

# CONSECUENCIAS DE LA CRISIS ECONÓMICA SOBRE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN LA COMUNIDAD DE MADRID\*

PEDRO LÓPEZ HERRÁIZ \*\*  
FERNANDO CASTILLO LÓPEZ \*\*\*

**Resumen:** A partir del estudio de la litigiosidad y de los medios materiales, personales y presupuestarios en las cuatro jurisdicciones existentes en la organización del Poder Judicial en la Comunidad de Madrid, y tras el planteamiento de dos hipótesis acerca de las consecuencias de la coyuntura económica en el ejercicio de la potestad jurisdiccional, este estudio, apoyándose en los marcos teóricos de Lindblom y Wilson, trata de explicar las razones de por qué las políticas de Justicia en Madrid han seguido un modelo incrementalista. Finalmente, siguiendo el modelo de Kingdon se apunta la posibilidad de que la precaria situación de las cuentas públicas se convierta en una ventana de oportunidad para introducir reformas racionalizadoras.

**Palabras clave:** administración de justicia, Comunidad de Madrid, políticas públicas, incrementalismo, litigiosidad.

**Abstract:** After studying the litigiousness and the material, human and economic resources in the four jurisdictions of the Autonomous Community of Madrid, and formulating two different hypotheses about the consequences of the economic crisis on this field, this research tries, based on Lindblom's and Wilson's theoreticals framework, to explain the incrementalism model followed. Finally, using the Kingdon's model, it is indicated the possibility of a policy window open to rationalization reforms because of the precarious situation of the public finances.

**Key words:** justice administration, Autonomous Community of Madrid, public policy, incrementalism, litigiousness.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. EVOLUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD EN LA COMUNIDAD DE MADRID; 1. Jurisdicción civil; 2. Jurisdicción contencioso-administrativo; 3. Jurisdicción social; 4. Jurisdicción penal; III. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID; 1. Planta Judicial; 2. Personal; 3. Presupuesto; IV. RAZONES DEL MODELO INCREMENTALISTA EN LAS POLÍTICAS DE JUSTICIA; V. APUNTE FINAL: ¿UNA

---

\* Fecha de recepción: 22/04/2013

Fecha de aceptación: 13/06/2013

\*\* Estudiante de Máster de Democracia y Gobierno en la Universidad Autónoma de Madrid.

\*\*\* Licenciado en Derecho y licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Autónoma de Madrid.

VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA INTRODUCIR REFORMAS? J. KINGDOM; VI. CONCLUSIONES; VII. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde 2008, a partir de la caída de Lehman Brothers en Estados Unidos, el mundo desarrollado está siendo golpeado por una fuerte crisis financiera, que posteriormente se tradujo en una crisis económica global, incidiendo en la mayor parte de los sectores sociales. La crisis financiera provocó, ciñéndonos ya al caso de España, un descenso de la actividad económica que supuso un aumento del desempleo impulsado por el estallido de la burbuja inmobiliaria.

Al margen de la dificultad del Estado para financiarse debido al incremento de la deuda pública y de los intereses de ésta en el mercado secundario, la crisis económica ha impactado de lleno en el ámbito doméstico del país. La falta de crédito, tanto a familias como a pequeñas y medianas empresas, trastocó el funcionamiento y el desarrollo económico de España tal y como había sido hasta ese momento.

El ahogo económico que ha sufrido y sigue sufriendo una inmensa parte de la ciudadanía tiene un importante impacto en la esfera judicial. Al margen de la política legislativa de los diferentes gobiernos, tanto el central como los autonómicos –que están fuertemente condicionados por la situación económica y presupuestaria–, el impacto tiene una clara repercusión en el día a día de la ciudadanía.

La Justicia es entendida como servicio público y como poder del Estado, y como tal viene regulado en nuestra Carta Magna. Así, la tarea de jueces y Tribunales consiste en el desempeño de la potestad jurisdiccional, que de acuerdo al artículo 117 de nuestra Constitución consiste en juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y que se despliega de dos maneras muy concretas. Por un lado, los distintos órganos jurisdiccionales han de satisfacer las pretensiones planteadas por los ciudadanos cuando éstos ejercen el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, previsto en el artículo 24 de la Constitución Española, debiendo dar respuestas a las cuestiones que deseen los litigantes. Es en esta faceta donde se aprecia la función fundamental de la Justicia como garante de los derechos de los ciudadanos. Por otro lado, los jueces y Tribunales controlan la actuación administrativa y la potestad reglamentaria de la Administración, extremo previsto en el artículo 106 de la Constitución, y que supone la plasmación constitucional del revolucionario planteamiento de KELSEN, que incorpora la visión del Poder Judicial como uno de los tres clásicos poderes descritos por MONTESQUIEU. Dicha estructura institucional surge con la Revolución Francesa y acaba configurando el Estado de Derecho donde el Poder Judicial actúa como freno a la actuación administrativa, creando unos mecanismos para evitar esas “inmunidades de poder”

descritas por GARCÍA DE ENTERRÍA<sup>1</sup>. Esta breve introducción de cuestiones procesales y constitucionales pretende poner de manifiesto la vital importancia de la Justicia en la sociedad y en el Estado.

El aumento del desempleo, las enormes deudas de las empresas y también de la Administración con sus proveedores, los conflictos de morosidad, los desahucios, las ejecuciones hipotecarias, etc. producidos por la coyuntura económica han tenido un impacto social sin precedentes en los últimos 30 años lo que ha provocado efectos considerables en la Administración de Justicia.

Este artículo es homónimo de la ponencia expuesta en noviembre de 2012 en el marco del II Premio Joven Investigador que convoca anualmente esta revista, y que surge a su vez de la colaboración en el proyecto de investigación “*Estudio sobre la calidad de la Justicia en la Comunidad de Madrid*”. Este proyecto fue fruto de la colaboración entre el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y los profesores del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, Carmen Navarro, Manuel Sánchez Reinón y Alfonso Egea, a los que nos gustaría agradecer la oportunidad brindada así como la inestimable ayuda en el desarrollo de este trabajo.

Hemos decidido tratar la cuestión siguiendo el modelo de investigación de las Ciencias Sociales, planteándonos así inicialmente una pregunta de investigación que consiste en indagar si la crisis económica ha tenido efectos en la administración de Justicia y en las políticas de Justicia. Esta cuestión se concreta en un análisis sobre la evolución de la litigiosidad, entendida como el movimiento de asuntos en los Tribunales y Juzgados. La segunda pregunta, más importante en nuestra investigación, es averiguar si ha habido un efecto también en el desarrollo de la política de Justicia en la Comunidad de Madrid.

Hemos partido de dos hipótesis: la primera es que sí ha habido un aumento de la litigiosidad debido a un aumento de la conflictividad donde ha tenido que actuar la Administración de Justicia. La segunda hipótesis, de carácter principal, es que el sistema va a reaccionar incrementalmente, es decir, aumentando el gasto ya que no existen incentivos para dar respuestas racionales encaminadas a buscar un modelo basado en la eficiencia.

Para iniciar el estudio propusimos dos marcos teóricos que se complementan. En primer lugar, el marco teórico de LINDBLOM, que explica la teoría incrementalista de las decisiones. En ella hemos prescindido de la parte normativa y nos hemos apoyado únicamente en su vertiente empírica. En segundo lugar, WILSON nos ofrece la teoría de activación de intereses, que nos puede explicar la existencia del incrementalismo en las políticas de Justicia.

La técnica de investigación por la que hemos optado es la búsqueda de evidencia empírica a través de análisis de datos de distintas fuentes y la posterior elaboración propia

---

<sup>1</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Curso de Derecho Administrativo. I*. Decimocuarta Edición, Thomson Civitas, Madrid, 2008, p. 512.

de una serie de gráficos y tablas durante los periodos elegidos. Para explicar los datos de litigiosidad, que será lo que analicemos en primer término, hemos acudido a los datos que el Consejo General del Poder Judicial pone a disposición de los ciudadanos en internet. Para conseguir los datos de la planta judicial hemos recurrido las Memorias del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, publicadas anualmente y que nos han permitido obtener un primer panorama de la política en Justicia en Madrid. En cuanto a la información de presupuestos y de medios personales, se ha utilizado el informe titulado “la Justicia Dato a Dato” publicado también por el CGPJ.

Tras analizar empíricamente la litigiosidad y los medios, vamos a aplicar los marcos teóricos de LINDBLOM y WILSON para explicar por qué el modelo de políticas de Justicia ha sido incrementalista en la Comunidad Autónoma de Madrid. Por último, siguiendo el modelo de KINGDON, plantearemos la posibilidad de que, como consecuencia de la crisis económica, se pueda estar abriendo una ventana de oportunidad para introducir reformas racionalizadoras.

## II. EVOLUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD EN LA COMUNIDAD DE MADRID

En este apartado estudiaremos la evolución de la litigiosidad en la Comunidad de Madrid, a través de las jurisdicciones civil, contencioso-administrativa, social y penal, las cuatro existentes de acuerdo a lo previsto en el artículo 9 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 julio, de Poder Judicial, cuyas competencias vienen desarrolladas en los artículos 22 y siguientes de dicha norma. A pesar de que el artículo 3, apartado segundo de la citada ley orgánica, reconoce la existencia de la jurisdicción militar en consonancia con el apartado quinto del artículo 117 de la Carta Magna, hemos prescindido de su inclusión en el estudio por su limitación jurisdiccional al ámbito castrense, a los supuestos de estado de sitio y a unos órganos jurisdiccionales que solo comparten con el resto de jurisdicciones en el caso del Tribunal Supremo<sup>2</sup>, donde una de las Salas es la Sala de lo Militar.

Se hará referencia al período que va desde 1999 hasta 2011, lo que permite valorar la evolución antes de la crisis y durante ella. Los últimos datos que manejamos son hasta dicho año ya que su recopilación desde la base de datos se realizó durante la segunda mitad del año 2012 y no se pudo incluir, lógicamente, el cómputo completo de los asuntos ingresados, resueltos y pendientes.

En los gráficos hemos computado los siguientes movimientos de asuntos: asuntos pendientes al inicio, ingresados, resueltos y pendientes al final.

---

<sup>2</sup> GIMENO SENDRA, V. *Introducción al Derecho procesal*. Sexta Edición, Colex-UNED, Madrid, 2010, pp. 68 y ss.

## 1. Jurisdicción civil

Comenzando con la jurisdicción civil, donde se computa el movimiento de asuntos en los Juzgados de Primera Instancia y en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de los distintos partidos judiciales en la Comunidad de Madrid, podemos afirmar que hay una estabilidad entre 1999 y 2007 tanto de asuntos ingresados y resueltos como en los pendientes. Especialmente a partir de 2008, el ingreso y la resolución de los mismos se duplican, coincidiendo con el inicio de la crisis. Esto ocurre hasta 2010, donde se inicia una nueva tendencia decreciente. Las razones de este nuevo descenso pueden apuntar a la ausencia de actividad económica y no tanto a una mejoría en ella. El amplio aumento de asuntos en los años iniciales de la crisis, donde destaca el importante salto entre 2007 y 2009, en que se llegó casi a duplicar el número de asuntos tanto ingresados como resueltos, se puede deber probablemente al incremento de las cuestiones relacionadas con el concurso de acreedores, a los incumplimientos contractuales, a la morosidad, etc. Destaca en el gráfico la progresiva separación de las líneas que describen la evolución de los asuntos, mostrando así que en la Comunidad de Madrid los órganos jurisdiccionales sufren ese aumento de los asuntos ingresados, agrandándose la brecha entre los resueltos y los ingresados, cuya diferencia llega a los 75.000 asuntos en 2010, lo que se traduce en una mayor pendencia (que en diez años se llega a multiplicar por dos).

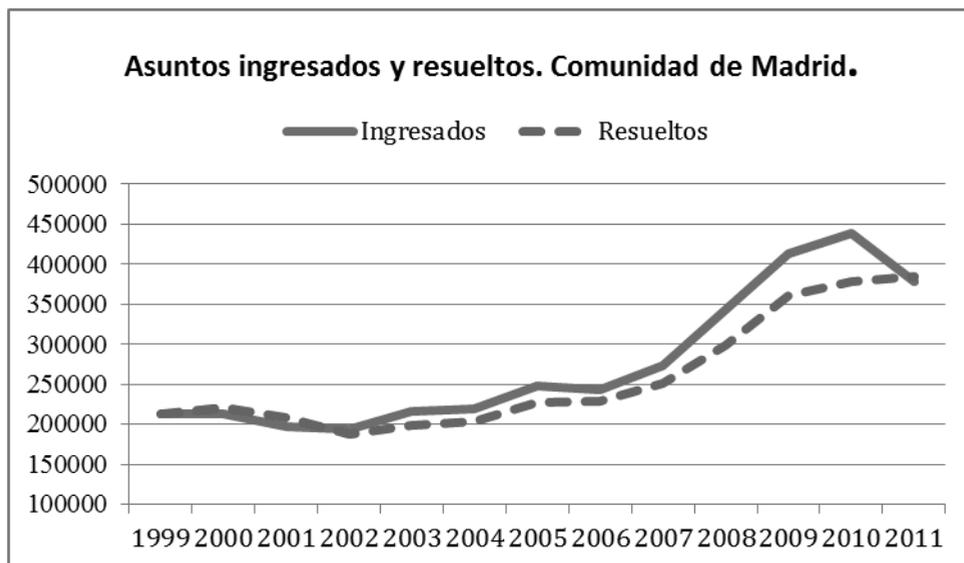


Gráfico 1. Civil. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

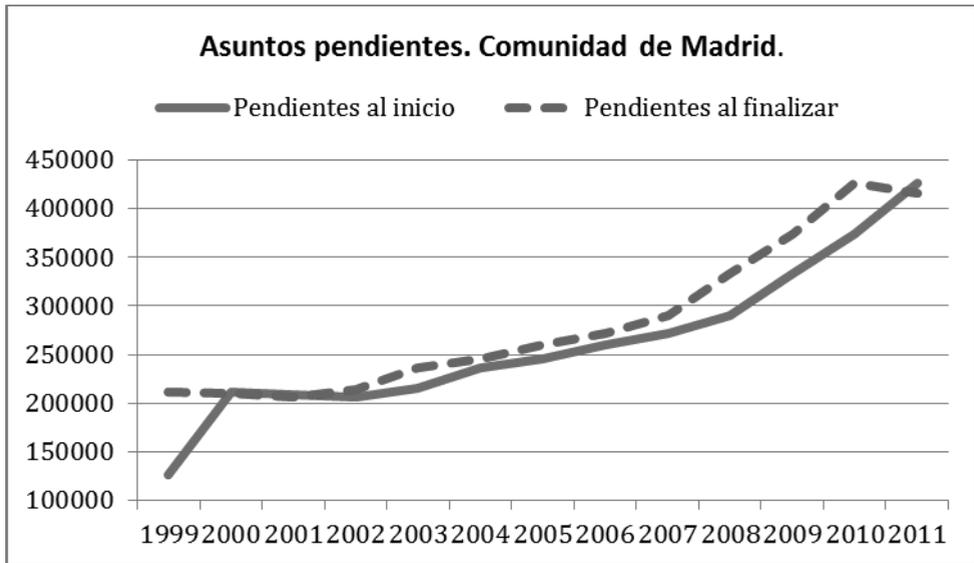


Gráfico 2. Civil. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

Aunque aun no podemos ver el reflejo en los datos por su reciente aprobación, podemos aventurar posibles efectos positivos en la reducción de la litigiosidad tras la promulgación del Real Decreto Ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, mediante el cual se pretende aumentar el número de casos ventilados a través de mecanismos de resolución autocompositivos, como pueden ser la mediación y la conciliación, frente a la tradicional idea de resolución de todo litigio en sede judicial. Podemos afirmar, por el contrario, que la aprobación de la nueva Ley de Arbitraje (Ley 60/2003, de 23 de diciembre), donde se da libertad a las partes para decidir acerca de múltiples cuestiones en el procedimiento arbitral, no parece haber incidido en una reducción en el número de asuntos ingresados, pues de acuerdo al gráfico 1 es precisamente en 2004 cuando se inicia la tendencia de crecimiento.

## 2. Jurisdicción contencioso-administrativa

En segundo lugar y respecto a la jurisdicción contenciosa, en los gráficos 3 y 4 ofrecemos datos recogidos en la estadística oficial del Consejo General del Poder Judicial. El hecho de que el ámbito del estudio se reduzca territorialmente al partido judicial de Madrid se debe a que en la jurisdicción contenciosa el órgano judicial básico es el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, con sede en la capital de provincia y aunque el artículo 91 de la Ley Orgánica del Poder Judicial faculta al legislador a crear nuevos juzgados, por razones de litigiosidad,

incluso en ciudades distintas a la capital, en el caso de la Comunidad de Madrid, todos los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo están situados en la capital de España.

Los datos de los asuntos ingresados y resueltos descienden a partir de 2008. Anteriormente, justo en los años previos al inicio de la crisis, se puede ver un fuerte ascenso. Mientras que los asuntos ingresados son constantes en su ascenso entre 2004 y 2008, cuadruplicando el número de asuntos, los resueltos tienen ciertos picos que nos muestran una irregularidad, donde sobresale el descenso en 2006. En todo caso, observando los asuntos pendientes y certificando su aumento progresivo podemos concluir esa mayor pendencia, que provoca lo comúnmente llamado como “atasco de la Justicia”. Destaca, en el mismo sentido, que la pronunciada bajada tanto en el ingreso como en la resolución de asuntos entre los años 2008 y 2010, se ve súbitamente interrumpido por un nuevo rebote en el año 2011. Los asuntos pendientes, tanto al inicio como al final, sufren un continuo aumento a partir de 2004. Es tal la pendencia en esta jurisdicción que hay en torno a diez veces más asuntos pendientes al final del año 2011 que a final del año 1999, 50.000 frente a los 5.000 del último año de los noventa (cifra que por otra parte, gozó de gran estabilidad y es similar en el periodo 1999-2004).

Las razón que podría estar detrás de ese descenso de asuntos ingresados a partir de 2008, años donde la crisis comienza a golpear con más fuerza, es la reducción de recursos por parte de los particulares para demandar a la Administración, que unida a las pocas probabilidades de éxito frente a las entidades públicas, parece haber reducido el interés por iniciar procedimientos en la jurisdicción contenciosa.

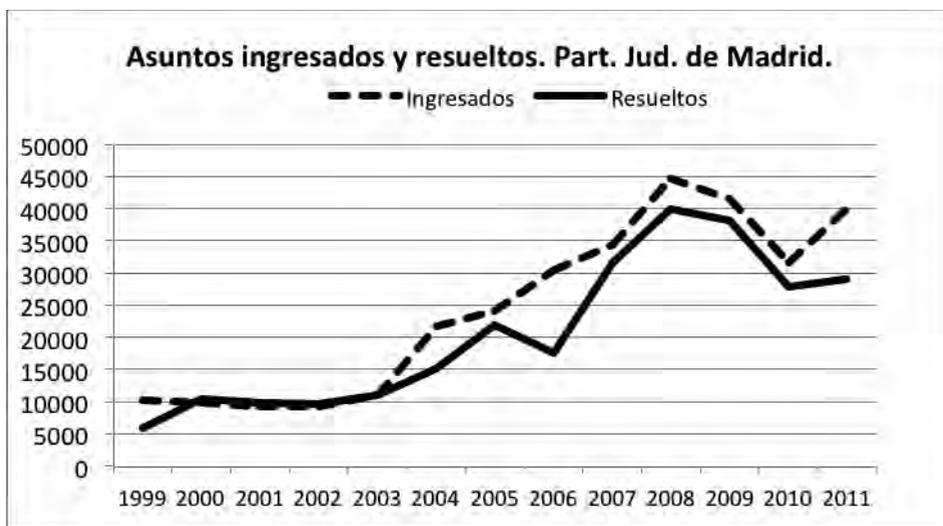


Gráfico 3. Contencioso. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.



Gráfico 4. Contencioso. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

### 3. Jurisdicción social

En la jurisdicción social se analiza el cómputo de los datos provenientes de los Juzgados de lo Social de la Comunidad, sitos en Madrid y Getafe, y se aprecia un pico en el 2003 y un posterior descenso debido a la cercanía al pleno empleo (en concreto se llega al entorno 6% de tasa de desempleo en la Comunidad de Madrid en dicho año). En los cinco años siguientes hay una reducción de los casos ingresados, volviendo a los niveles de 1999. A partir de 2008, con la veloz y empinada subida del paro, una de las caras más amargas de la crisis, los asuntos tanto pendientes como ingresados y resueltos van a sufrir un fuerte ascenso hasta 2010, alcanzando el doble de asuntos ingresados en dicho año, 75.000, frente a los 35.000 del inicio del estudio estadístico. El tope de ese ascenso es 2009, con una leve reducción en 2010, que se pronuncia en 2011, coincidiendo con una estabilización en el crecimiento del desempleo, que pese a estar muy elevado, superior a los 16 puntos porcentuales según la Encuesta de Población Activa que trimestralmente publica el Instituto Nacional de Estadística, su ritmo de crecimiento los años 2010 y 2011 se redujo notablemente pese a la pronunciada subida de 2008 y 2009 en que se llega casi a triplicar la tasa.

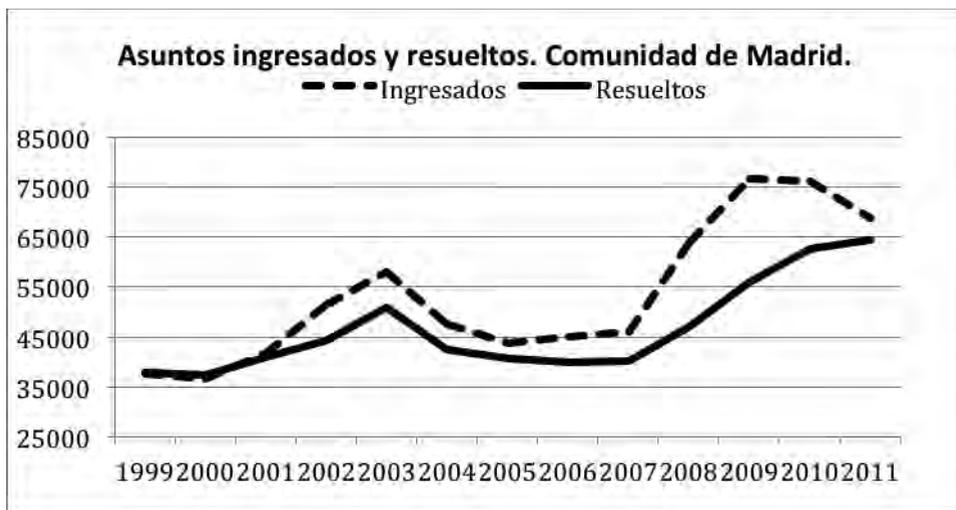


Gráfico 5. Social. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.



Gráfico 6. Social. Elaboración propia a partir de datos del INE.

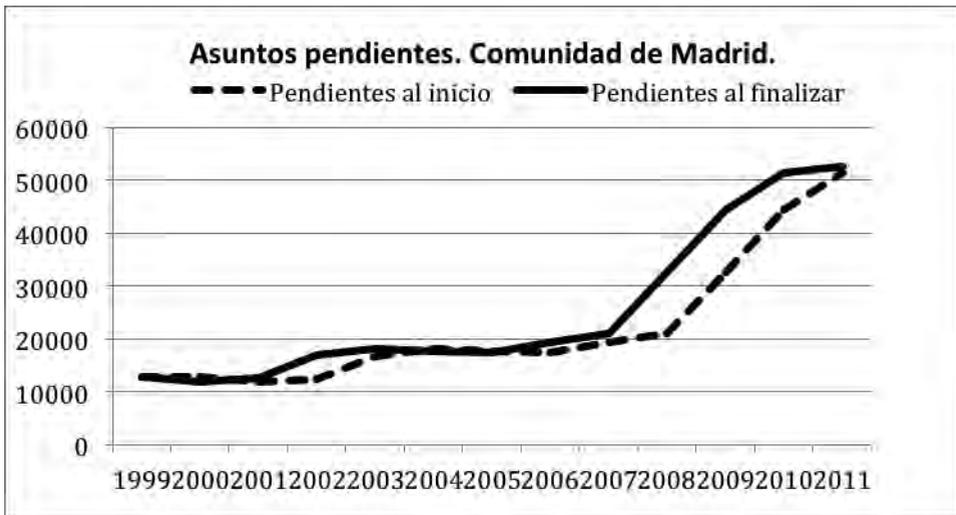


Gráfico 7. Social. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

Por último, los asuntos pendientes, por razón de lo ocurrido en los ingresados y resueltos, van a aumentar en 2008, tras estar más de un lustro muy estabilizados en torno a los 15.000 asuntos, lejos de los 50.000 de 2011.

#### 4. Jurisdicción penal

Por último, en la jurisdicción penal, atendiendo a los asuntos que ventilan los órganos jurisdiccionales de la región, los efectos de la crisis son menores, pues el aumento importante fue en los años precedentes a la crisis, donde se llegaron a tocar el millón de asuntos ingresados. La pendencia es mucho menor en esta jurisdicción pues la legislación exige cierta celeridad a la hora de resolver los asuntos penales, existiendo una menor congestión.



Gráfico 8. Penal. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

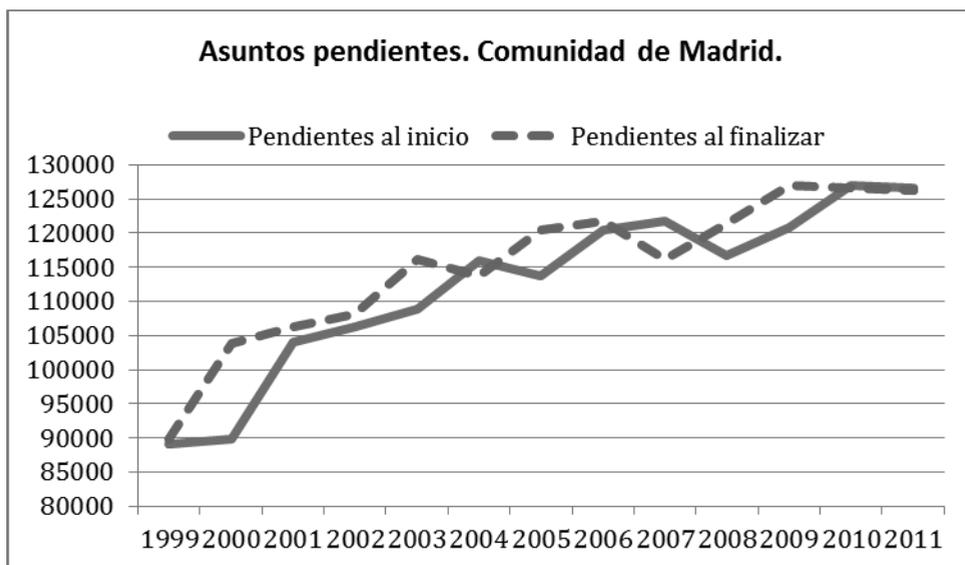


Gráfico 9. Penal. Elaboración propia a partir de datos del CGPJ.

En ese sentido ha habido una gran irregularidad en la evolución, sin una tendencia clara y no podemos aportar respuestas concluyentes a la relación entre litigiosidad y crisis económica. Aunque se pudiera pensar que una peor coyuntura económica favoreciera una aparición de conductas delictivas, con un aumento de la litigiosidad, los gráficos que recogen ese movimiento de asuntos desmienten dicha hipótesis, máxime cuando el inicio de estos procedimientos no depende siempre de la voluntad de las partes, sino que también el juez de oficio o la iniciativa del Ministerio Fiscal pueden darles comienzo.

### **III. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS EN LA COMUNIDAD DE MADRID**

En este apartado se abordará la evolución de los medios de la Administración de Justicia en la Comunidad, lo que nos ha permitido obtener evidencia empírica sobre si el carácter de las políticas de Justicia ha sido o no incrementalista y, en caso de que lo haya sido, durante cuánto tiempo.

El periodo analizado comprenderá desde 2004 hasta 2011, lo que permite analizar los últimos años de bonanza económica así como la evolución durante los años de crisis económica. Muchos de los datos de 2012 aún no han sido publicados, por lo que no hemos podido atender a ellos. Para apreciar mejor los cambios en la evolución durante los distintas etapas económicas hemos dividido el periodo en tres partes: 2004-2008 (periodo de bonanza económica), 2009-2010 (crisis económica) y 2011 (agravamiento crisis económica y comienzo políticas de austeridad). Debe tenerse en cuenta que los datos hacen referencia al 1 de Enero de cada año.

Los indicadores analizados son los siguiente: a) en cuanto a medios materiales la planta judicial, es decir, el número de juzgados; b) en cuanto a medios personales el número de jueces, fiscales y secretarios y; c) en cuanto a medios económicos los presupuestos de la Comunidad de Madrid y del Ministerio de Justicia.

#### **1. Planta Judicial**

Respecto de la planta judicial hay que señalar un aumento sostenido durante todo el periodo, pasando de 462 en 2004 a juzgados a 637 en 2011. El ritmo de crecimiento ha sido similar durante los tres periodos, un poco por debajo de 5% anual, lo que muestra cómo las políticas incrementalistas, al menos en este aspecto, no se han resentido hasta ahora a pesar de la crisis económica. Esto será matizado cuando analicemos las dotaciones presupuestarias.

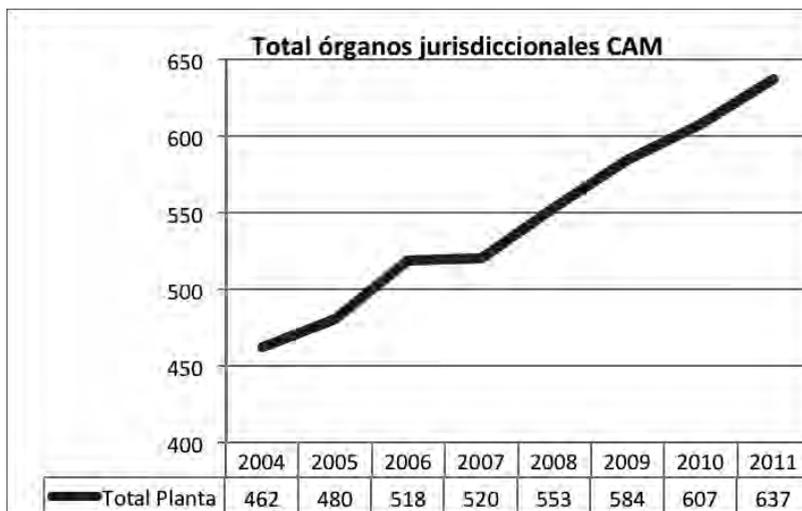


Gráfico 10. Planta Judicial. Elaboración propia a partir de las Memorias del TSJ.

Por jurisdicciones podemos ver que el aumento ha sido sostenido y parejo en las jurisdicciones civil y penal (gráfico 11), con un incremento en el periodo de 84 y 80 juzgados respectivamente. En las jurisdicciones contenciosa y social el crecimiento se inicia de la mano de la crisis económica (grafico 12), probablemente como respuesta a un incremento intenso de la litigiosidad en ambas jurisdicciones.

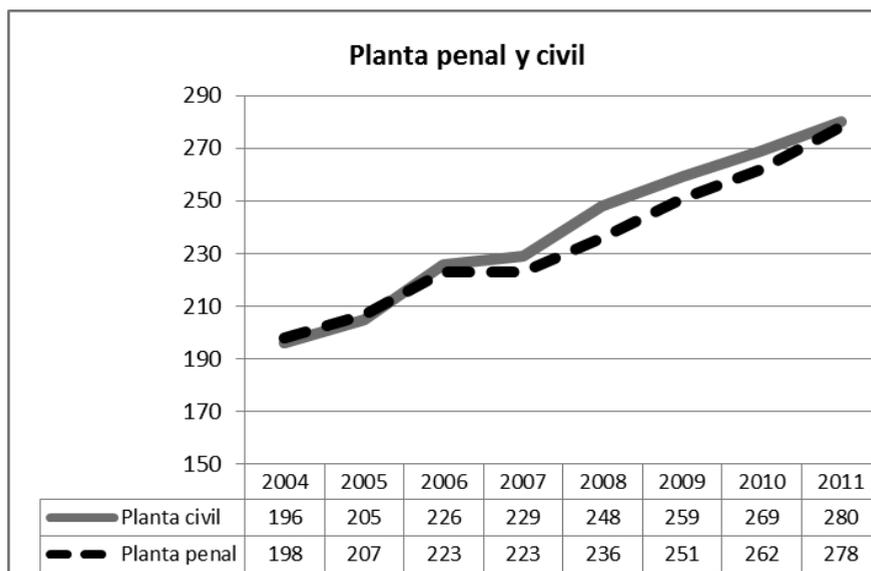


Gráfico 11. Planta Penal y Civil. Elaboración propia a partir de las Memorias del TSJ.

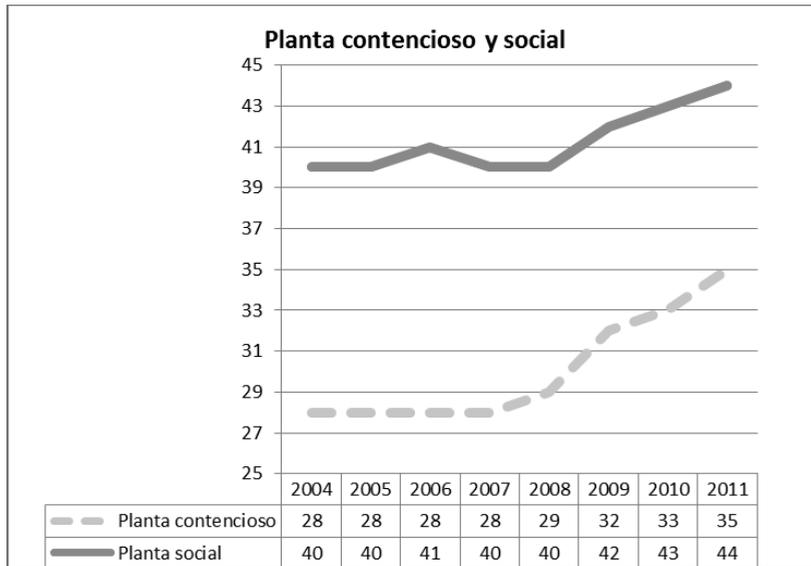


Gráfico 12. Planta Contencioso y Social. Elaboración propia a partir de las Memorias del TSJ.

## 2. Personal

Respecto al personal de la administración de Justicia la evolución es similar. El crecimiento ha sido incluso mayor durante los años de crisis, con la excepción del cuerpo de fiscales. El crecimiento se sitúa para todos los cuerpos entre el 3% y el 8%. El crecimiento del número de jueces es el que muestra una mayor estabilidad a lo largo de los tres periodos, mientras que el incremento de fiscales se intensifica en los últimos años de la crisis económica al mismo tiempo que el de secretarios judiciales se ralentiza. Se muestra así de nuevo la persistencia de las políticas incrementalistas durante los años de crisis económica. Hubiese sido de un gran interés atender a la evolución de los cuerpos de funcionarios judiciales, sin embargo, debido a que los criterios de contabilización han variado a lo largo de estos años no ha sido posible.

EVOLUCIÓN ANUAL	2004-2008	2008-2010	2010-2011
Jueces	+4,23%	+4,80%	+4,61%
Fiscales	+8,60%	+3,80%	+8,18%
Secretarios judiciales	+3,28%	+6,81%	+4,13%

Gráfico 13. Evolución anual personal de la Administración de Justicia. Elaboración a partir de los informes “Justicia Dato a Dato” del CGPJ.



Gráfico14. Personal de la Administración de Justicia. Elaboración a partir de los informes “Justicia Dato a Dato” del CGPJ.

### 3. Presupuesto

Respecto de las dotaciones presupuestarias las cosas cambian significativamente, ya que se aprecia una desaceleración a partir de 2008 y una disminución en 2011 que se reproducirá en 2012.

En el presupuesto de la Comunidad Autónoma de Madrid se aprecia un fuerte incremento desde 2004, pasando de 208 millones de euros a 365 en 2010 (gráfico 15). Un incremento tan fuerte se explica debido a que la Comunidad de Madrid no asumió las competencias en Justicia hasta 2003. En el presupuesto del Ministerio de Justicia se aprecia un crecimiento sostenido pero menos intenso que en la Comunidad de Madrid, pasando de los 975 millones de euros en 2004 a los 1630 millones en 2010 (gráfico 16). Las dotaciones presupuestarias del Ministerio de Justicia tienen importancia para la Administración de Justicia en la Comunidad de Madrid ya que soportan el pago de las nóminas a jueces, fiscales y secretarios judiciales, determinando así el número de ellos.



Gráfico 15. Presupuesto de la Comunidad de Madrid. Elaboración propia a partir de los informes “Justicia Dato a Dato” del CGPJ.



Gráfico 16. Presupuesto del Ministerio de Justicia. Elaboración propia a partir de los informes “Justicia Dato a Dato” del CGPJ.

Los datos observados son muy significativos, ya que señalan la que seguramente sea la tendencia en el futuro inmediato: una congelación de los medios personales y materiales, como ya augura el congelamiento del empleo público. Sin poder afirmarlo con seguridad parece que podemos estar al final del modelo incrementalista en las políticas de justicia. La pregunta que surge ante esta tesitura es: ¿Qué solución se ofrecerá entonces al importante aumento de la litigiosidad?

#### IV. RAZONES DEL MODELO INCREMENTALISTA EN LAS POLÍTICAS DE JUSTICIA

En este tercer apartado hemos tratado de verificar nuestra hipótesis principal que afirmaba que las políticas de Justicia en España se han basado en el incrementalismo debido a la ausencia de incentivos para dar respuestas racionales hacia un cambio de modelo basado en la eficiencia. El marco teórico utilizado consta de dos partes: por un lado la teoría incrementalista de las decisiones de LINDBLOM y por otra parte la teoría de la activación de intereses de WILSON.

Antes de exponer los postulados de LINDBLOM parece oportuno referirse aquí a la otra principal teoría que trata de explicar la lógica de los decisores políticos: el modelo de racionalidad limitada, uno de cuyos principales representantes es HERBERT SIMON. Este modelo viene a afirmar que los decisores políticos, operando con ciertas limitaciones de información y cognoscitivas, tienen la posibilidad relativa de elegir entre varias alternativas posibles la más racional de todas ellas<sup>3</sup>

Por el contrario, el modelo planteado por LINDBLOM considera, a grandes rasgos, que el diseño racional en las decisiones políticas no existe ya que estas son inevitablemente el resultado de compromisos y equilibrios políticos entre distintos actores con intereses contrapuestos. La consecuencia de esto sería que los decisores políticos llevarían a cabo políticas tímidas, nunca grandes reformas, sino simples y pequeñas mejoras desde el punto de partida previo. Es decir, seguirían políticas incrementalistas, centradas en el aumento de recursos y no en su racionalización.<sup>4</sup>

La teoría de LINDBLOM tiene dos vertientes. Una empírica que viene a sostener que normalmente las políticas públicas funcionan así, y otra normativa que afirma que no solo es que su funcionamiento sea de hecho de esta manera sino que también es positivo que así sea, ya que tratar de hacer reformas más profundas rompería equilibrios entre actores e introduciría gran incertidumbre en los resultados. Nosotros adoptamos en este caso la vertiente empírica pero no entramos a considerar la parte normativa, ya que es ajena a nuestro objeto y, además, ha sido objeto de fuertes críticas debido a su evidente carácter conservador.

Atendiendo a los datos analizados previamente, parece que las políticas de justicia han seguido en la última década, y al menos hasta ahora, un camino incrementalista en el que los problemas de excesiva litigiosidad se han tratado de solventar con el incremento de recursos, pero no con ninguna reforma racional de importancia. Esto se desprende del hecho de que los medios han crecido por encima del 3% anual salvo en lo que respecta al presupuesto del último año, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

---

<sup>3</sup> BIRKLAND, T. *An introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making*. M. E. Sharpe, 2001, pp. 211-213.

<sup>4</sup> DYE, T. R. *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, 1987, pp. 34-37.

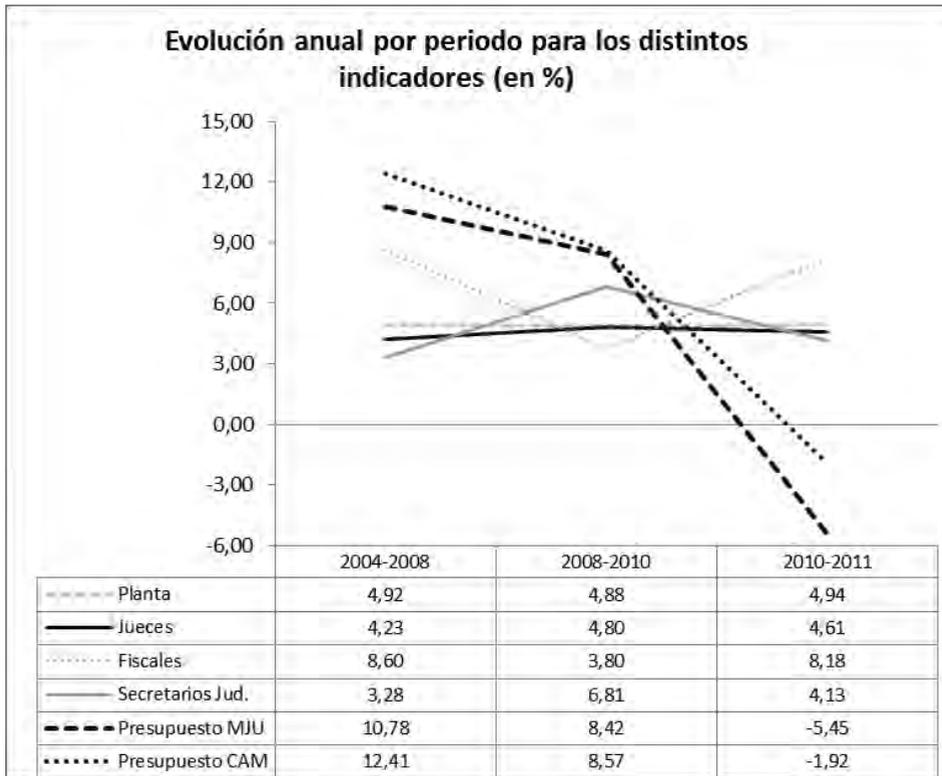


Gráfico 17. Elaboración propia a partir de los gráficos 10, 13, 15 y 16.

El crecimiento es especialmente fuerte respecto del presupuesto durante las dos primeras fases (2004-2008 de crecimiento económico y 2008-2010 de comienzo de la crisis económica). Lógicamente, estos son los indicadores que caen de inmediato con el comienzo de las políticas de austeridad en 2010.

Una vez que hemos caracterizado las políticas de justicia como incrementalistas, hay que buscar explicaciones de estas dinámicas que vayan más allá de lo planteado por LINDBLOM. Y en este punto nosotros hemos recurrido al modelo planteado por WILSON. Este autor crea una tipología para cada potencial política pública en la que esta se clasifica según si los costes y los beneficios de que cada política se lleve a cabo están concentrados en pocos actores organizados o, al contrario, dispersos entre multitud de personas<sup>5</sup>.

Así clasifica las políticas en: a) políticas con beneficios y costes concentrados que serían políticas de grupos de presión; b) políticas con costes concentrados y beneficios dispersos, que serían políticas de promotores, es decir, grupos ciudadanos que tratarían

<sup>5</sup> WILSON, J. O. *Political Organizations*, Basic Books, 1973.

de introducir ciertas cuestiones en la agenda de gobierno; c) políticas con costes dispersos y beneficios concentrados que seguirían una lógica clientelista y d) políticas con costes y beneficios dispersos que serían políticas mayoritarias.

Costes / Beneficios	Concentrados	Dispersos
Concentrados	Políticas de grupos de presión	<b><u>Políticas de promotores</u></b>
Dispersos	Políticas clientelistas	Políticas mayoritarias

Si atendemos a los actores con intereses en las políticas de Justicia podemos concluir que las posibles reformas racionalizadoras en Justicia encajarían en las políticas de promotores. Ya que los potenciales beneficiarios serían todos los ciudadanos que verían como la Justicia funcionaría de una forma más rápida y eficaz. La ciudadanía dispersa, sin embargo, otorga poca relevancia a las políticas de justicia en sus valoraciones políticas y electorales. Los datos de la encuesta mensual del Centro de Investigaciones Sociológicas sobre la percepción ciudadana de los principales problemas de España es reveladora a este respecto. La mayoría de los meses solo entre un 1% y un 2% consideran la administración de Justicia como uno de los tres primeros problemas de España. El pico desde el año 2000 se sitúa en Abril de 2010 con un 3,9% especialmente preocupados por esta cuestión.

Sin embargo, los potenciales perjudicados por estas medidas serían –en diferente medida según cuál de ellas– los distintos cuerpos profesionales (abogados, jueces, fiscales, secretarios judiciales...). Estos actores están concentrados y organizados, y han tenido una gran influencia siempre en los distintos gobiernos. La ausencia de un promotor ciudadano, por ejemplo, una asociación con peso de usuarios de justicia, impide que la cuestión entre en la agenda pública y la agenda de gobierno.

## V. APUNTE FINAL: ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA INTRODUCIR REFORMAS? J. KINGDON

En nuestro proyecto hemos querido también estudiar la posibilidad de que podamos encontrarnos en la actualidad ante una ventana de oportunidad para introducir reformas racionalizadoras en Justicia. Sin embargo, consideramos que no tenemos evidencia empírica suficiente sobre ello, por lo que lo siguiente se señala en forma de apunte y posibilidad.

Según KINGDON, tres corrientes deben confluir para que se abra una ventana de oportunidad que permita introducir cambios en una política. Consideramos que dos de ellas se han dado en la situación de la Justicia desde hace varios años, y que la tercera puede que se esté empezando a dar en la actualidad.<sup>6</sup>

En primer lugar, debe existir un problema, que en este caso sería el del atasco o retraso de la administración de Justicia que se ha agravado con la crisis económica al aumentar la litigiosidad, y que se prevé que irá a peor si los medios dejan de crecer.

En segundo lugar, las propuestas políticas que siempre han existido, pero que parece que se multiplican y ganan visibilidad en los últimos tiempos. Entre las propuestas de los actores profesionales y políticos, y las aparecidas en los últimos meses en los medios de comunicación destacan: la homogeneización de normas procesales, la introducción de las TIC, la reorganización de Planta, los cambios en sistemas de evaluación del rendimiento del personal, la potenciación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos como la mediación y el arbitraje, la limitación de la posibilidad de recurrir, la introducción de tasas, el endurecimiento de los requisitos de acceso a Justicia Gratuita, la mejora de la coordinación entre administraciones, la homogeneización de criterios jurisprudenciales, etc.

En tercer lugar, los equilibrios políticos que, como hemos dicho, no se han dado por la dispersión de los potenciales beneficiarios. Sin embargo, parece que se están produciendo ciertos cambios en las políticas de justicia y que quizás los actores profesionales estén en este momento más dispuestos a aceptar reformas que en el pasado. Dos factores son importantes aquí: a) la existencia de un nuevo Gobierno con mayoría absoluta y la presencia de un Ministro de Justicia, Ruiz-Gallardón, que independientemente de los motivos, se muestra muy activo en un ministerio del que tradicionalmente emanaban pocas propuestas y b) un posible efecto de solidaridad e imitación con otros sectores públicos y profesionales que están experimentando profundas reformas.

Esta posibilidad la planteamos solo de forma tentativa y secundaria, y habrá que esperar a los acontecimientos que tengan lugar en el futuro próximo para realizar afirmaciones más fundamentadas.

## VI. CONCLUSIONES

- 1) En la parte descriptiva del proyecto se aprecia un incremento importante de la litigiosidad en las jurisdicciones civil, contencioso y social durante la crisis, pero no en la penal.

---

<sup>6</sup> KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies. 2nd EDITION*. Longman Edición, 2003, pp. 165-195.

- 2) También se muestra un incremento de medios tanto durante los años de bonanza económica, como durante la crisis económica, con la excepción significativa de los presupuestos de las dos administraciones que han caído en 2011 y lo harán en 2012.
- 3) La conclusión principal del trabajo, que responde a la pregunta de investigación, indica que las políticas de justicia siguen un modelo incrementalista debido a que los beneficios de las reformas racionales están dispersos y los costes concentrados.
- 4) De forma tentativa, puede considerarse la posibilidad de que estemos ante una ventana de oportunidad para introducir reformas en la Justicia.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

BIRKLAND, T., *An introduction to the Policy Process. Theories, concepts, and models of public policy making*, M. E. Sharpe, 2001.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Informes *La Justicia Dato a Dato*, entre 2004 y 2011.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Base de Datos de Estadística Judicial.

DYE, T. R., *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, 1987.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho Administrativo, I*. Decimocuarta Edición, Thomson Civitas, Madrid, 2008.

GIMENO SENDRA, V., *Introducción al Derecho procesal*, Sexta Edición, Colex-UNED, Madrid, 2010.

KINGDON, J., *Agendas, alternatives, and public policies*, 2nd EDITION. Longman Edición, 2003.

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID, *Memorias Anuales*, Ediciones entre 2004 y 2011.

WILSON, J. Q., *Political Organizations*, Basic Books, 1973.