), “Relación entre justicia eficaz y previsible e incremento de las inversiones en España”, en *Cámaras de Comercio: competitividad y justicia*, Colección Cuadernos Digitales de Formación nº 33/2012, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memorias*, 2005-2013, Madrid. Disponibles en [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es).

Francisco GUTIÉRREZ LÓPEZ (2016), *Gasto Público y Funcionamiento de la Administración de Justicia en España entre 2004 y 2013. Especial referencia a la Comunidad Autónoma de Andalucía. Comparativa con otros países europeos*. Inédita. Próxima publicación en [www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es).

Pablo IGLESIAS y Xosé Carlos ARIAS MOREIRA (2006): “Transaction Costs and Efficiency of the Spanish Judicial System”, *ISLE Conference*, Roma.

Roberto IPPOLITI, Alessandro MELCARNE and Giovanni B RAMELLO (2015): “The Impact of Judicial Efficiency on Entrepreneurial Action: A European Perspective”. *Economic Notes*, 44, 57–74.

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (Dirección General de Modernización Administrativa), *Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas del Registro central de personal*, publicaciones anuales, Madrid. Disponible en [www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es).

Juan S. MORA SANGUINETTI (2010) “A Characterization of the Judicial System in Spain: analysis with formalism indices”, en *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1, n.º 2, Universidad Católica de Brasilia UCB. Disponible en [www.ealr.com.br](http://www.ealr.com.br).

— “El funcionamiento del sistema judicial, Nueva evidencia comparada”, en *Boletín económico del Banco de España*, n.º 57, noviembre 2013. Madrid.

Juan S. MORA SANGUINETTI, Marta MARTINEZ MATUTE y Miguel GARCIA POSADA (2016) “Credit, Crisis and Contract Enforcement: Evidence from the Spanish Loan Market” *Banco de España Working Paper No. 1630*

Alejandro NIETO GARCIA (2005) *El desgobierno Judicial*, Fundación Alfonso Martín Escudero, Trotta, 3ª edición, Madrid.

— (2010) *El malestar de los jueces y el modelo judicial*, Trotta, Madrid.

Observatorio de la Justicia Gratuita, *I-VIII informes*, Consejo General de la Abogacía Española, La Ley, Madrid, 2006-2013. Disponible en [www.abogacia.es](http://www.abogacia.es).

Jorge PADILLA, Vanesa LLORENS, Soledad PEREIRAS and Nadine WATSON (2007), “Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español” *La Administración Pública que España necesita. Libro Marrón. Círculo de Empresarios, Madrid*.

Giuliana PALUMBO ET AL. (2013), “The Economics of Civil Justice: New Cross-country Data and Empirics”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1060, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k41w04ds6kf-en> OECD

Santos, PASTOR PRIETO (2003), “Dilación, eficiencia y costes”, en *Foro sobre la Reforma y Gestión de la Justicia*, Fundación BBVA, Bilbao. Disponible en [www.fbbva.es](http://www.fbbva.es).

— (2003) “Eficiencia y eficacia de la justicia”, en *Papeles de Economía Española*, n.º 95, Madrid, págs. 272-305.

— (2006) “Elementos para un análisis de la calidad de la justicia”, en *Poder Judicial y Servicio Público*, colección «Estudios de Derecho Judicial», Consejo General del Poder Judicial, Madrid, vol. 109/2006, págs. 45-83.

— (2007) “Litigiosidad ineficiente”, en *La Sociedad Litigiosa*, colección «Cuadernos de Derecho Judicial», Consejo General del Poder Judicial, Madrid, vol. XIII/2007, págs. 337-403.

— (2009) “Justicia y Economía: panorámica, crítica e implicaciones”, en *Justicia y Economía*, colección «Manuales de Formación Continuada», Consejo General del Poder Judicial, Madrid, vol. 49/2009.

Santos PASTOR PRIETO y Virginia ROSALES (Junio 2005), “Dos dimensiones de la eficiencia de la justicia”, en *Economistas* n.º 105, Madrid, págs. 103-113.

Santos PASTOR PRIETO y Carmen VARGAS (2001), “El Coste de la Justicia. Datos y un Poco de Análisis”, en *El Coste de la justicia. Una perspectiva comparada*, colección «Cuadernos de Derecho Judicial», vol. XV/2001, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

PARLAMENTOS, *Presupuestos Generales del Estado y liquidación de los presupuestos, 2004-2013*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos. Intervención General de la Administración del Estado. Disponibles en [www.minhap.gob.es](http://www.minhap.gob.es).

Richard A POSNER (1981), *The Economics of Justice*, Library of Congress, United States of America.

Virginia ROSALES-LÓPEZ (2007), *Análisis Económico de la Justicia: Mercados, Eficiencia y Reforma Legislativa*, tesis doctoral en Departamento de Economía Aplicada IV (Universidad Complutense), Madrid, inédita.