

Financiación vs. gestión de la justicia en España

Enrique Sanjuán y Muñoz

Resumen: El presente artículo analiza el sistema de financiación de uno de los pilares del Estado, el poder judicial. La relación directa entre la tutela judicial efectiva y los medios de financiación del poder judicial constituye el núcleo esencial del trabajo, que, a la vista de la insuficiencia de la misma y de la percepción ciudadana, concluye con la necesidad de dotar de medios a los órganos jurisdiccionales.

Palabras clave: Poder Judicial; tutela judicial efectiva; financiación; presupuestos; juzgados.

Códigos JEL: K12; K40; K41.

En la actualidad, nuestro sistema reparte competencias en cuanto al funcionamiento de la administración de justicia entre el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el Ejecutivo y las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Al primero corresponde el gobierno de los jueces y magistrados como poder del Estado encargado de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado (artículo 117 de la Constitución Española de 1978); en el segundo estaría integrada la administración de la fiscalía, de los secretarios judiciales y -en algunas CC.AA. que no hayan asumido las competencias- los funcionarios de justicia y medios. A las CC.AA. corresponde la gestión de la administración (cuando hayan asumido las competencias) de personal, medios materiales e instalaciones. Pero todo ello dependerá esencialmente de la disponibilidad presupuestaria, tanto estatal como regional, lo que incluye las limitaciones de personal y materiales para la eficaz gestión de la justicia y, por tanto, la dependencia directa de dotaciones presupuestarias como único elemento a considerar para la financiación de la misma.

A escala de la Administración Central de Estado, en el año 2013 esta dotación se ha reducido en un 4,21% frente a la del año anterior y alcanza los 1.542.847.290 euros en presupuestos finales. Conforme a la última estadística judicial (CGPJ, 2012)¹ la composición del personal es de 5.171 jueces (10,9 por cada 100.000 habitantes), 4.180 secretarios judiciales, 2.407 fiscales, 1.091 médicos forenses y 44.748 funcionarios de los diferentes cuerpos. La distribución de abogados y procuradores en razón de dichas cifras es la que aparece en el cuadro 1:

Cuadro 1: Número de abogados y procuradores (y graduados sociales) en relación con otros colectivos que forman parte de la Administración de Justicia

Abogados por Juez	25,1
Procuradores por Juez	1,9
Abogados por Fiscal	54,0
Procuradores por Fiscal	4,1
Abogados por Secretario	31,1
Procuradores por Secretario	2,3
Graduados Sociales por Juez	3,81

Fuente: CGPJ (2012).

La abogacía del Estado está compuesta por un total de 420 miembros entre órganos centrales y periféricos.

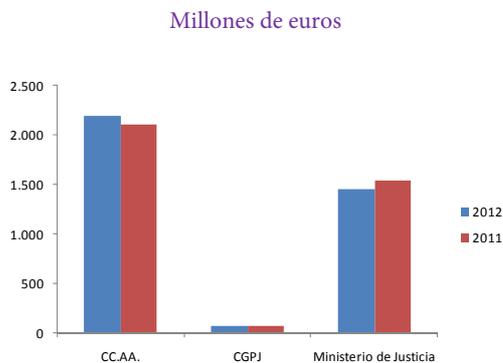
Los presupuestos de las CC.AA. y del Estado se sintetizan en el gráfico 2.

La media del presupuesto de la Administración Central del Estado, sobre el PIB fue del 0,35% y osciló entre el 0,17% (Navarra) y el 0,40% (Canarias) respecto de sus respectivos presupuestos. En Andalucía se situó en el 0,29% (segunda más alta), aunque supone un gasto de 48,3 euros por habitante (segunda más baja), frente a los 78,8 euros por habitante a escala estatal.

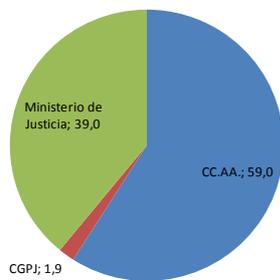
En ese mismo ejercicio, el Estado tuvo que atender un total de 4.742.141 euros de responsabilidad patrimonial (sin contar los de las CC.AA.), 3.286.050,4 euros de salarios de tramitación y 253.034.641 euros en justicia gratuita.

¹ CGPJ (2012): La justicia dato a dato: año 2012.

Gráfico 2: Presupuesto total de la Administración de Justicia (Estado, Consejo General del Poder Judicial y Comunidades Autónomas)



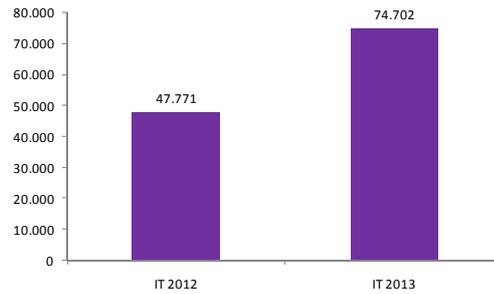
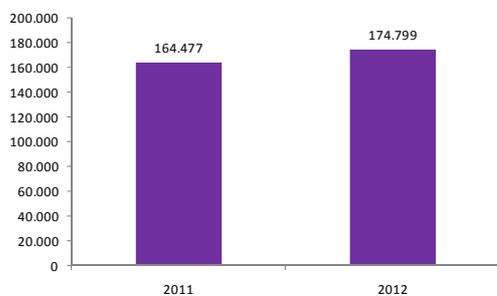
2012. Porcentaje sobre total



Fuente: CGPJ (2012).

La introducción de los depósitos para recurrir y las tasas judiciales para litigar ha supuesto un importante instrumento de complemento para el Estado a dicha financiación presupuestaria, cuyo impacto está todavía pendiente de ser evaluado, dada la provisionalidad de los datos en relación a la crisis económico-financiera y, por tanto, a la distorsión que la misma produce sobre el sistema ordinario de litigiosidad. Su evolución puede verse en el gráfico 3.

Gráfico 3: Ingresos por tasas judiciales. Miles de euros



Fuente: CGPJ (2012 y 2013)².

El incremento de 2011 a 2012 fue del 4,26% y en el 2013 del 36,05% (primer trimestre respecto de 2012); eso nos llevaría a una cifra cercana a los doscientos cincuenta millones de euros de ingresos para el año 2013.

En términos comparativos, la Administración de Justicia (a escala estatal) supone el 0,26% del presupuesto de Defensa, el 0,19% respecto de Política Interior, el 0,05% respecto de Servicios de la Administración General, el 0,28% respecto de la Administración Financiera y Tributaria o el 0,34% respecto de la Administración de la Seguridad Social. Su distribución se realiza conforme a los siguientes programas (cuadro 2):

Cuadro 2: Presupuesto de la Administración de Justicia consignado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013 (Miles de euros)

Gobierno del Poder Judicial	32.995
Dirección y Servicios Generales de Justicia	50.871
Selección y Formación de Jueces	21.483
Documentación y Publicaciones Judiciales	8.300
Formación del Personal de la Administración de Justicia	8.185
Formación de la Carrera Fiscal	3.390
Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal	1.390.682
Registros vinculados con la Fe Pública	26.938

Fuente: CGPJ (2013).

El total de gasto previsto para 2013 por el CGPJ fue de 62.778,97 miles de euros, diferenciando las siguientes partidas (cuadro 3):

² CGPJ (2013): Estadísticas.

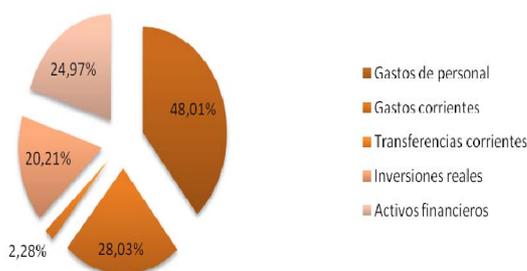
Cuadro 3: Presupuesto del Consejo General del Poder Judicial para 2013 (Miles de euros)

Gastos de personal	23.004
Gastos corrientes en bienes y servicios	7.953
Transferencias corrientes	634
Inversiones reales	1.320
Activos financieros	83
Selección y formación de jueces	21.483
Documentación y publicaciones	8.300

Fuente: CGPJ (2013).

Al cierre del primer semestre de 2013, el grado de ejecución del presupuesto fue el siguiente (gráfico 4):

Gráfico 4: Grado de ejecución del presupuesto del Consejo General del Poder Judicial (II Trimestre de 2013)



Fuente: CGPJ (2013).

Entre los ingresos deben igualmente computarse los derivados de la comercialización de resoluciones judiciales, canalizadas por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ), a las diferentes editoriales.

La relación de todo lo anterior con la actividad de orden público, consustancial al Estado de Derecho, de necesaria independencia e imparcialidad, se concluye a continuación.

Así, el número de asuntos (para 3.933 órganos en 2012) ingresados -como media por órgano- fue de 2.281,37; de éstos, fueron resueltos una media de 2.314,42 (los ingresados y un porcentaje de los pendientes). El total de asuntos que ingresaron en 2012 fue de 8.972.642; el total de los resueltos 9.102.600. Cada órgano puso una media anual de 422,05 sentencias, lo que conllevó 1,15 sentencias/día, incluidos festivos y fines de semana, y una media de 1.419,18 autos (3,88 por día). Ello lleva a una media de 5,03 resoluciones diarias (365 días). En el primer trimestre de 2013 (con presupuesto inferior), la media

se sitúa en 5,15 por día (no se computan ejecuciones de resoluciones judiciales).

Es evidente que, en los convulsos tiempos que nos ha tocado vivir, la discusión sobre la eficiencia de los impuestos y su asignación programática, y la necesidad de atender situaciones de equidad (fundamentalmente frente a la capacidad de pago) motivan que todo gasto deba estar justificado; pero también debemos partir de dos ideas esenciales. Por un lado, la necesidad de sostener nuestro Estado de Derecho, uno de cuyos pilares fundamentales es un sistema judicial independiente. De otro, la necesidad de ser conscientes del gasto que realizamos y la necesidad del mismo en función no sólo del beneficio que obtenemos, sino también de evitar la ilusión fiscal del ciudadano que pueda considerar que nada le supone una mayor o menor partida para dicho sistema.

La oferta de tutela judicial depende de las siguientes variables:

1. Del número de jueces y de su capacidad o calidad.
2. Del número y capacidad de otras personas al servicio de la administración de justicia (secretarios, oficiales, auxiliares y agentes).
3. De los medios materiales disponibles.
4. De los medios financieros disponibles.
5. De la productividad, en su conjunto, de la organización y aprovechamiento de los factores de producción.
6. De variables que conforman el mercado político, asociaciones de juzgadores, letrados, etc., que influyen con sus acuerdos y opiniones en la administración de la justicia.

En cuanto al número de órganos judiciales, la situación comparativa con Europa nos muestra una realidad diferente para España, si bien, en 2012, la media de órganos judiciales por cada 100.000 habitantes fue de 1,6 para España, frente a 2,3, en Italia, 1,0, en Francia, 1,1, en Reino Unido, 1,4, en Alemania o 5,2, en Suiza. Lo cierto es que la media de órganos de primera instancia se eleva a 4,9, en España, frente a 2,0 en Italia, 1,1, en Reino Unido, 1,0, en Francia o 3,3, en Suiza. Asimismo, la media para pequeñas reclamaciones fue de 3,9 órganos en España, cuando la media europea es de 0,97. Por lo tanto, no se trata solo del número de órganos, sino de

la cualidad de dichos órganos. Si a ello unimos los recortes y la estructura disfuncional de la provisión de medios materiales y funcionales, es evidente que lo que existe es una insuficiente gestión de los medios y una estructura inadecuada para su funcionamiento.

Es evidente que no podemos tratar en tan breve espacio todos los apartados que hemos referido sobre la oferta (también en relación a la demanda), pero la sobrecarga de trabajo, tal y como brevemente se ha expuesto, la insuficiente financiación (cuyos gastos esenciales los consume el personal) y una ineficaz gestión de los medios por la estructuración de los mismos, nos lleva a considerar la necesidad de una reforma profunda del sistema judicial español que logre (y ese es su destino y razón de ser) modificar la situación real y la opinión del ciudadano sobre la administración de justicia cuya última encuesta por el CIS³ (sobre escala de confianza a febrero de 2011) es la siguiente (cuadro 4):

Cuadro 4: Opinión del ciudadano sobre la Administración de Justicia. Febrero 2011

	Mar-2002 24500 35	Jan-2005 25880 13	Oct-2006 26570 15	May-2007 27010 33	Nov-2008 27780 16	Feb-2009 27900 32	Feb-2011 28610 7
(0-1)	14,90	12,30	14,40	11,50	18,20	12,80	11,10
(2-3)	17,30	12,10	15,40	10,10	20,50	17,10	13,70
(4-5-6)	42,70	45,60	45,30	47,20	45,10	48,70	47,80
(7-8)	14,10	17,50	13,70	20,80	7,80	14,20	16,00
(9-10)	3,40	3,50	2,30	3,30	1,20	1,70	3,20
N.S.	7,10	7,90	7,80	6,40	6,60	5,00	7,80
N.C.	0,70	1,00	1,10	0,80	0,60	0,60	0,40
(N)	4252,00	2479,00	2481,00	2983,00	2484,00	2978,00	2471,00
Media	4,20	5,20	4,30	4,90	3,74	4,33	4,64
Desv. Tip.	2,40	2,00	2,40	2,40	2,30	2,32	2,39
N	3970,00	2032,00	2261,00	2770,00	2305,00	2813,00	2269,00

Fuente: CIS (2012).

Y cuya percepción (en cuanto a satisfacción por su funcionamiento) es (cuadro 5):

Cuadro 5: Satisfacción del ciudadano en cuanto al funcionamiento la Administración de Justicia. Julio 2012. Porcentaje sobre total

Mucho	0,8
Bastante	11,6
Poco	41,0
Nada	32,9

Fuente: CIS (2012).

Si tomamos en consideración el presupuesto para el CGPJ, podemos comprobar (afirmaciones del Secretario de Estado de Justicia ante el Congreso el 7 de octubre de 2013) que desde 2010 éste ha reducido su presupuesto en un 25,8%, y, que tal y como hemos dicho, la evolución del número de asuntos resueltos por cada juez es superior año tras año. Esto nos sitúa en considerar que la confianza y satisfacción del ciudadano no se centra en el funcionamiento del poder judicial sino en otros apartados. Y son estos otros apartados, que pertenecen a la gestión del Ministerio de Justicia y de las Comunidades Autónomas (personal, medios y órganos) los que motivan este descontento. Por lo tanto serán estos en los que habrá que centrar nuestra atención.

³ CIS (2012): La administración a juicio de los ciudadanos: satisfacción con los servicios.