

**CÓMO Y EN QUÉ SE GASTA EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA EN ESPAÑA**

Francisco Gutiérrez López

Magistrado. Dr. en Economía

María José Vázquez Cueto

Catedrática. Universidad de Sevilla

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE DERECHO Y ECONOMÍA

IX CONFERENCIA ANUAL

UNIVERSIDAD DE LLÉIDA

28 Y 29 DE JUNIO DE 2018

CÓMO Y EN QUÉ SE GASTA EL PRESUPUESTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA

Resumen

En anteriores publicaciones pudimos concluir que el deficiente funcionamiento de la Administración de Justicia (AJ) en España obedece más a factores organizativos que a falta de presupuesto, destacando la confluencia de una elevada litigiosidad con una insuficiente planta de jueces, que, además, está mal distribuida territorialmente; y el hecho de que el incremento del gasto habido desde 2004 no ha mejorado su funcionamiento.

Bajo estas premisas, el presente trabajo tiene como principal objetivo indagar a qué partidas se destina el gasto de la AJ, en un intento de aislar las razones que explicarían el por qué su incremento no se ha trasladado a su mejora.

Para ello hemos tenido, en primer lugar, que reorganizar unas partidas presupuestarias dispersas entre los distintos Organismos que intervienen en la compleja organización judicial española. También hemos debido adoptar decisiones oportunamente justificadas acerca de qué partidas incluimos o no en los gastos, ya que no existen normas ni criterios reglados. Esto, a juicio de los autores, constituye un valor añadido al trabajo, al poner en conocimiento de la comunidad científica datos de difícil elaboración.

Palabras clave: Administración de Justicia, Gasto, Presupuesto, CCAA, CEPEJ.

1. Introducción

El presupuesto que destina España a su Administración de Justicia (AJ) ha venido incrementándose notablemente desde 2004, hasta tal punto que, medido por habitante, es superior a la media de los países europeos que componen la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), e incluso supera a países de mayor PIB, como Francia, Italia y Finlandia. Sin embargo, este aumento no se ha traducido en una mejora de los principales indicadores del funcionamiento de la misma, tales como la tasa de litigiosidad o la tasa de pendency, manteniéndose la creencia entre la ciudadanía de que la Justicia en España es ineficiente y tardía.

De anteriores análisis concluimos que el problema es organizativo y de diseño, ocurriendo que, el aumento del gasto no ha venido unido al aumento proporcional de Jueces y Fiscales, a lo que se une el hecho de una distribución territorial de los mismos que parece no atenerse a ningún criterio destinado a la mejora.

Llegados a este punto debemos preguntarnos, entonces, cómo y en qué se gasta el presupuesto de la AJ, de tal forma que no haya redundado en la mejora de la misma, en un intento de aislar las causas que explicarían esta circunstancia.

El primer problema con el que nos encontramos, y que ya hemos puesto de manifiesto en otros análisis, es la compleja organización de la Justicia en España. Aunque la Constitución establece que la Administración de Justicia es competencia exclusiva del Estado (art. 149,1-5ª), desarrollos legislativos posteriores y la interpretación que el Tribunal Constitucional realizó del citado precepto, alteraron este principio, distinguiendo entre el Poder Judicial, no delegable, y Administración de Justicia, encargada de proveer de medios personales y materiales al primero y cuyas competencias sí eran delegables. Por ello, actualmente, las competencias están desconcentradas entre el Ministerio de Justicia (MJU) y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), y descentralizada a favor de las Comunidades Autónomas (CCAA) con competencias transferidas (asignación y gestión de los recursos materiales de la oficina judicial, funcionarios y Justicia Gratuita). A ello unimos que no existe un organismo único que coordine la información presupuestaria y que no existen normas ni criterios uniformes y reglados que precisen qué gastos deben computarse.

Aún así, este trabajo, solventando este importante problema y paliando las carencias informativas en la forma en la que se detalla más adelante, trata de analizar las partidas concretas a las que se destina el presupuesto de la AJ para intentar comprobar si el gasto se gestiona o no con eficiencia, y el porqué de que su incremento no haya mejorado su funcionamiento.

Para ello hemos estructurado este documento en cinco apartados. Tras esta introducción, en el segundo apartado, detallamos los presupuestos de la AJ, relativizando las cantidades con variables tales como la población o el PIB. En el incluimos la forma en la que hemos solventado algunas carencias informativas. El tercer apartado detalla el gasto efectivamente ejecutado utilizando las obligaciones reconocidas, poniendo de manifiesto sus desviaciones respecto a lo presupuestado. En el cuarto analizamos las partidas de gastos que se pueden individualizar, tales como Justicia Gratuita y el gasto de personal del capítulo 1. El quinto y último apartado recoge de forma esquemática las principales conclusiones del trabajo.

2. El presupuesto de la Administración de Justicia

2.1. España

Delimitar el presupuesto que España destina a su AJ no es tarea fácil, pues la información es insuficiente y dispersa, como hemos puesto de manifiesto en otras ocasiones.

A ello contribuye, en primer lugar, la organización judicial, que fue calificada de compleja por el Libro Blanco de la Justicia del CGPJ (1997), y, en segundo lugar, que no existe un organismo único que coordine la información presupuestaria de la AJ y su ejecución, ni un presupuesto nacional consolidado que englobe todos los presupuestos de la AJ en España sino que en la actualidad son 13: los del Estado para el MJU y CGPJ y los 12 de las CCAA¹.

En el análisis de los Presupuestos Generales del Estado encontramos la siguiente información de los programas de gastos presupuestados del MJU y CGPJ (tablas 1 y 2)

Para el MJU.

¹ En 2004 solo ocho CCAA tenían transferidas las competencias de Justicia: Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco. En 2010 se incorporan Aragón, Asturias y Cantabria; y en 2012 La Rioja.

Tabla 1. Programas de gastos del Ministerio de Justicia.

111N Dirección y Servicios Generales de Justicia	111Q Formación del Personal de la Administra- ción de Justicia	111R Formación de la Carrera Fiscal€	112A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	113M Registros vinculados con la fe Publica	222M Prestacio- nes económi- cas del Mutualis- mo Adminis- trativo	312E Asistencia sanitaria del Mutualis- mo Adminis- trativo	921S Asesora- miento y Defensa del Estado	135M Protección de Datos	Transfere- ncias internas
--	---	--	--	---	--	--	--	--------------------------------	---------------------------------

Fuente. Presupuestos Generales del Estado. Elaboración propia.

Para el CGPJ

Tabla 2. Programas de gastos del CGPJ.

111M Gobierno del Poder Judicial	111O Selección y formación de jueces	111P Documentación y Publicaciones Judiciales
-------------------------------------	---	---

Fuente. Presupuestos Generales del Estado. Elaboración propia.

De entre ellas, si asumimos la tesis que sostiene la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia², y consideramos gastos de la AJ exclusivamente los realizados en tribunales, ministerio público y Justicia Gratuita, excluyendo, entre otros, los de dirección política, los derivados de la ejecución de las condenas (Instituciones Penitenciarias y Menores infractores), los de seguridad y los electorales, que sí incluyen otros países, creemos que, en consecuencia, del presupuesto del Ministerio de Justicia se deben excluir los programas 111N, 113M, 921S y 135M. Respecto al gasto del programa de Mutualismo (222M y 312E), creemos deberían estar incluidos, aunque el CGPJ no los incluye, porque son prestaciones no salariales del personal de la AJ.

Nos planteamos si, también, habría que excluir el gasto del CGPJ. Aunque es un órgano con funciones que podrían catalogarse como similares a los servicios generales del MJU, que excluimos, el CGPJ tiene asignada, por una parte, funciones, como la formación de jueces, y la documentación, que son coincidentes con algunas del MJU que hemos entendido incluidas; y, por otra, realiza la inspección de tribunales y el gobierno de la Carrera Judicial, que son parte de la actividad de los tribunales y no encontramos razones para excluirlos. Por ello, el CGPJ los incluye en la información que facilita y nosotros también en este trabajo.

² En septiembre de 2002 se creó en el seno del Consejo de Europa la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) para recopilar datos relacionados con los sistemas judiciales de los 45 países integrantes.

Nos resulta así la consideración de las siguientes partidas:

Para MJU

Tabla 3. Programas de gastos del Ministerio de Justicia.

111Q Formación del Personal de la Administración de Justicia	-111R Formación de la Carrera Fiscal	112A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	transferencias internas	222M Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo	312E Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo
--	--------------------------------------	---	-------------------------	--	---

Fuente. Presupuestos Generales del Estado.

Y para CGPJ

Tabla 4. Programas de gastos del CGPJ.

111M Gobierno del Poder Judicial	111O Selección y formación de jueces	111P Documentación y Publicaciones Judiciales
----------------------------------	--------------------------------------	---

Fuente. Presupuestos Generales del Estado.

Tras estas consideraciones, exponemos en la tabla 5 los presupuestos para los últimos años.

Tabla 5. Programas de gastos presupuestados del Mº de Justicia y del CGPJ en 2014, 2015 y 2016.

Ministerio de Justicia (Sección 13)	Presupuesto 2014 (€)	Presupuesto 2015 (€)	Presupuesto 2016 (€)
111Q Formación del Personal de A. de Justicia	6.519.000	6.812.310	9.250.140
111R Formación de la Carrera Fiscal€	2.240.000	3.684.120	3.098.010
112A Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	1.359.377.000	1.371.626.900	1.464.875.130
222M Prestaciones Económicas del Mutualismo Advo	18.362.000	18.445.280	18.982.920
312E Asistencia Sanitaria del Mutualismo Advo	80.601.000	80.901.650	82.420.720
Transferencias internas	6.979.290	7.692.200	9.081.490
Total MJU	1.594.092.990	1.605.894.130	1.587.708.410
Consejo General del Poder Judicial (Sección 8)	Presupuesto 2014 (€)	Presupuesto 2015 (€)	Presupuesto 2016 (€)
111M Gobierno del Poder Judicial	31.909.000		
111O Selección y formación de jueces	17.694.000		
111P Documentación y Publicaciones Judiciales	8.350.000		
Total CGPJ	57.953.000	54.883.560	54.883.560
Total MJ y CGPJ	1.652.045.990	1.660.777.690	1.642.591.970

Fuente: Presupuestos Generales del Estado y liquidación IGAE 2016. Elaboración propia.

2.2. CCAA

Analizar los presupuestos de las CCAA resulta aún más complejo. Las Consejerías con competencias en Justicia comparten otras (Gobernación, Administraciones Públicas, Interior...) por lo que a veces los programas no son precisos y no es fácil localizar el gasto de la AJ. No obstante, la información facilitada por las CCAA ha mejorado desde 2004 y en la actualidad casi todas recogen un programa de AJ, aunque, en ocasiones, en él se incluyen gastos ajenos al sistema judicial. Por ejemplo, en el presupuesto de El País Vasco de 2014 se incluyen los Programas 1412/23899 Bestelako zerbitzuak de menores (10.728751 €) y el 1412/45499 de fundaciones (484.000 €).

La Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local de la Secretaria de Estado de Administraciones Públicas del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MHAP) es la responsable de recibir y ofrecer los datos de los presupuestos y la ejecución de todas las CCAA, pero los engloba en la función Justicia y no especifica qué partidas o programas están incluidos. Así, en la tabla 6 se recogen los datos correspondientes a los presupuestos de la AJ en cada una de las CCAA sin poder ofrecer sus desglose en partidas.

Tabla 6. Presupuesto de la Administración de Justicia por CCAA.

CCAA	Presupuesto 2014 (€)	Presupuesto 2015 (€)	Presupuesto 2016 (€)
Andalucía	390.797.412	383.523.054	400.054.713
Aragón	71.685.561	70.267.757	69.705.211
Asturias	44.988.742	45.869.512	47.410.742
Canarias	134.875.008	129.539.825	133.826.633
Cantabria	28.447.600	28.603.900	29.252.353
Cataluña	444.018.000	460.635.024	497509803
Valencia	265.231.002	241.235.090	258.665.600
Galicia	110.214.070	118.537.738	128.243.751
Madrid	337.005.961	355.582.931	363.677.354
Navarra	26.452.137	26.597.441	27.021.525
País Vasco	152.072.660	167.696.217	161.608.088
La Rioja	25.611.282	26.744.886	18.009.860
Total CCAA	2.031.399.435	2.054.833.375	2.134.985.633

Fuente: Leyes de Presupuestos de 2014, 2015 y 2016 de las CCAA. Elaboración propia.

2.3. Evolución temporal del presupuesto de la AJ

El presupuesto público de la AJ en España se conforma con la suma de los presupuestos de la Administración Central (MJU y CGPJ) y de las CCAA con competencias transferidas, que son actualmente doce.

En el gráfico 1 representamos su evolución temporal para el periodo 2004- 2016.

Gráfico 1. Presupuesto de la Administración de Justicia en España de 2004 a 2016.



Fuentes: Los datos de los años 2004, 2013, 2014, 2015 y 2016 de Leyes de Presupuestos de Estado y CCAA; años 2005 a 2012 de Justicia Dato a Dato del CGPJ. Elaboración propia.

En 2004 el presupuesto total destinado a la AJ en España ascendió a 2.241.890.676 € y en 2016 a 3.777.708.410 €, aunque alcanzó su nivel más elevado en 2010 (3.867.828.013 €). El incremento relativo en el periodo ascendió al 68,5%, aunque la evolución fue irregular: de 2004 a 2008 el incremento superó el 10,0% anual, en 2009 y 2010 el incremento anual fue menor; de 2011 a 2014 disminuyó anualmente y desde 2015 se incrementó.

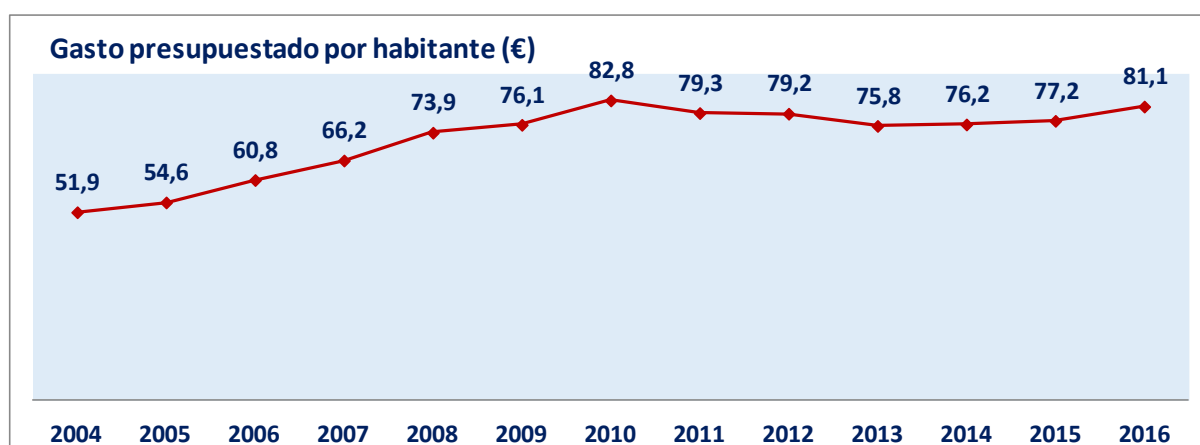
Individualizado por administraciones, el presupuesto del MJU ascendió en 2004 a 974.708.000 €, y en 2016 a 1.587.708.410 €. Como resultado, el incremento relativo en el periodo fue notable (62,9%). El presupuesto del CGPJ ascendió a 57.733.000 € en 2004 y a 54.883.560 € en 2016, aunque la cifra más elevada correspondió a 2010 (78.110.790 €). El descenso relativo para el periodo alcanzó el 4,9%.

Los presupuestos del conjunto de las CCAA transferidas ascendieron a 1.209.449.676 € en 2004 y a 2.134.985.633 € en 2016. El incremento en el periodo ascendió al 76,5%, pero si tuviésemos en cuenta solo los presupuestos de las ocho CCAA que en 2004 ya tenían

competencias transferidas, el incremento ascendería al 62,9%. La variación del presupuesto entre 2004 y 2014 entre las 8 CCAA de las que disponemos datos fue diversa, oscilando entre Navarra (18,0%) y Galicia (92,7%).

Utilizando los datos de población ofrecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE), recogemos en el gráfico 2 la evolución temporal del presupuesto en la AJ por habitante.

Gráfico 2. Presupuesto de la Administración de Justicia por habitante en España de 2004 a 2016.



Fuentes: Los datos de los años 2004, 2013, 2014, 2015 y 2016 de Leyes de Presupuestos de Estado y CCAA; años 2005 a 2012 de Justicia Dato a Dato del CGPJ. INE para población. Elaboración propia.

Observamos un aumento relativo de 2004 a 2016 del 56,3% que no se repartió uniformemente en el periodo. Así, la cifra más alta correspondió a 2010 (82,8 €) y a partir de 2011 se inició un descenso hasta 2013, que fue levemente amortiguado por la disminución de la población; desde 2014 volvió a incrementarse hasta alcanzar 81,1€ en 2016.

3. El gasto de la Administración de Justicia

Las obligaciones reconocidas ofrecen una información fiel del gasto efectivamente ejecutado en la AJ.

Las obligaciones de la AJ ascendieron a 2.356.373.869 € en 2004, a 3.540.469.134€ en 2014 y a 3.801.638.823€ en 2016. El incremento relativo en el periodo fue de un 61,3%.

Con respecto al presupuesto, las obligaciones reconocidas fueron superiores en 2004, 2014 y 2016, alcanzando el 105,1%, 102,2% y 100,6% de aquel, respectivamente.

Si medimos el gasto por habitante, este ascendió de 54,6 € en 2004 y a 75,7 € en

2014 y 81,7€ en 2016. Es decir, se produjo un incremento relativo en el periodo del 49,6%.

Tabla 7. Obligaciones reconocidas de la Administración de Justicia en 2004, 2014 y 2016.

	2004	2014	2016
Obligaciones de la AJ	2.356.373.869	3.540.469.134	3.801.638.823

Fuente. IGAE y Cuentas Generales de las CCAA 2014 y 2016. Elaboración propia.

En los siguientes subepígrafes desglosamos y ampliamos los datos de la tabla anterior para analizar los comportamientos individualizados por administraciones.

3.1. España

Las obligaciones de la Administración Central (tabla 8) ascendieron a 1.107.315.000 € en 2004 y a 1.664.102.490 en 2016. Su incremento fue apreciable (50,3%). Pero las evoluciones del MJU y CGPJ difieren sustancialmente, pues, mientras en el CGPJ las obligaciones reconocidas se redujeron en el periodo (-11,6%) y fueron siempre muy inferiores a los presupuestos, destacando, por baja, la de 2012 (74,8%); las obligaciones reconocidas del MJU se incrementaron el 53,4% y fueron superiores a los presupuestos en 2004, 2005, 2006, 2009, 2015 y 2016, y cuando fueron inferiores, las diferencias fueron mínimas, salvo en 2012 (93,4%) y 2010 (94,4%). Es decir, mientras el MJU, gastó lo presupuestado o más, el CGPJ normalmente no ejecutó el gasto presupuestado, sin que encontremos explicación razonable a ello.

Tabla 8. Obligaciones reconocidas en Ministerio de Justicia y CGPJ de 2004 a 2016.

Año	MJU			CGPJ		
	Obligaciones (€)	ejecución Ppto %	Obligaciones por habitante €	Obligaciones(€)	ejecución Ppto %	Obligaciones por habitante €
2004	1.054.910.000	108,2	24,42	52.405.000	90,8	1,21
2005	1.128.600.000	106,6	25,59	50.304.000	80,7	1,14
2006	1.257.285.000	105,2	28,12	55.469.000	85,6	1,24
2007	1.304.521.000	99,9	28,86	56.402.000	81,8	1,25
2008	1.388.859.000	99,6	30,09	59.334.000	81,4	1,29
2009	1.503.258.000	102	32,16	61.944.000	80,4	1,33
2010	1.537.934.000	94,4	32,71	63.081.000	80,8	1,34
2011	1.495.448.000	97	31,69	58.570.000	78,9	1,24

2012	1.357.929.000	93,4	28,73	53.395.000	74,8	1,13
2013	1.397.315.000	99,9	29,65	53.501.000	85,2	1,14
2014	1.423.126.000	103,5	30,43	45.639.000	78,7	0,98
2015	1.595.476.000	107,1	34,22	44.052.000	80,3	0,94
2016	1.617.774.490	101,9	34,75	46.328.000	84,4	1,00

Fuente. IGAE 2004 a 2016. Elaboración propia.

3.2. CCAA

Las obligaciones del conjunto de las CCAA ascendieron a 1.249.058.869 € en 2004 y a 2.137.536.33 € en 2016. El incremento en el gasto en el periodo 2004-2016 alcanzó el 71,1%, superior al que experimentó el total de las Administraciones Públicas, que ascendió al 54,0%. Este aumento, en parte, puede ser debido al aumento de CCAA con competencias transferidas, que pasaron de 8 en 2004 a 12 en 2016. Si descontamos este factor diferenciador y comparamos el aumento en solo las 8 CCAA de 2004, el incremento es superior al del total de las Administraciones, en concreto un 57,8%. Ello nos permite deducir que en este periodo se ha concedido cierta preferencia al gasto realizado en la AJ.

En la tabla 9 ofrecemos los datos por CCAA.

Tabla 9. Obligaciones reconocidas por CCAA en 2004 y 2016.

CCAA	Obligaciones reconocidas (€)		Obligaciones reconocidas por habitante (€)		%sobre el total nacional	
	2004	2016	2004	2016	2004	2016
Andalucía	264.379.231	411.851.686	34,4	49,1	11,2	10,8
Aragón		68.922.323		52,7		1,8
Asturias		50.143.098		48,1		1,3
Canarias	99.782.069	147.225.601	52,1	70,0	4,2	3,9
Cantabria		29.252.353		50,2		0,8
Cataluña	280.430.733	498.429.954	41,2	66,3	11,9	13,1
Valencia	142.699.123	245.864.816	31,4	49,6	6,1	6,5
Galicia	82.911.779	128.243.751	30,1	47,2	3,5	3,4
Madrid	252.796.020	363.677.354	43,6	56,2	10,7	9,6
Navarra	21.953.414	27.266.678	37,7	42,6	0,9	0,7
País Vasco	104.106.500	148.333.171	49,2	67,7	4,4	3,9
La Rioja		18.325.548		58,0		0,5
Total	1.249.058.869	2.137.536.333	40,0	54,8	53	56,2

Fuente. Cuentas Generales de las CCAA 2004 y 2016. Elaboración propia.

De ella se infiere un incremento en las obligaciones de todas las CCAA, aunque muy desigual, oscilando entre los incrementos de Cataluña (77,7%) y Navarra (24,2%).

Lo mismo podemos decir si ponemos en relación las obligaciones reconocidas con la población, resultando que los incrementos oscilaron entre los 25 euros de Cataluña y 4 euros de Navarra.

Sin embargo, el porcentaje que representaban las obligaciones reconocidas de cada CCAA en relación al gasto total realizado en la AJ a nivel nacional se incrementó solo en Cataluña y Valencia, disminuyendo en el resto.

4. Partidas del presupuesto de la Administración de Justicia.

En este apartado vamos a analizar el gasto y sus desviaciones respecto a lo presupuestado en aquellas partidas que son susceptibles de ser de individualizadas: Justicia Gratuita y Personal.

4.1. Justicia Gratuita

4.1.1. España

La Justicia Gratuita (JG) es una de las partidas que conforman el gasto de la AJ y que, a diferencia de las de tribunales y fiscalía, puede individualizarse. Con ella se abonan a abogados y procuradores los servicios por la asistencia a los detenidos, los turnos de oficio y de violencia de género.

En la tabla 10, se ofrecen datos relativos a su presupuesto y al porcentaje que representa el mismo con respecto al de la AJ, mientras que la tabla 11 se dedica a los gastos y su relación con los presupuestos

Se observa que el presupuesto de la JG se incrementó en el periodo el 118,5% mientras que los gastos certificados solo lo hicieron en un 65,8%, y que a partir de 2010 se destina al presupuesto en Justicia Gratuita mayores porcentajes de los presupuestos de la AJ, alcanzando el 6,9% del total en 2009.

Tabla 10. Presupuesto de Justicia Gratuita de 2004 a 2016.

Año	Presupuesto(€)	Ppto JG en relación al ppto total de la AJ (%)
2004	119.055.984	5,3
2005	147.724.435	6,1
2006	167.329.520	6,2
2007	190.775.936	6,4
2008	211.587.095	6,2
2009	206.542.023	5,8
2010	237.368.199	6,1
2011	241.013.500	6,4
2012	253.034.641	6,8
2013	249.952.956	6,9
2014	237.581.907	6,7
2015	243.858.351	6,8
2016	260.079.600	6,9

Fuente: Justicia Dato a Dato del CGPJ 2016. Elaboración propia.

En la tabla 11 se recogen los gastos certificados en Justicia Gratuita. De 2004 a 2011 los gastos certificados fueron superiores a los presupuestados, llegando, incluso en 2009 a representar un 29% las desviaciones relativas del gasto respecto al presupuesto. Esta situación reversionó de 2012 a 2016, año en que los la diferencia entre presupuestos y gastos supusieron un 8% de los primeros.

En relación con obligaciones de la AJ, el gasto certificado en JG descendió porcentualmente del 6,53% en 2004 (144.141.863€ sobre 2.356.373.869€) al 6,34% en 2016 (241.045.516€ sobre 3.801.638.823€)

Hemos de apuntar que los gastos de esta partida son difíciles de prever porque influyen muchas variables indeterminadas, como el número de detenciones o de procedimientos con implicados que tengan derecho a la asistencia gratuita. De ahí la enorme variabilidad anual y la falta persistente de ajuste entre el presupuesto y el gasto certificado.

Tabla 11. Gasto certificado en Justicia Gratuita de 2004 a 2016.

Año	Gasto certificado en Justicia Gratuita (€)	Desviaciones relativas del gasto en JG sobre el presupuesto* (%)
2004	144.141.863	21,071
2005	161.060.156	9,027
2006	177.980.283	6,365

2007	197.612.472	3,584
2008	219.707.018	3,838
2009	266.605.602	29,081
2010	256.600.154	8,102
2011	254.566.237	5,623
2012	232.312.377	-8,189
2013	223.534.001	-10,570
2014	227.842.512	-4,099
2015	227.176.736	-6,841
2016	241.045.516	-7,447

* (Gasto-Presupuesto)/Presupuesto

Fuente: XI Informe del Observatorio de Justicia Gratuita del Colegio General de la Abogacía Española. Elaboración propia.

4.1.2. CCAA

Para las CCAA, presentamos en la tabla 12 los presupuestos destinados a la JG y el porcentaje que estos representan con respecto al presupuesto de sus AJ del año 2016.

En ella observamos, en primer lugar, situaciones muy dispares entre las CCAA, y, en segundo lugar, que llegan a suponer un porcentaje significativo del presupuesto total.

Tabla 12. Presupuesto de Justicia Gratuita por CCAA en 2016.

Justicia Gratuita 2016	Presupuesto JG (€)	Presupuesto de JG en relación al presupuesto de la AJ (%)	Presupuesto de JG/presupuesto de la AJ 2016 (%)
Andalucía	38.950.741	9.74	9,74
Aragón	2.700.000	3.87	3,87
Asturias	4.419.804	9.32	9,32
Canarias	17.075.000	12.76	12,76
Cantabria	2.135.000	7.30	7,30
Cataluña	59.427.000	11.94	11,94
Valencia	30.511.000	11.80	11,80
Galicia	10.000.000	7.80	7,80
Madrid	40.000.000	11.00	11,00
Navarra	2.625.000	9.71	9,71
País Vasco	14.504.525	8.98	8,98
Rioja	1.400.000	7.77	7,77
Total CCAA	223.750.086	14.09	10,48

Fuente: Justicia Dato a Dato del CGPJ y Presupuestos Generales del Estado 2016. Elaboración propia.

En su relación con el gasto presentamos en la tabla 13, para el año 2016, el gasto certificado, las desviaciones entre los presupuestado y lo gastado y el porcentaje de gasto en JG en relación con el gasto total de la AJ.

Como ya hemos apuntado en relación con estas partidas a nivel nacional, los gastos son difíciles de prever porque influyen muchas variables indeterminadas, como el número de detenciones o de procedimientos con implicados que tengan derecho a la asistencia gratuita. De ahí la enorme variabilidad anual y la falta persistente de ajuste entre el presupuesto y el gasto certificado de las distintas CCAA, destacando Aragón por exceso de gasto certificado y la Rioja por lo contrario.

Por último, el gasto certificado en JG del conjunto de CCAA transferidas alcanzó el 7,34% de las obligaciones de la AJ, oscilando entre el 4,52% de la Rioja y el 10,98% de Asturias y Navarra.

Tabla 13. Gasto certificado en Justicia Gratuita en 2016 por CCAA.

CCAA 2016	Gasto certificado en Justicia Gratuita	Desviaciones relativas del gasto sobre el presupuesto*	Gasto certificado en JG/ obligaciones de la AJ (%)
Andalucía	37,893,836	-2.71%	9,20
Aragón	4,236,449	56.91%	6,15
Asturias	5,505,405	24.56%	10,98
Canarias	14,334,376	-16.05%	9,74
Cantabria	1,831,748	-14.20%	6,26
Cataluña	53,512,645	-9,952	10,74
Valencia	24,931,496	-18.29%	10,14
Galicia	9,424,456	-5.76%	7,35
Madrid	38,086,516	-4.78%	10,47
Navarra	2,992,688	14.01%	10,98
País Vasco	13,238,990	-8.73%	8,93
Rioja, La	828,456	-40.82%	4,52
Total CCAA	156.817.061	-29.91%	7,34

* (Gasto-Presupuesto)/Presupuesto

Fuente: XI Informes del Observatorio de Justicia Gratuita del Colegio General de la Abogacía Española e IGAE 2016. Elaboración propia.

4.2. Gasto de personal de la Administración de Justicia

La dificultad para conocer el presupuesto de personal del Capítulo 1 de los programas

que conformarían el gasto de la AJ es notable por las razones antes expuestas³.

El relativo a la Administración Central, la información del MJ no distingue las partidas relativas a jueces, fiscales y funcionarios. En una operación que podríamos denominar de ingeniería informativa, vamos, en primer lugar a presentar los datos sobre el Capítulo 1 que ofrecen los PGE e IGAE y de ellos y de los datos que ofrece sobre la masa salarial el MH intentar extraer el gasto en jueces, fiscales y funcionarios.

Para el Ministerio de Justicia (tabla 14), en el año 2016 el presupuesto del Capítulo 1 del programa 112A ascendió a 1.246.604.620 €, mientras que la masa salarial de jueces ascendió a 462.964.064€ y la de fiscales a 208.716.569€, entre ambas 671.680.633€, y la de funcionarios al servicio de la AJ a 527.023.605 €. Es decir, del presupuesto de la AJ para la Administración Central (MJ y CGPJ) en 2016, 1.642.591.970 un 42,31% se destinaba a jueces (29,16%) y fiscales (13,15%), y un 33,19% al resto del personal. Lo que supone 0,73 € presupuestado para el resto del personal por cada euro presupuestado para jueces y fiscales (por cada euro presupuestado para un juez, se presupuesta 2,43 euros para un funcionario, y por cada euro presupuestado para un Fiscal, se presupuesta 6,6 euros para un funcionario).

Tabla 14. Presupuesto del Ministerio de Justicia y Capítulo 1 en 2016.

2016	Presupuesto del MJ (€)	Capitulo 1(€)	Masa salarial Funcionarios (€)	Masa salarial Jueces (€)	Masa salarial fiscales(€)
MJU	1.587.708.410	1.246.604.620	527.023.605	462.964.064	208.716.569
%total		78,52	33,19	29,16	13,15

Fuente. Presupuestos Generales del Estado 2016. Elaboración propia.

No es muy distinta la situación en las CCAA. Para ellas presentamos en la tabla 15 los datos relativos al presupuesto para los respectivos Capítulos 1 y el tanto por ciento que representan sobre el total presupuestado para la AJ en dicha CCAA.

Así, observamos que en 2016 el presupuesto para el Capítulo 1 ascendió a un total de 1.373.876.552€, que representaban el 64,4% del gasto presupuestado para el conjunto de CCAA, que ascendió a 2.134.985.633€. En ellas, salvo en Navarra (39,5%), el presupuesto

³ La compleja distribución competencial provoca que el Ministerio de Justicia abona los salarios de los jueces y fiscales, pese a que orgánicamente pertenecen al CGPJ y Fiscalía General del Estado, respectivamente y, también, el de los funcionarios que dependen de los órganos centrales (Tribunal Supremo y Audiencia Nacional) y de las CCAA no transferidas (Baleares, Castilla y León, Castilla la Mancha, Extremadura, Murcia, Ceuta y Melilla). El sueldo de los funcionarios de las CCAA transferidas los abona, lógicamente, cada CCAA.

destinado al Capítulo 1 superaba el 50% del total, destacando Asturias con un 82,2%.

Estas situaciones, cuanto menos anómalas, quedan resumidas en el siguiente cuadro.

Tabla 15. Capítulo 1 de la Administración de Justicia en las CCAA en 2016.

2016	Capítulo 1	% capítulo 1 sobre el total presupuestado
Andalucía	283.519.970	70,9
Aragón	43.779.394	62,8
Asturias	38.955.430	82,2
Canarias	90.021.829	67,3
Cantabria	21.745.353	74,3
Cataluña	258.774.054	52,0
Valencia	171.688.010	66,4
Galicia	84.168.078	65,6
Madrid	254.098.094	69,9
Navarra	10.667.412	39,5
País Vasco	105.795.288	65,5
La Rioja	10.663.640	59,2
Total	1.373.876.552	64,4

Fuente. Presupuestos de las CCAA de 2016. Elaboración propia.

Del presupuesto total de la AJ en 2016 (tabla 16), que ascendió a 3.777.577.603 €, el 69,4% correspondió a gastos de personal del capítulo 1, del que el 50,3% correspondía a la masa salarial de funcionarios y el 17,8% a la de jueces (12,3%) y fiscales (5,5%).

Tabla 16. Capítulo 1 y partidas de la Administración de Justicia por administraciones en 2016.

2016	Presupuesto (€)	Capítulo 1 (€)	Masa salarial de funcionarios (€)	Masa salarial de Jueces + fiscales (€)
MJU	1.587.708.410	1.246.604.620	527.023.605	671.680.633
CGPJ	54.883.560			
CCAA	2.134.985.633	1.373.876.552	1.373.876.552	
Total	3.777.577.603	2.620.481.172	1.900.900.157	
% total presupuestado		69,4	50,3	17,8

Fuente. Presupuestos Generales del Estado y de las CCAA de 2016. Elaboración propia.

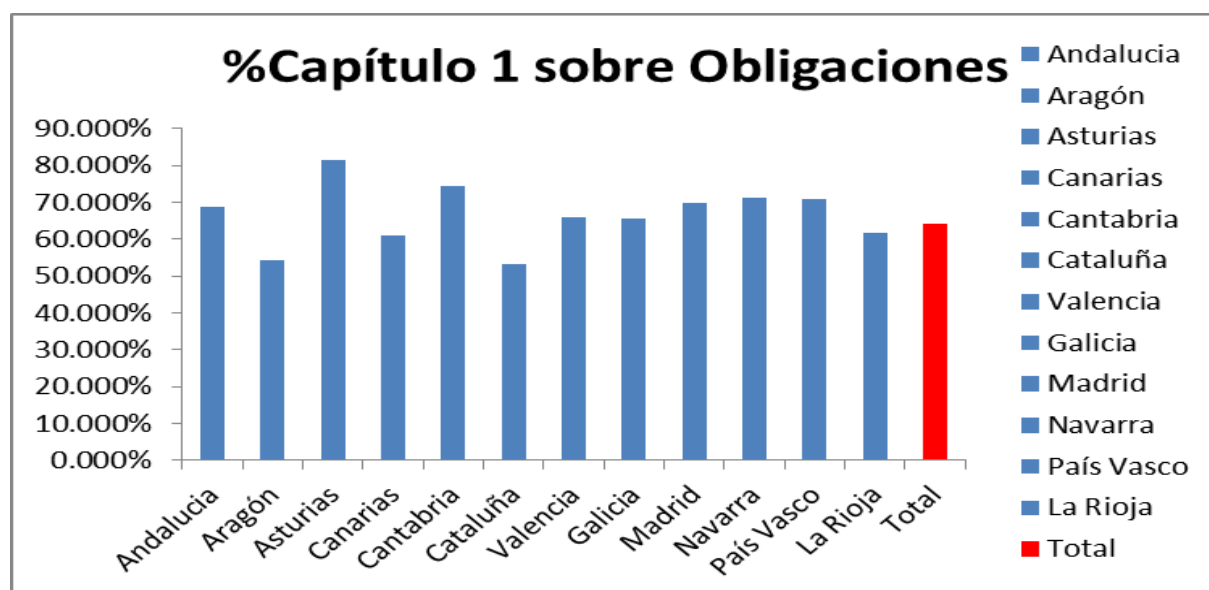
Si trabajamos con las obligaciones reconocidas, la situación no varía significativamente, como observamos en la tabla 17 y podemos visualizar en el gráfico 3.

Tabla 17. Obligaciones y capítulo 1 de la Administración de Justicia en las CCAA en 2016.

2016	Obligaciones totales de la AJ (€)	Capítulo 1 de la AJ(€)	% Capítulo 1 sobre Obligaciones
Andalucía	411.851.686	282.964.689	68,705
Aragón	68.922.323	37.485.226	54,388
Asturias	50.143.098	40.830.800	81,429
Canarias	147.225.601	90.021.829	61,145
Cantabria	29.252.353	21.745.353	74,337
Cataluña	498.429.954	265.049.646	53,177
Valencia	245.864.816	162.429.563	66,065
Galicia	128.243.751	84.168.078	65,631
Madrid	363.677.354	254.098.094	69,869
Navarra	27.266.678	19.395.225	71,132
País Vasco	148.333.171	105.239.214	70,948
La Rioja	18.325.548	11.296.138	61,641
Total	2.137.536.333	1.374.723.855	64,313

Fuente. Cuentas Generales de las CCAA. Elaboración propia.

Gráfico 3. Porcentaje del capítulo 1 sobre las obligaciones de la Administración de Justicia en 2016.



Fuente. Cuentas Generales de las CCAA. Elaboración propia.

El total de obligaciones de la AJ alcanzaron los 3.801.638.823€; de ellos 1.901.747.461€ correspondían a los gastos en funcionarios al servicio de la AJ no jueces y fiscales. Es decir, el 50,0% del total. Circunstancia que resumimos en la tabla siguiente.

Tabla 18. Total de obligaciones de los programas de gastos y capítulo 1 de la Administración de Justicia en 2016.

	Obligaciones totales de la AJ (€)	Capítulo 1. Gastos en funcionarios (€)
MJU	1.617.774.490	527.023.605
CGPJ	46.328.000	
CCA	2.137.536.333	1.374.723.855
Total	3.801.638.823	1.901.747.461
% sobre total		50,0

Fuente. IGAE y Cuentas Generales de las CCAA de 2016. Elaboración propia.

5. Conclusiones

5.1. Relativas a España

- Es difícil conocer con precisión el gasto de la Administración de Justicia en España, ya que su organización es desconcentrada entre Ministerio de Justicia y Consejo General del Poder Judicial, y descentralizada a favor de las Comunidades Autónomas, y no existe un presupuesto único consolidado del gasto de la Administración de Justicia ni criterios generales que determinen qué gastos debe computarse como realizados en la misma.

- Por ello, para determinar el gasto que se realiza en la AJ hemos tenido en cuenta los criterios de la CEPEJ que entiende que solo deben considerarse como gasto de la AJ los realizados en tribunales, fiscalías y Justicia Gratuita.

- En base a ello entendemos que solo deben computarse como gasto de la AJ los programas del MJ nº 112A (Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal); 111R (Formación de la Carrera Fiscal); 111Q (Formación del Personal de la Administración de Justicia); 312E (Asistencia sanitaria del Mutualismo Administrativo); 222M (Prestaciones económicas del Mutualismo Administrativo); y transferencias internas, excluyendo el resto por no guardar relación con tribunales, fiscalías y Justicia Gratuita.

- También consideramos que deben incluirse como gastos de la AJ los del CGPJ porque, en relación con los jueces y tribunales, realiza funciones similares al MJ que sí se incluyen (formación, inspección, documentación...).

- Resulta reseñable que el Consejo General del Poder Judicial no suele ejecutar más del 80% de su presupuesto.

- El MJ no ofrece información desglosada sobre el gasto de personal del capítulo 1, de tal suerte que la información del MJ hay que ponerla en relación con la que ofrece el MHAFP sobre las masas salariales de las carreras judicial y fiscal y sobre los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia. De este modo es posible conocer la partida de gastos destinadas a jueces y fiscales, que solo representan el 12,3% y el 5,5% del gasto total de la AJ, frente al 50% de la partida de gastos de funcionarios.

- El gasto en Justicia Gratuita los es difícil de prever porque influyen muchas variables indeterminadas, de ahí la enorme variabilidad anual y la falta persistente de ajuste entre el presupuesto y el gasto certificado. De ahí que en 2016 en relación con el gasto presupuestado y las obligaciones de la AJ a nivel nacional, el presupuesto de Justicia Gratuita representaba el 6,9%, y las obligaciones el 6,34%.

- En relación con el gasto presupuestado a nivel nacional de la AJ, de 2004 a 2016 el presupuesto de Justicia Gratuita se incrementó del 5,3% al 6,9% y los gastos certificados descendieron del 6,53% al 6,34%. Lo que indica que esta partida ha perdido peso en relación con el gasto total.

5.2. Relativas a las CCAA

- En relación con las obligaciones reconocidas de la AJ a nivel nacional, las obligaciones de las CCAA incrementaron su participación porcentual del 53,0% en 2004 al 56,2% en 2016.

- Existe una gran divergencia en los datos del gasto entre CCAA; así en 2016:

- El gasto por habitante de las CCAA en la AJ era muy diverso, oscilando entre Canarias (70,0€) y Navarra (42,6€).

- El gasto certificado en JG en relación con las obligaciones totales de cada CCAA oscilaba entre el 4,52% de la Rioja y el 10,98% de Asturias y Navarra.

- La partida de gastos de personal, capítulo 1, sobre una media del 64,3% oscilaba entre el 53,2% de Cataluña y el 81,4% de Asturias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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.

Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Reporte of the Evaluation of European Judicial Systems*, 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 y 2016. Disponible en www.ceo.int.

Comisión 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.

— “Comunicado de Prensa” Bruselas, 17-3-2014. Disponible en 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.

— *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.

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.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Francisco (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.

GUTIÉRREZ LÓPEZ, Francisco (2018), *La Administración de Justicia en España de 2004 a 2013. Gasto público y funcionamiento*. Editorial Académica Española. Disponible en www.morebooks.es.

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

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.

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.

— “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.

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.

— (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 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.

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