

ESCLEROSIS JUDICIAL EN ESPAÑA

Una introducción al estudio de la eficiencia de la Administración de justicia en España, sus problemas y posibles soluciones

Juan Ángel Soto Gómez
Director adjunto al presidente

Introducción

El poder judicial es uno de los tres pilares fundamentales de cualquier Estado de derecho. Al igual que el ejecutivo y el legislativo, delimita la esfera de actuación de los otros dos a partir de su independencia. No obstante, la Administración de cualquiera de estos tres poderes adquiere una connotación mucho menos etérea, pues se trata, en definitiva, de un servicio público esencial.

Como tal, la Administración de justicia está dotada de un presupuesto, lo que supone, indefectiblemente, una asignación de recursos, con el correspondiente impacto de éstos sobre la economía de un país, y que, por tanto, puede ser analizada en términos de eficiencia. Así, “la idea básica es que una Administración de justicia ineficiente tendrá como resultado una asignación ineficiente de recursos”¹. En

esta línea, y atendiendo a la lógica de la financiación pública, una Administración de justicia eficiente redundaría en un mayor beneficio y bienestar para el conjunto de la sociedad, y viceversa. No obstante, el análisis no puede limitarse a la asignación presupuestaria, sino que debe contemplar también el modo en el que se dirime cada asunto o se dicta sentencia. En otras palabras, ha de considerar los *inputs*, pero también los *outputs*.

Es de destacar la relevancia de esta eficiencia en la economía de un país, en la medida en que su correcto funcionamiento resulta un capítulo esencial. Por ejemplo, en el ámbito empresarial, de cara a invertir en nuevas jurisdicciones, así como en la contratación, la morosidad, la disponibilidad de crédito, etc. Aspectos para los que no sólo se busca una legislación clara y bien estructurada, sino también que ésta se aplique de forma estricta, a fin de blindar la

¹ Cabrillo Rodríguez, F. (2005), ‘Intereses y preferencias en la administración de justicia: ¿qué maximizan los jueces?’, en Begué Cantón, G., Sánchez Macías, J., Calvo Ortega, R.

y Rodríguez López, F., *Economía, derecho y tributación*, Ediciones Universidad de Salamanca, p. 217.

seguridad jurídica. Y, por supuesto, que todo ello se produzca en un plazo de tiempo razonable.

Este trabajo es el primero de varios que Civismo elaborará con el fin de identificar las principales dolencias de la Administración de justicia en España, como el impacto económico derivado de su falta de eficiencia o el denominado ‘activismo judicial’. Asimismo, esta serie de informes incluirá la exposición de propuestas alternativas al *statu quo*, como lo son los diferentes mecanismos para la resolución de conflictos.

En lo que respecta al presente trabajo, se estructura como sigue: en la primera sección se describe el panorama nacional en el ámbito de la Administración de justicia. La segunda presenta una primera aproximación a su eficiencia. Por último, se ofrecen algunas reflexiones acerca del estado en que se encuentra y la idoneidad del fomento e implantación de medidas que asignen los recursos de los agentes económicos de forma más eficiente. Todo ello, a su vez, con el ánimo de introducir brevemente algunas de las cuestiones que serán tratadas en trabajos posteriores.

I. La Administración de justicia en España

Como se ha mencionado anteriormente, de poco sirve que existan normas jurídicas si el mecanismo diseñado para velar por su cumplimiento es inoperante o ineficiente. Así, la Administración de justicia ha de estar formada por jueces y magistrados en número y con formación suficientes para dirimir conflictos y discrepancias, y contar con el diseño, estructura y recursos pertinentes para la consecución de sus objetivos.

Buscando presentar una imagen de la situación actual de la Administración de justicia, este apartado se centrará en los siguientes aspectos: (i) el gasto público destinado a la Administración de justicia, (ii) la tasa de litigiosidad, (iii) la tasa de congestión, y (iv) la duración de los litigios.

A su vez, para plasmar la realidad nacional con mayor exactitud, se la pondrá en perspectiva, ofreciendo un breve atisbo del panorama de la Administración de justicia en los países de nuestro entorno, a fin de poder valorarla en relación a otras en un contexto internacional.

i. Gasto público

España destinó 1.724 millones de euros en 2017 a la Administración de justicia, lo que supuso un aumento del 7,43% respecto al año anterior, confirmando una tendencia creciente desde 2015.

Tabla 1. Gasto público en justicia en España (2013-2017)

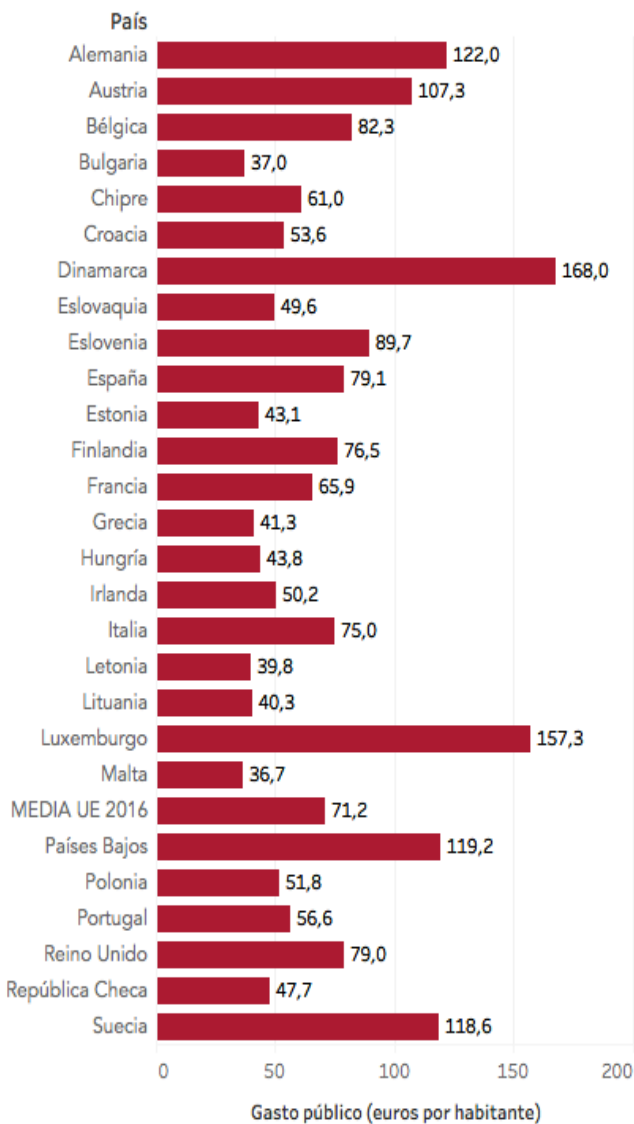
AÑO	GASTO PÚBLICO (en millones)	VARIACIÓN (% año anterior)
2017	1724	7,43%
2016	1604	6,38%
2015	1508	0,49%
2014	1501	-2,73%
2013	1543	-4,33%

Fuente: Elaboración propia a partir de los Presupuestos Generales del Estado

Sin embargo, el volumen total de gasto en justicia no refleja fielmente la asignación de recursos a esta partida. Para completarlo, se ha de acudir a otros indicadores, como el porcentaje del PIB que se le

dedica² o el gasto en ella por habitante, que, en España, fue de casi 80 euros en 2016, por encima de la media de la Unión Europea, de 71,16 euros por habitante.

Tabla 2. Gasto público en justicia en la Unión Europea (2016)



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe *European Judicial Systems* de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (2016)³

² Así lo evalúa, por ejemplo, el informe del Círculo de Empresarios *La calidad del sistema jurídico como clave del crecimiento económico y del progreso social*, de febrero de 2018.

³ Consejo de Europa (2018). *European Judicial Systems: Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies, N° 26, p.

Son muchos los factores que contribuyen al elevado gasto en justicia en el caso de España, si bien dos destacan sobre el resto: la litigiosidad y la ineficiencia. El primero de ellos puede obedecer a causas de diversa índole, como, por ejemplo, cuestiones culturales o la falta de mecanismos alternativos para resolver disputas.

Por otra parte, el segundo, haciendo alusión a lo mencionado en la introducción, se debería a un sistema que, para producir los mismos *outputs* (asuntos resueltos), necesita mayores *inputs* (recursos). Esta evaluación será el objeto del segundo informe, que tomará como hipótesis de partida (*H0*) que, de una mayor dotación de recursos, se deriva un mejor funcionamiento. Aquí sólo corresponde presentar el resultado del desempeño de la actividad judicial, algo que queda contenido en los indicadores que se desgranarán a continuación, y que se refieren al conjunto de los órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo y social) durante el último lustro (2013-2017).

ii. Litigiosidad

Tal y como muestra la Tabla 3, la tasa de litigiosidad, que señala el número de asuntos ingresados en juzgados y tribunales por cada 1.000 habitantes, ascendió a 126,1 en 2017, lo que supone un incremento de un 1% respecto a 2016, aunque es, eso sí, notablemente inferior a la de los años anteriores.

21. Disponible en: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

Tabla 3. Tasa de litigiosidad en España.

AÑO	TASA DE LITIGIOSIDAD	VARIACIÓN (% año anterior)
2017	126,1	0,96%
2016	124,8	-30,50%
2015	179,7	-2,92%
2014	185,1	0,98%
2013	183,3	-3,42%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el Consejo General del Poder Judicial.

iii. Congestión

La litigiosidad puede tener numerosas causas, como se ha apuntado anteriormente. Por este motivo, su valoración debe realizarse a la luz de otros indicadores, de entre los que destaca, por su idoneidad, la tasa de congestión, que pone en relación el número de asuntos pendientes de años anteriores con los que se inician y resuelven durante el ejercicio de que se trate.

Tabla 4. Tasa de congestión en España

AÑO	TASA DE CONGESTIÓN	VARIACIÓN (% año anterior)
2017	6,49	2,04%
2016	6,36	0,32%
2015	6,34	-2,46%
2014	6,5	-4,41%
2013	6,8	0,00%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el Consejo General del Poder Judicial.

iv. Duración

Ahora bien, la litigiosidad en sí misma no genera necesariamente la congestión de la Administración de justicia. Su eficiencia, sí. Y la

duración de los asuntos en sede judicial juega un papel fundamental en este aspecto. Por esta razón, resulta indispensable acudir a este indicador, en el que se observa, como señala la Tabla 5, que el tiempo necesario para dirimir un asunto es de 6,4 meses de media. Un lapso que ha ido aumentando desde 2015.

Tabla 5. Duración de los asuntos en España*

AÑO	DURACIÓN ASUNTOS (meses)	VARIACIÓN (% año anterior)
2017	6,88	5,0%
2016	7,35	0,3%
2015	7,28	7,0%
2014	7,83	4,9%
2013	8,23	-2,5%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos por el Consejo General del Poder Judicial.

*Duración media de todos los asuntos tramitados en primera instancia.

II. ¿Un sistema eficiente?

Toda esta información relativa al actual estado de la Administración de justicia en España pone de manifiesto que no es eficiente o, en el mejor de los casos, que tiene un amplio margen de mejora.

Aun sin ánimo de afirmar algo que habrán de arrojar los resultados cuantitativos que aparezcan en el segundo informe, a la luz de los datos contemplados en la segunda sección, sí es posible aventurar un cierto grado de ineficiencia. Se observa, en primer lugar, en un incremento paulatino del presupuesto asignado desde el final de la crisis, que podemos situar en 2015, junto a una creciente tasa de congestión, a la que contribuye de forma clara el aumento de la duración de los procesos en los juzgados y tribunales.

En cualquier caso, es preciso señalar, llegados a este punto, que, aunque pudiera certificarse la ineficiencia de la Administración de justicia en los siguientes informes, ello resultaría ciertamente fútil, salvo que se aporten soluciones. Tras el estudio del sistema actual, el tercer informe acometerá esa tarea, abordando la eficiencia de alternativas ya existentes, como, en el caso de la resolución de conflictos, la mediación o el arbitraje. Asimismo, se plantearán modificaciones y puntos de mejora en las diferentes opciones, a la vez que se propondrán otras nuevas que casen mejor con los principios de libre mercado. Pues tampoco aquí ha de desdeñarse esta posibilidad.

III. Alternativas de mercado para la asignación eficiente de recursos

En teoría económica, el sistema de libre mercado promulga la necesidad de dejar actuar a los agentes económicos, quienes, en el proceso continuo de ajuste entre oferta y demanda, tomarán decisiones que supondrán la asignación eficiente de unos recursos escasos. Este marco conceptual y de ejercicio práctico también puede ser aplicado al ámbito de la justicia, entendida como mecanismo de resolución de conflictos. En esa línea, como apunta el profesor Cabrillo:

“Si aceptamos que el mecanismo de asignación de recursos más eficiente es el mercado, sería deseable que los tribunales, en su actividad juzgadora, llegaran a resultados similares a los que se habrían alcanzado si hubiera sido posible aplicar los principios del libre contrato y la libre negociación entre las partes”⁴.

No cabe duda de que la actual Administración de justicia en España es ajena a un planteamiento de estas características. No obstante, como se desprenderá de informes posteriores, resulta de lo más pertinente considerar una perspectiva que acomode mejor las iniciativas individuales de los ciudadanos en lo relativo a la resolución de los conflictos. Ésta es una apuesta que dependerá de numerosos factores, como las posibilidades reales de mejora en la eficiencia del sistema actual, o la apertura de éste a mecanismos alternativos.

IV. Conclusión

Este primer trabajo en el ámbito de la Administración de justicia no pretende sino configurar un marco que sirva de punto de partida a la investigación subsiguiente, la cual, como se ha mencionado a lo largo de estas páginas, estudiará la eficiencia de la actividad jurisdiccional, su impacto económico, con las correspondientes consecuencias para la generación de riqueza en España y, por último, lo referente al denominado ‘activismo judicial’, que se centrará, eminentemente, en los litigios laborales.

⁴ Cabrillo Rodríguez, F. *Op. cit.*, p. 217.

V. Bibliografía

Begué Cantón, G., Sánchez Macías, J., Calvo Ortega, R. y Rodríguez López, F. (2005). *Economía, derecho y tributación*, Ediciones Universidad de Salamanca.

Consejo de Europa (2018). *European Judicial Systems: Efficiency and quality of justice*, CEPEJ Studies N° 26. Disponible en: <https://rm.coe.int/rapport-avec-couv-18-09-2018-en/16808def9c>

Consejo General del Poder Judicial (2018). *Base de datos de estadística judicial*. Disponible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/>

Ministerio de Hacienda (2018). *Presupuestos Generales del Estado*, Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Disponible en: <http://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/Presupuestos/PresupuestosEjerciciosAnteriores/Paginas/PresupuestosEjerciciosAnteriores.aspx>

Círculo de Empresarios (2018). *La calidad del sistema jurídico como clave del crecimiento económico y del progreso social*, Documentos Círculo, febrero de 2018. Disponible en: <https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2018/02/Documento-JUSTICIA-2018.pdf>