

ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO Y DE LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

TRABAJO FIN DE MASTER

**ANÁLISIS DE EFECTOS Y EVALUACIÓN DE  
RESULTADOS DE LA NUEVA LEY DE TASAS  
JUDICIALES.**

**BLANCA ARES GONZÁLEZ**

**RICARDO RIVERO ORTEGA**

Salamanca, 2014

## **RESUMEN**

El sistema judicial español adolece de numerosos problemas, entre ellos, el de la excesiva dilación de los procedimientos lo que dificulta la garantía a una tutela judicial efectiva y accesible a todos los ciudadanos, reconocida por la Constitución Española y el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Con el propósito de resolver estos problemas se publica la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, que recoge como objetivos fundamentales de la política diseñada, el uso racional del servicio público Justicia y la mejora de la financiación del sistema judicial, en especial de la asistencia jurídica gratuita.

El presente trabajo tiene por objeto analizar, desde un enfoque de teoría económica, los efectos producidos y resultados observados con el establecimiento generalizado de las tasas judiciales en nuestro sistema judicial y para ello nos servimos de la metodología de la evaluación de resultados de carácter ex post considerada como la más apropiada por su carácter inclusivo y completo, para el análisis este problema.

## **ABSTRACT**

One of the many problems of The Spanish Judicial System is the excessive length of procedures. It impacts the effectiveness and accessibility to justice, both principles recognized by the Spanish Constitution and the European Convention on Human Rights.

In order to solve these problems, the Law 10/2012 establishes certain fees for the Administration of Justice and the services provided by the National Institute of Toxicology and Forensic Sciences. This policy includes as fundamental objectives the rational use of public service and the improvement of funding of the judiciary, especially the budget for legal aid.

This paper aims to examine -from the perspective of economic theory- the effects produced and the results observed with the widespread establishment of court fees in our judicial system. We considered ex post evaluation methodology as the most appropriate to analyze this problem.

## ÍNDICE

ABREVIATURAS.....	6
1. LA GARANTÍA DE UNA JUSTICIA RÁPIDA Y EFICAZ. INTRODUCCIÓN AL COSTE DE LA JUSTICIA Y SU FINANCIACIÓN.....	8
2. LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA.....	17
2.1 MARCO DE REFERENCIA.....	17
2.2 PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	23
2.3 REFORMAS EN CURSO.....	27
3. LEY 10/2012, DE 20 DE NOVIEMBRE, POR LA QUE SE REGULAN DETERMINADAS TASAS EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA Y CIENCIAS FORENSES.....	34
3.1 CONCEPTO DE TASA ESTATAL.....	34
3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS.....	37
3.3 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA ACTUAL LEY DE TASAS JUDICIALES.....	40
3.4 APLICACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL DE LA NORMA.....	44

3.5 TASAS JUDICIALES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA. PARTE FIJA Y PARTE VARIABLE.....	47
3.6 MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADAS TASAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA Y CIENCIAS FORENSES.....	51
4. ANÁLISIS DE EFECTOS Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	59
4.1 EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS COMO PRESUPUESTOS NECESARIOS DE LA NUEVA GESTION PÚBLICA.....	59
4.2 ANÁLISIS DE LOS EFECTOS GENERADOS POR EL “ESTABLECIMIENTO DE LAS TASAS JUDICIALES EN LOS ÓRDENES CIVIL, SOCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ” Y EVALUACIÓN DE SUS RESULTADOS.....	67
4.2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA.....	69
4.2.1.1 <i>Los costes de error</i> .....	70
4.2.1.2 <i>Los costes directos</i> .....	70
4.2.1.3 <i>Los beneficios</i> .....	75
4.2.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN.....	76
4.2.2.1 <i>Encuestas y Barómetros Externos de opinión</i> .....	78
4.2.2.2 <i>La posición defendida por el Ministerio de Justicia</i> .....	81

4.2.3 DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS PERSEGUIDOS POR LA NORMA.....	86
4.2.3.1 <i>Objetivo general</i> .....	87
4.2.3.2 <i>Objetivos específicos</i> .....	87
4.2.4 EFECTOS Y RESULTADOS.....	89
4.2.4.1. <i>La mejora en la financiación del sistema judicial</i> .....	89
4.2.4.2. <i>La racionalización en el ejercicio de la potestad jurisdiccional</i> ....	95
4.2.5 EVALUACIÓN DE RESULTADOS.....	111
5. CONCLUSIONES, CRÍTICAS Y REFLEXIONES.....	113
ANEXOS.....	122
BIBLIOGRAFÍA.....	125

## ABREVIATURAS

AENA	Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CBA	Cost-Benefit Analysis.
CCAA	Comunidades Autónomas.
CE	Constitución Española de 1978.
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos.
CEPEJ	Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia .
CGAE	Consejo General de la Abogacía Española.
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial.
IPREM	Indicador de Precios y Rentas de Efectos Múltiples.
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil.
LO	Ley Orgánica.
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial.
MAIN	Memoria de Análisis de Impacto Normativo.
NEI	Nueva Economía Institucional.
NOJ	Nueva Oficina Judicial.
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.
PGE	Presupuestos Generales del Estado.
PIB	Producto Interior Bruto.
POA	Plan Operativo Anual.

RIA Regulatory Impact Analysis.

SIRAJ Sistema Integrado de Registros Administrativos y de Apoyo a la Actividad Judicial.

SMI Salario Mínimo Interprofesional.

TICs Tecnologías de la Información y Comunicación.

UE Unión Europea.



## **1.LA GARANTÍA DE UNA JUSTICIA RÁPIDA Y EFICAZ. INTRODUCCIÓN AL COSTE DE LA JUSTICIA Y SU FINANCIACIÓN.**

Enmarcada en un contexto de crisis económica, la entrada en vigor de la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses <sup>1</sup>se ha visto acompañada de una gran polémica social y profesional.

Pero, conseguiremos alcanzar una Justicia rápida y eficaz con el establecimiento de una tasa? Es necesaria la reducción de la demanda de tutela judicial por parte de los ciudadanos? Y realmente tan costosa la Justicia? No debería el Estado de Bienestar garantizar, a cualquier precio, la Justicia gratuita como reflejo de una sociedad moderna y avanzada? O quizás los ciudadanos que viven de modo pacífico y no se ven inmersos en relaciones de conflicto preferirían dedicar esa parte de sus impuestos a la satisfacción de otras necesidades colectivas?

Con este trabajo, se pretende analizar el por qué de la introducción generalizada de las tasas en nuestro sistema judicial y los efectos y resultados que la norma ha producido sobre los problemas de excesiva litigiosidad observada en nuestro país así como las repercusiones producidas sobre el sistema de financiación de la Justicia en España.

A pesar de utilizar un enfoque económico para intentar resolver las cuestiones e interrogantes planteados, no podemos dejar al margen el impacto social generado por la norma ni el debate abierto en torno a la pretendida modernización de la Justicia.

---

<sup>1</sup> Este trabajo se refiere en exclusiva a los artículos de la norma relativos a las tasas judiciales.

Para ello, partimos de diversos enfoques filosóficos que suponen entender la Justicia como un servicio público esencial; como una institución; como un bien público, con sus costes y beneficios, reconocido por nuestra Constitución y por los Convenios Europeos en materia de Derechos Humanos y que se considera digno de protección por parte del Estado.

El origen de la provisión pública de tutela judicial proviene, Hazard (1986), de las premisas históricas sobre las que se cimienta la justicia contemporánea de tal manera que, para el autor, " la Justicia se convierte en un monopolio del Estado, a quien se le encarga su administración con arreglo al principio de igualdad de trato, como ideal fundamental de las democracias consolidadas de nuestro entorno y que constituye junto con el principio de sufragio universal la base para el reconocimiento de una serie de derechos sociales; educación, sanidad, empleo, generalizados y controlados por el Estado."

No obstante, en los últimos años, los Estados contemporáneos están experimentando una severa crisis en relación a estos derechos, no sólo económica sino también relativa a la incapacidad de satisfacer las expectativas y demandas sociales e incluso derivada de la imposibilidad para negar esas mismas demandas ciudadanas, como declama O'Connor (1980) produciéndose una progresiva degeneración de los servicios provistos de manera pública y un auge imparable de la privatización de la *res pública*.

Para los constitucionalistas americanos Stephen Holmes y Cass Sunstein (2011) reconocer que los derechos tienen un coste se plantea como un tabú cultural a la hora de defender y/o criticar determinadas políticas públicas: introducir en el análisis el cálculo de los costes de la exigibilidad de los derechos genera rechazo y normalmente se asocia a la idea de tener que renunciar a algo a fin de adquirir o conservar un derecho, pero debe quedar claro que preguntarse sobre el coste de los derechos no es lo mismo que preguntar cuánto valen.

Por ello resulta interesante introducir esta perspectiva económica en el estudio de la reciente Ley de tasas judiciales para comprender la política pública desde un punto de vista más amplio, excluyendo de estas páginas el análisis constitucional de la cuestión, objetivo de la preocupación de la doctrina de autores más reciente y controvertida.

Una vez planteado el marco teórico referido a la Política judicial, objetivos y problemas, diseminaremos la norma elegida, tanto en su aspecto procedimental; cumpliendo o no los requisitos de buena regulación que se exigen en toda sociedad moderna y avanzada: dictámenes, audiencias, consenso, toma de datos estadísticos, como su contenido material a través del análisis de los efectos producidos en este primer año de vigencia para determinar si el instrumento elegido es el más adecuado para la consecución del doble objetivo propuesto: racionalizar la justicia y financiar una parte de la misma.

Debemos partir de la premisa de que estos costes así como los beneficios más obvios existen. Se trate de costes declarados y tomados en consideración en la normativa analizada o de otros "ocultos" y que es necesario tener en cuenta esta perspectiva, no para restringir su ejercicio sino precisamente para garantizarlo de manera efectiva, por ello planteamos un análisis de costes y efectos para comprobar cuán ajustada es la norma de cara a conseguir el resultado para el que fue diseñada.

Si deseamos un Estado relativamente intervencionista que proteja nuestros derechos debemos dotarlo de capacidad suficiente para desarrollar tal intervención. Es comprensible que existan reticencias a la hora de hablar del coste de los derechos y parece que al introducir en la discusión de derechos la necesidad de estudiar partidas presupuestarias y el modo de financiar dichos gastos valorando costes y beneficios, pudieran terminar desprotegidos.

Si bien considero que es totalmente necesario introducir en el debate actual el coste y los beneficios de los derechos, en este caso el derecho a un Administración de Justicia

rápida y eficiente, y considerar cuál es la mejor manera de financiarla y por ende, de garantizar su mantenimiento. Como indican Holmes y Sunstein, en la medida en que no miremos el tema del coste y de la financiación de los derechos correremos el riesgo de terminar defendiendo fórmulas vacías.

De este modo, entendiendo el problema desde un enfoque también económico, podremos comprender y valorar en conjunto los distintos instrumentos disponibles para conseguir el objetivo pretendido, y más específicamente si el establecimiento de una tasa al ejercicio de la potestad jurisdiccional es adecuado o no para resolver los problemas típicos del sistema judicial como es la excesiva litigiosidad generadora de indefensión y el acceso garantizado al mismo.

Todo ello desde una perspectiva neutral como pretendemos ofrecer en el trabajo, sin perjuicio de considerar que el instrumento elegido por el Estado no haya sido suficientemente estudiado, valorado, planteado o si responde a otro tipo de motivaciones indirectas como la inmediatez de la recaudación pública o que por un incorrecto diseño de la política y apresurada puesta en marcha de la misma no se hayan definido aspectos claves tales como de qué manera se va a producir la afección de lo recaudado a la financiación de la Justicia y en especial a la gratuita u otros relativos a la proporcionalidad de la tasa y el grave ataque generado al ciudadano, todo ello indicativo de una deficiente técnica normativa.

También nos encontramos con otra postura claramente defendible al considerar que se pagan suficientes impuestos para financiar los servicios públicos esenciales, entre ellos la Justicia. Dado que el Estado no tiene recursos ilimitados, alguien tiene a su cargo la tarea de decidir qué funciones se privilegian sobre otras de tal manera que la discrecionalidad del gasto implica una discrecionalidad en el goce de los derechos en cierto modo, concibiendo como una tarea fundamental del Estado la tarea redistributiva .

En todo caso, una cuestión es reconocer que los derechos cuestan y otra muy distinta que lo que debe importar a la hora de privilegiar uno de ellos es exclusivamente su coste. No se puede perder de vista la cuestión presupuestaria y el coste del ejercicio del derecho a la Justicia pero en ningún caso hacer depender el funcionamiento del sistema judicial y la garantía a una tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la Constitución de las disponibilidades presupuestarias o de la situación económica global.

La Justicia se configura como uno de los poderes del Estado y su acceso, garantizando una tutela judicial efectiva como un Derecho Fundamental recogido en nuestra CE, la cuestión que aquí planteamos es, partiendo del reconocimiento del derecho a una Justicia rápida y eficaz para todos los ciudadanos, cómo podemos garantizar dicho derecho o conseguir precisamente la eficiencia de ese objetivo? resultaría suficiente mantener el sistema con la aportación general que todos los ciudadanos hacen vía impuestos? o está justificado el establecimiento de una tasa a su ejercicio haciendo de esa manera recaer parte del coste del servicio público en quien lo utiliza realmente? atenta ésto contra el principio de equidad que debe regir la actuación de los poderes públicos? acaso en la garantía de la justicia gratuita se cumple suficientemente esta función redistributiva? y por último y en todo caso, con la aprobación de la Ley de tasas que aquí analizamos se cumplen tales expectativas o su diseño no es del todo adecuado y suficiente?

Desde la perspectiva de la Nueva Economía Institucional se construye una teoría sistemática basada en el método de elección racional con la que se analizan los problemas de eficacia y eficiencia del sistema judicial español. A través del estudio de la tutela judicial como institución central y distinta de los Juzgados y Tribunales encargados de administrar Justicia se podrá justificar la necesidad de dotación de medios y de reformas necesarias.(Iglesias y Arias)

Los economistas de la Nueva Economía Institucional parten de la relevancia de la Justicia como institución para el desarrollo económico de un país y ofrecen un enfoque económico a actividades que estrictamente no lo son. (North, 1990)

En el núcleo central del programa de investigación de esta NEI se encuentra la afirmación de que "las instituciones determinan la cuantía e importancia de los costes de transacción en todo tipo de intercambios, por lo que inciden decisivamente sobre el grado de eficiencia con que se resuelvan tales intercambios " y define las Instituciones como conjunto de reglas que debieran proporcionar, en caso de comportarse de modo eficiente, los incentivos necesarios para el ahorro de los costes de transacción.

Según este razonamiento, la tutela judicial efectiva permite reducir los costes de transacción asociados de los órganos jurisdiccionales lo que provocará importantes efectos beneficiosos para el sistema económico en general: con menores costes de transacción asociados a la vía judicial existe mayor certidumbre de que en caso de plantearse una controversia entre partes, ésta se resolverá en un plazo razonable, la resolución será predecible y además se ejecutará a un coste que no neutralice los beneficios marginales de acudir al proceso. Así será más fácil el intercambio entre las partes, la firma de contratos, las inversiones extranjeras generando importantes beneficios en el medio y largo plazo tanto económicos como sociales. Además, un sistema judicial efectivo, claro, que reduzca los costes de transacción y la incertidumbre puede configurarse como un mecanismo para modelar la conducta de los ciudadanos. También entiende que la tutela judicial no es una institución aislada si no que sus logros van a depender del contenido sustantivo de las normas, del entorno político-social y de otras externalidades.

El justiciable cuando decida acudir a no a la justicia valorará no solo los "costes de producción " medidos en precios sino también los "costes de transacción" asociados al litigio, de ahí la importancia de reducirlos al máximo si queremos conservar una tutela judicial realmente efectiva, como pilar constitucional.

Observan que entre los costes de transacción derivados del funcionamiento de la administración de Justicia en España destacan los relativos a la pendencia y dilación, calidad de la resolución y grado de eficacia de la ejecución que se originan en un variado conjunto de problemas como la disposición de los medios materiales, problemas de estructura organizacional, formalismo procedimental, información asimétrica en la relación principal-agente o en la inexistencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

La pendencia y dilación no sólo es un problema porque limita el acceso al derecho básico del individuo de acudir a la Justicia para resolver sus conflictos, si no que además supone un incremento de los costes de transacción en la medida que afecta directamente al coste de oportunidad. Como indicadores de la calidad de las resoluciones judiciales, la Nueva Economía Institucional analiza la forma de la misma, el grado de satisfacción vía encuestas o reclamaciones por el anormal funcionamiento de la Administración de Justicia o el grado de revocación de las mismas por los órganos superiores. Y en relación con el grado de cumplimiento de las resoluciones judiciales podemos valorar su contribución a la confianza y certidumbre a la que hemos hecho referencia con anterioridad.

Muchos de los problemas de los que derivan estos elevados costes de transacción y cuya resolución pasa por una mayor dotación de los Presupuestos Generales destinados a Justicia, (contraria a la tendencia de los últimos años con reducciones del 4,21% y del 2,87% en relación 2013-2012 y 2014-2013 ) si no también por el desarrollo de políticas públicas que optimicen la utilización de los recursos materiales y personales disponibles, eliminen comportamientos oportunistas, doten de mayor flexibilidad en la toma de decisiones del gestor público y garanticen la profesionalidad de los agentes intervinientes en la resolución de controversias.

Este objetivo pudiera conseguirse con una profusa reforma de la Administración de Justicia a través de su modernización y digitalización y a través de otras políticas de demanda como la que se dirige a la reducción de la litigiosidad para conseguir una Justicia racional y sostenible a través de la implantación de una tasa al ejercicio de la potestad jurisdiccional.

Por ello es importante preguntarse si con la ampliación de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso administrativo y social como medida destinada a garantizar una Justicia efectiva, eficaz y sostenible y a la luz de los datos disponibles, se consigue paliar o minorar estos problemas relacionados con los costes de transacción y que perjudican, de manera indirecta, la actividad económica?

Si efectuamos un análisis económico de los costes de la Justicia podemos convenir que garantizar la tutela judicial en España genera importantes costes, tanto de naturaleza pública como privada. La Justicia entendida como *“el cumplimiento de unas normas que regulan la convivencia entre los ciudadanos, con la garantía de su respeto y aplicación”* se considera bien público.( Valiño, 1999)

La tutela judicial se configura como una necesidad primaria de todos los individuos e imprescindible en las relaciones económicas y sociales, permite la generación de efectos externos positivos a toda la población al garantizar la protección de los derechos y reducir los costes de transacción y la incertidumbre derivada de los mismos.

Dado el carácter de servicio público debe garantizarse la eficiencia y su acceso igualitario, conjugando el equilibrio Paretiano de eficiencia y equidad en el mantenimiento y garantía de la Administración de Justicia. Es necesario establecer un sistema que facilite el acceso a la tutela judicial de lo forma más efectiva, proporcionando una mayor tutela posible, una mayor disuasión en pleitos y una menor conflictividad potencial y todo ello al menor coste posible, según palabras de Pastor (1993)



Es posible que con la reimplantación de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso administrativo se consiga conjugar la consecución de estos objetivos descritos?

A lo largo del presente trabajo intentaremos responder a estos interrogantes o al menos, arrojar un poco de luz en la vibrante polémica planteada en nuestros días.

## **2.LA MODERNIZACIÓN DE LA JUSTICIA.**

Este capítulo pretende analizar en qué contexto nace la Ley de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional y cuáles han sido los motivos que empujan al legislador a adoptar este tipo de medidas dentro de una Estrategia Global de Reforma de la Administración de Justicia.

Para ello partimos, a grandes rasgos, del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 2001, el Plan Estratégico para la Modernización de la Justicia 2009-2012 y el Plan de Acción de la Secretaría General de la Administración de Justicia 2012-2015 como 3 grandes instrumentos que marcan las líneas programáticas para conseguir una Justicia moderna, eficiente y de calidad.

Es importante destacar la relación de los citados planes, que prevén una reforma estructural de la Administración de Justicia y requieren ingentes recursos para su puesta en marcha, con la ralentización real con la que están siendo implementados, en el sentido de poder observar, con la aprobación de la Ley de tasas, una cierta reacción acelerada como respuesta al fracaso de la pretendida modernización como consecuencia, entre otros factores, de la crisis económica, deficiencias organizativas o de la complejidad de la propia reforma.

### **2.1 MARCO DE REFERENCIA.**

Con carácter previo al estudio de los problemas de la Administración de Justicia en España y las reformas en curso, debemos situarnos desde un punto de vista del fundamento teórico, exponiendo en las siguientes líneas lo que podríamos denominar el marco de referencia.

La política judicial puede definirse como *aquella parte de la política pública, emanada principalmente de las CGPJ, del Ministerio de Justicia y de las Cortes Generales, consistente en el conjunto de actuaciones sobre la actividad que comporta administrar*

*justicia y sobre su entorno, con el fin de alcanzar- maximizar - una serie de objetivos sociales , tales como el derecho a una tutela judicial efectiva , el derecho a la defensa y la minimización de los conflictos.( Santos Pastor, 1989)*

La política judicial española, como parte importante de la política pública, padece graves problemas de coordinación y aceptación social que determinan una falta de eficacia en la provisión de este servicio y que en parte es debida a la carencia de un soporte analítico riguroso que permita conocer cuál es la causa de los problemas del sistema judicial y cual será el diseño de la política pública que mejor responda a la solución de estos problemas. Un adecuado conocimiento del sistema judicial y de sus elementos nos permitirán diseñar políticas públicas adecuadas así como analizar los resultados y efectos de las ya adoptadas.

La Constitución Española en su artículo 24, el artículo 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la UE en su artículo 47 reconocen la garantía a una justicia eficaz y accesible. La ineficiencia en la provisión de este servicio así como las consecuencias distributivas de la política judicial se configuran como objetivos fundamentales de cualquier actuación del poder público.

La llamada "Economía de la Justicia " pretende contribuir a la consecución de tales objetivos al detenerse en el estudio de las decisiones que toman los individuos que intervienen en el sistema judicial bajo diferentes condicionantes derivados de las normas procesales o sustantivas o de la conducta de otros agentes para poder determinar los resultados que inducen esos condicionantes , es decir, para conocer la forma en que actúan los incentivos creados por el sistema jurídico y a que resultados conducen. La tarea de la Economía de la Justicia no es otra *que la explicación y predicción de ciertos fenómenos sociales, denominados judiciales, y el establecimiento de criterios de política judicial.*

El sistema judicial entendido como un subsistema del sistema jurídico y a su vez del subsistema social, agrupa distintas actividades relacionadas con la Administración de

Justicia y está formado por distintos elementos: de un lado, por un conjunto de relaciones sociales conflictivas cuya resolución se encomienda a los juzgados y tribunales y de otro, una serie de agentes intervinientes, operadores jurídicos, públicos y privados que actúan de forma diversa. Este sistema funciona gobernado por normas de derecho procesal y en cierta medida, de derecho sustantivo.

Las relaciones del sistema judicial pueden entenderse como relaciones de intercambio de tutela judicial entre oferentes y demandantes y por ello, con el análisis de las funciones de demanda y oferta judicial podemos analizar y evaluar cuál será el más adecuado diseño de la política pública que pretenda resolver los problemas vigentes en la materia y maximizar el bienestar social.

Este es el motivo por el que dedicaremos una línea a explicar la teoría de la litigación, como teoría explicativa de los factores que afectan a la decisión de las partes sobre si han de litigar o no, influenciadas por un sistema de incentivos creados por las normas jurídicas y por el funcionamiento de las instituciones judiciales. También tendremos en cuenta en este análisis el rasgo de la racionalidad de los individuos que intervienen en este sistema judicial al poseer funciones de utilidad que cuentan con componentes monetarios y no monetarios, como el prestigio, el poder, el ocio, que intentarán maximizar bajo ciertas restricciones, entre ellas la disponibilidad de información y la reacción de otros sujetos ante su conducta. ( Santos Pastor, 1989)

La teoría de la litigación constituye una aplicación de la teoría de juegos a procesos de negociación con tres elementos básicos: la cuantía del objeto litigioso o pretensión esperada de las partes, las demandas de las partes y la posibilidad de destrucción de la ganancia si la conducta es no cooperativa.

Para ello definimos la demanda y la oferta judicial teniendo en cuenta las variables determinantes de las mismas así como su efecto esperado, para establecer un modelo económico que nos permita aproximarnos a los costes de la Justicia. Somos conscientes de que las políticas de oferta judicial han sido las más utilizadas hasta momentos

previos a la crisis económica pero esto no era en modo alguno garantía de éxito en la solución de los problemas de dilación y acceso a la Justicia así como que las políticas tendentes a la reducción de la demanda de tutela judicial incurren, en cierto modo, en conflictos entre la eficiencia pretendida y la equidad esperada.

La demanda de resoluciones judiciales es ejercitada por los ciudadanos y las empresas y se ve condicionada por las siguientes variables explicativas; el importe de la reclamado o cuantía de la pretensión, la probabilidad de éxito en el juicio y el optimismo de la defensa del demandante así como la existencia de precedentes judiciales positivos para sus pretensiones, variables vinculadas por una relación directa, mientras que operan en relación inversa; los costes legales, la actitud frente al riesgo del demandante, los costes de llegar a un acuerdo extrajudicial y la presencia de comportamiento estratégico así como la congestión de los tribunales o el número de asuntos que ingresan en los mismos.

La demanda de resoluciones judiciales será mayor cuanto más optimista sea el demandante respecto de la probabilidad de ganar el pleito, cuanto mayor sea el valor de la pretensión esperada, menores los costes derivados de la litigación y menor el coste de dilación del proceso judicial.

La percepción de ganar el pleito condiciona esta demanda de tutela judicial de manera significativa, si bien esta percepción no depende en exclusiva del demandante sino que se verá ampliamente condicionada por la influencia de los abogados directores del proceso que actúan como intermediarios de la información y condicionan las expectativas de sus clientes, al tratarse de una demanda inducida, encontrándonos con los típicos problemas de la teoría del principal-agente y de información asimétrica.

Si partimos del comportamiento racional del demandante, más allá de la percepción u optimismo de ganar el pleito, éste planteará una demanda judicial previa comparación de los costes de llegar a juicio frente al valor esperado de su resultado, siendo estos costes los privados derivados de honorarios, pruebas, costas y tasas judiciales así como los relativos al coste de llegar a un acuerdo privado y los beneficios, subjetivos y objetivos, presentes y futuros de acudir a la justicia.

La oferta judicial es la realizada por los órganos de la Administración judicial y depende de las siguientes variables explicativas; directamente del incremento de recursos materiales y humanos, del aumento de la productividad del personal al servicio de la Administración de Justicia, de las valoraciones de los colectivos afectados y otros elementos de carácter político y en un sentido inverso de la existencia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como pueden ser la mediación, el arbitraje o la conciliación.

De tal manera, la oferta judicial aumenta, cuando aumentan los recursos disponibles, cuando aumenta la productividad derivada de la organización y aprovechamiento de los factores de producción y los medios materiales a su disposición además de cuando no sea viable una solución extrajudicial de los conflictos, por inexistencia de mecanismos alternativos, defectuosa implementación o desconfianza ante los existentes. También depende de la percepción de grupos de interés y de otros operadores del mercado político.

Según el esquema desarrollado por Bustos ( 2011) la situación de equilibrio en este mercado de tutela judicial se encuentra en el punto en que la demanda coincida con la oferta.; las partes llegarán a un proceso judicial si no han sido capaces de llegar a un acuerdo extrajudicial cuando el valor mínimo que espera obtener el demandante es mayor que el valor máximo que el demandado está dispuesto a ofrecer. Este valor esperado de ambas partes depende de la percepción de probabilidades de ganar el juicio, del valor del objeto litigioso, de los costes del proceso incluyendo tasas judiciales y de los costes de dilación para cada parte.

Así, podríamos decir que la demanda de resoluciones judiciales será mayor cuando la diferencia en la percepción de la probabilidad de que gane el demandante es mayor que la del demandado, siendo aquel más optimista que el primero y estando influidos, como hemos visto, por la actitud de sus letrados; cuanto mayor sea el valor del objeto litigioso; cuanto menor sea la suma de los costes del proceso, incluyendo los honorarios de abogados y procuradores y las tasas judiciales ( ya que desincentivan la demanda al elevar los costes fijos de la litigación) y cuanto menores sean los costes de dilación

derivados del proceso para ambas partes, entendidos como la diferencia entre lo que duran los procesos judiciales en relación a lo que deberían durar, aproximándose este último concepto a la duración máxima marcada por la ley. A medida que aumenta el número de demandas ante los tribunales, el periodo de dilación será mayor, ante igualdad de medios materiales y humanos, así como aumentará la congestión de los órganos judiciales incentivando que las partes acudan a bienes sustitutivos de la Justicia, como puede ser la mediación extrajudicial, más barata y rápida.

En base a este razonamiento, es fundamental conocer con certeza todos los costes de ir a juicio para poder tomar una decisión adecuada sobre la judicialización del asunto o no y para adoptar medidas de política pública para mejorar los resultados. Para reducir los costes de dilación que afectan de manera negativa tanto a la oferta como a la demanda se pueden utilizar diferentes instrumentos por parte del Sector Público. Desde la perspectiva de demanda, son fundamentalmente tres: el establecimiento de un sistema de remuneración alternativo al precio fijo de abogados o sistema de *cuota litis*, el impulso de mecanismos alternativos a la solución judicial de conflictos operando como bienes sustitutivos y el establecimiento de tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Y desde la perspectiva de la oferta: políticas para mejorar la oferta de tutela judicial destinando más recursos materiales y humanos a la administración de justicia, realizar un seguimiento exhaustivo de la actividad judicial para dar visibilidad a los costes, simplificar procedimientos y apostar firmemente por el uso de nuevas tecnologías tendentes a reducir los costes de dilación y aumentar la calidad de la justicia.

## **2.2 PROBLEMAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.**

La Administración de Justicia en España se enfrenta a una serie de problemas, algunos de carácter endémico y otros de más reciente creación, que constituyen una grave preocupación para el regulador.

Una Justicia rápida y eficaz se configura como presupuesto básico del Estado de Derecho y además es requisito esencial para garantizar la competitividad y el desarrollo económico.

A continuación destacaré algunos de los problemas más importantes que se sitúan en el centro de las reformas impulsadas por el Ministerio de Justicia precisamente para eliminar sus consecuencias desfavorables, o al menos, mitigar sus efectos. Entre ellas analizamos la introducción de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, social y contencioso-administrativo.

Autores como Manuel Alvarez-Buylla en su artículo *“Los defectos endémicos del proceso y de la Administración de Justicia Española”* (2012) señalan que el principal problema que encontramos en la Administración de Justicia española es el relativo a la excesiva litigiosidad y duración de los procedimientos; la sobrecarga, lentitud y dilación de la Justicia así como la deficiente calidad de muchas resoluciones judiciales.

Estos problemas, están estrechamente relacionados con la escasez de medios materiales y personales puestos a disposición de la Administración de Justicia y el deficiente marco normativo, aunque precisamente ahora, se plantean reformas de gran calado.

Para conseguir el objetivo de una Administración de Justicia ágil son necesarias buenas leyes procesales y un número suficiente de órganos jurisdiccionales para lograr el equilibrio entre el número de asuntos y el ritmo de trabajo.

Con políticas de oferta dedicadas al aumento de la dotación presupuestaria destinada al Ministerio de Justicia se puede resolver, en parte, la cuestión de los medios materiales. Si bien, estos recursos financieros no son suficientes para resolver los problemas de calidad de las resoluciones judiciales y de los términos en que se plantea el debate



jurídico, ni el correcto y profesional asesoramiento ofrecido por abogados y procuradores, ni la confianza ciudadana en el sistema judicial. Este objetivo requiere además de la prestación de una adecuada formación en Facultades y Escuelas, mejorando la calidad de la enseñanza que asegure la preparación de quienes accedan al ejercicio de las profesiones jurídicas relacionadas con la Justicia y su formación continua, cuestión ésta mucho más difícil no sólo de implementar, sino incluso de medir.

Se observa una sobrecarga de la Justicia española, según datos del Consejo General del Poder Judicial la situación es preocupante. En la etapa correspondiente del periodo 2006-2010 se observa un incremento importante en todas las jurisdicciones, sin embargo, como consecuencia de la crisis económica aumentan determinados asuntos referidos a procedimientos de desahucios, concursos de acreedores y disminuyen, por contra, procedimientos de despido a partir del 2012 y asuntos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

A pesar de esta disminución progresiva desde su punto máximo alcanzado en 2009-2010, la situación de sobrecarga de los Juzgados y Tribunales sigue siendo preocupante.

Sin embargo, esta tasa de litigiosidad se distribuye de manera dispar por territorios y jurisdicciones, sin que ello implique necesariamente una mayor dotación de medios a aquellas Comunidades Autónomas más sobrecargadas como son Andalucía (tasa de litigiosidad de 215,7 por cada 1000 habitantes) Madrid (201,1) Baleares (196,8) en relación con la media observada en el territorio del Estado (183,2 asuntos registrados cada 1000 habitantes).

Por lo tanto nos enfrentamos no sólo a problemas de dotación de recursos sino también de distribución, insuficiencia y desigualdad como factores agravantes de la crítica situación observada.

La antigüedad de los procesos de producción judicial puede configurarse, igualmente, como un problema de nuestra Administración de Justicia, no estando quizás ajustadas

sus previsiones a las necesidades de la sociedad moderna y a sus problemas. Es necesaria una optimización de la tramitación procesal, desarrollada por leyes como la Ley 13/2009, 19/2009, 36/2011 y 37/2011 que han llevado a cabo importantes modificaciones, en la línea con la Recomendación del Consejo de Europa de 16 de septiembre de 1986, para atribuir competencias a los Secretarios Judiciales en la tramitación de los procesos, la admisión de las demandas, proceso monitorio para cobros de créditos dinerarios, desahucio monitorio por falta de pago, proceso monitorio laboral, proceso de ejecución y en los actos de conciliación, en el apoyo al trabajo de los Jueces para que estos puedan cumplir los plazos procesales de la resolución de controversias, ardua función que les reserva el artículo 117.3 de la Constitución Española.

Igualmente debe promoverse el uso de medios alternativos de solución de conflictos, como la mediación extrajudicial, en la actualidad en auge con otras medidas relativas al uso de las nuevas tecnologías de la información. Como establece la Exposición de motivos de la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles: *“El modelo de mediación se basa en la voluntariedad y libre decisión de las partes y en la intervención de un mediador, del que se pretende una intervención activa orientada a la solución de la controversia por las propias partes. El régimen que contiene la Ley se basa en la flexibilidad y en el respeto a la autonomía de la voluntad de las partes, cuya voluntad, expresada en el acuerdo que la pone fin, podrá tener la consideración de título ejecutivo, si las partes lo desean, mediante su elevación a escritura pública. En ningún caso pretende esta norma encerrar toda la variedad y riqueza de la mediación, sino tan sólo sentar sus bases y favorecer esta alternativa frente a la solución judicial del conflicto. Es aquí donde se encuentra, precisamente, el segundo eje de la mediación, que es la deslegalización o pérdida del papel central de la ley en beneficio de un principio dispositivo que rige también en las relaciones que son objeto del conflicto.”*

Además de la adecuación de la planta, es imprescindible la reorganización y optimización de los medios humanos y materiales, implantando definitivamente la

Nueva Oficina Judicial y ampliando el número de Jueces, Fiscales, Secretarios Judiciales y Agentes al servicio de una Administración rápida y eficaz.

Existe una desigualdad en la distribución del personal al servicio de la Administración de Justicia por territorio y por órdenes judiciales. La Oferta de Empleo Público se haya, sino congelada, en términos prácticamente equivalentes desde el año 2011, con un número limitado de plazas en cada convocatoria.

Otro problema, más allá de la falta de adecuación de la planta y organización de medios materiales y humanos, sería el relativo a la insuficiencia de medios o recursos económicos destinados a la Administración de Justicia; desde el año 2011 observamos un recorte generalizado y continuo de la partida de los Presupuestos Generales del Estado destinada a Justicia: disminución del Presupuesto de 2011 del 6,9% en relación con el año 2010, del 6,3% en 2012, del 4,2% en 2013 y un 2,3% de reducción en el año 2014. La politización de la Justicia y en particular de las altas instancias; designación de los Vocales del Consejo General del Poder Judicial y en el Tribunal Constitucional o la Fiscalía General, se presenta como un indicador negativo en la percepción que los ciudadanos tienen del sistema judicial español, afectando directamente en la confianza y seguridad jurídica.

La implantación del expediente electrónico y de otros medios telemáticos que otorguen simplificación e inmediatez en los trámites procesales exige importante inversiones en equipos, material y formación.

La brecha tecnológica que padece la Justicia respecto a otras organizaciones y la sociedad actual es destacable. Como ya hemos indicado el objetivo de una justicia rápida y eficaz es la concesión del expediente digital para la transmisión telemática de comunicaciones a través del sistema Lexnet ya en funcionamiento, pero no en todo el territorio ni para todos los agentes intervinientes.

En el año 2009, el Ministerio de Justicia, puso en marcha un Plan de Modernización de la Justicia, en una clara apuesta por las nuevas tecnologías, con la implantación del Esquema Judicial de Interoperabilidad y Seguridad –EJIS-, que busca interconectar los diferentes órganos judiciales.

El insuficiente uso y fomento de las buenas prácticas procesales se configura de la misma manera como un problema de nuestro sistema judicial, como por ejemplo en materia de acumulaciones. En leyes de procedimiento se han introducido mecanismos tendentes a facilitar la acumulación de acciones, procesos, recursos o ejecuciones con el fin de evitar la multiplicidad de actuaciones con el objetivo de reducir las dilaciones en la tramitación de los pleitos si se concentran los esfuerzos en un único procedimiento, o bien, como en la jurisdicción contencioso administrativa, si se tramita un pleito testigo, suspendiéndose el resto de recursos en tanto no se resuelva el primero.

### **2.3 REFORMAS EN CURSO.**

A grandes rasgos, las líneas de reforma y actuación que plantean los Pactos y Planes de mejora indicados podrían definirse de la siguiente manera:

El Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia firmado en mayo 2001 eleva el Proyecto de Reforma a la categoría de una auténtica cuestión de Estado que debe ser afrontada mediante un acuerdo de los responsables políticos que asegure la unidad y continuidad de los esfuerzos y garantice el consenso sobre las bases fundamentales de funcionamiento de la Justicia.

Este pacto nace con vocación de permanencia y con la pretensión de obtener un amplio respaldo entre los restantes protagonistas de la Justicia. Establece una serie de principios, objetivos y procedimientos que han de configurar el nuevo modelo de Justicia y se basa en un listado de actuaciones y medios que es preciso impulsar relativos al funcionamiento del Tribunal Supremo modificando el régimen de los recursos de casación y revisión; a potenciar la función de interprete supremo de la Constitución que recae en el Tribunal Constitucional; se pretende redefinir el mapa

judicial y las competencias de los Tribunales Superiores de Justicia; ampliación progresiva de la carrera judicial basada en la cobertura de todas las plazas que resulten necesarias y en un potente sistema de formación; modificación del régimen estatutario y de retribuciones; actualización del Estatuto del Ministerio Fiscal; redefinición de las funciones de los Secretarios judiciales y refuerzo del personal al servicio de la Administración de Justicia; Carta de Derechos de los Ciudadanos; reforma profunda de la Oficina Judicial; elaboración de un Plan estratégico de las Nuevas Tecnologías que se implantará de modo integral; impulso del Plan de Infraestructuras para adecuar los edificios judiciales; elaboración de un Plan Financiero riguroso con traducción en las previsiones presupuestarias, con una dotación inicial de 250.000 millones de pesetas; modificación de la Ley de Enjuiciamiento criminal, de la Ley Concursal; especiales medidas en atención a la agilización y rapidez de la Justicia; adaptación de las profesiones de abogado y procurador a la Directiva de Servicios; nuevo sistema de elección del Consejo General del Poder Judicial y especial peso e importancia al papel que juegan las Comunidades Autónomas.

Como hemos podido comprobar, muchas de las reformas previstas en este gran pacto de Estado, no se llevan a cabo durante las dos legislaturas siguientes, como plazo inicial previsto, sino que gran parte de las mismas, si bien iniciadas con anterioridad han visto su implementación paralizada o ralentizada durante los periodos de crisis económica, retomadas en la actualidad algunas de las que fueron consideradas como más importantes como es el caso de la Oficina Judicial y la implantación de TICs en la Administración de Justicia.

Una vez definidas las líneas programáticas de actuación del Gran Pacto de Estado y continuando con una vocación renovadora, destacamos los principales cambios que se pretenden llevar a cabo durante el periodo 2009-2012 con el objetivo de modernizar el servicio público de Justicia.

El Consejo General del Poder Judicial aprueba el plan de Modernización de la Administración de Justicia, el 12 de noviembre de 2012, con diversas acciones que se intentaron llevar a cabo en la línea de lo expuesto en el Pacto de Estado para la Reforma

de la Justicia y desarrolla una hoja de ruta para conseguir de manera controlada los objetivos propuestos.

En abril de 2009, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó una proposición que declaraba urgente impulsar un acuerdo social en materia de Justicia que englobara al conjunto de los grupos parlamentarios y facilitara el consenso con el Gobierno y todos los agentes jurídicos y que se materializara en un calendario con un programa de actuación y una inversión concreta uniendo a tal consenso el CGPJ y las CCAA.

Finalmente, en septiembre de 2009 se aprueba el "Plan Estratégico 2009-2012 de Modernización de la Justicia" basado en tres políticas fundamentales: política de modernización, política de protección y transparencia y política de cooperación. Este Plan se estructura a través de cuatro retos claves: conseguir la interoperabilidad entre los sistemas tecnológicos; unificar esfuerzos por parte de las distintas Administraciones e instituciones judiciales; cambiar la organización de los recursos personales; tramitar las reformas legales necesarias para conseguir modernizar la Administración de Justicia.

Este Plan estratégico, detallado, técnico y riguroso se desarrolla a través de planes anuales de actuación ( POA o Plan Operativo Anual) para programar eficazmente las distintas actuaciones. En el año 2010 se contempló una importante, no necesariamente suficiente, inversión de 214 millones de euros.

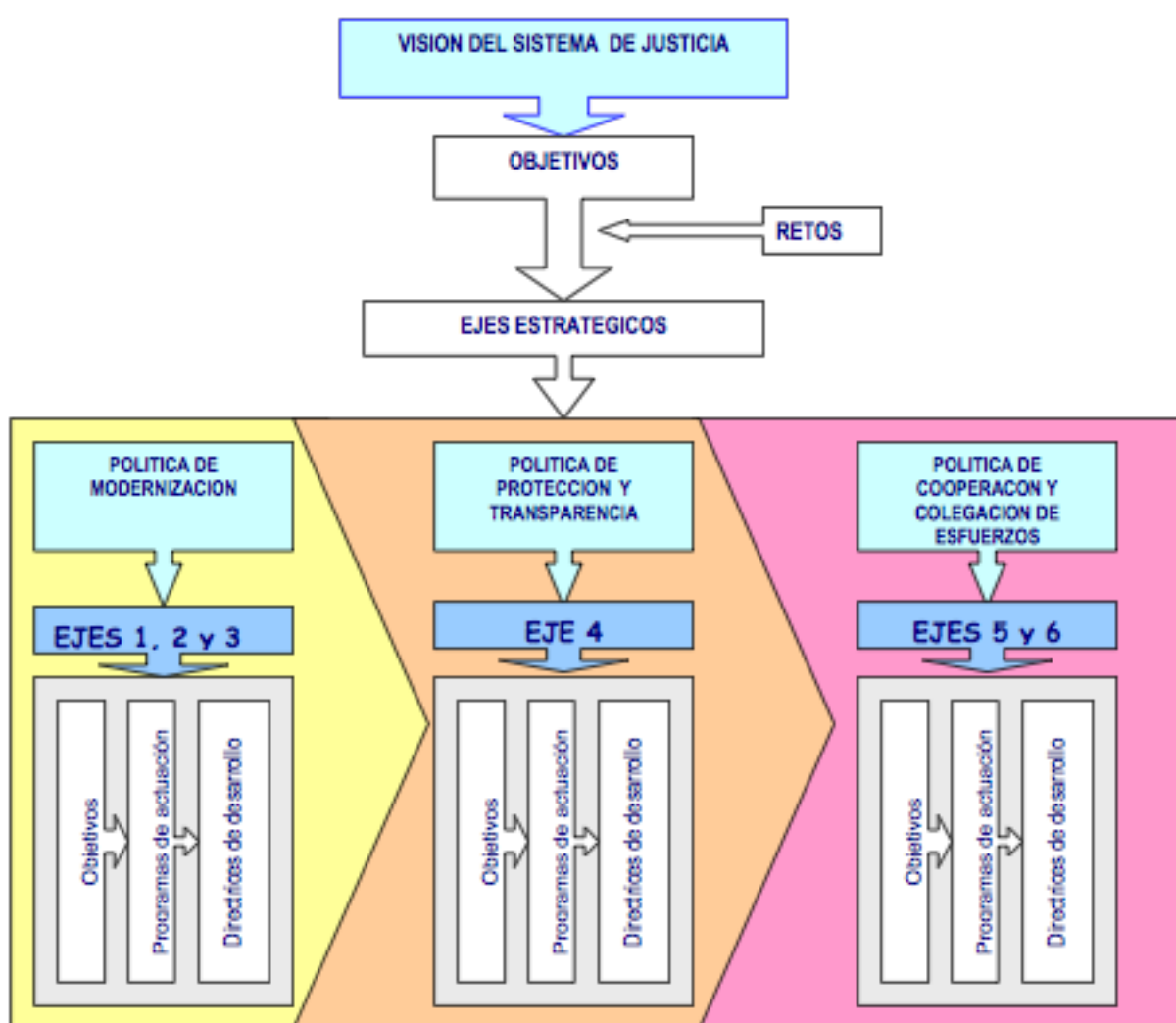
Las líneas de actuación que orientan el desarrollo del Plan hacia una justicia del Siglo XXI son las siguientes:

-Conseguir una Administración de Justicia que garantice una tutela judicial efectiva accesible, rápida y que asegure una adecuada defensa de los derechos de los ciudadanos.

-Lograr que la Administración de Justicia sea un servicio público de calidad, dotado de una organización adecuada de profesionales altamente cualificados y de los medios materiales y técnicos precisos para desempeñar su misión de modo ágil, efectivo, accesible y atento con el ciudadano.

- Consagrar un modelo de cooperación y coordinación eficaz con todas las Instituciones involucradas en el ámbito de la Justicia y con la Comunidad Internacional en su conjunto.

Sobre la base de los objetivos perseguidos se establecen seis ejes estratégicos: 1. Un servicio público de calidad, 2. Una justicia profesional y altamente cualificada, 3. Una justicia tecnológicamente avanzada, 4. Un servicio público orientado a los ciudadanos, 5. Una política basada en la coligación de los esfuerzos, 6. Un fortalecimiento de la cooperación jurídica internacional.



# Fuente: Plan estratégico para la modernización de la Justicia, 2009-2012. Desglose de objetivos, ejes estratégicos, programas de actuación y directrices de desarrollo. ([www.mjusticia.es](http://www.mjusticia.es))

Básicamente se pretende establecer una nueva demarcación y planta judicial, culminar el despliegue de la Nueva Oficina Judicial prevista en la Ley Orgánica 19/2003 de 23 de diciembre de modificación de la LOPJ, fijar el funcionamiento de los servicios procesales comunes y transformar el Registro Civil en un Registro único, se pretende la modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal y modificación en las normas reguladoras de los distintos profesionales de justicia, así como el desarrollo del Sistema lexnet de intercambio seguro de documentos por vía electrónica, la implantación del Expediente Judicial Electrónico, el desarrollo de la plataforma de firma electrónica propia para la Administración de Justicia y el desarrollo y ejecución del Plan de Acción de E-Justicia de la Unión Europea, si bien los esfuerzos se han centrado principalmente en la implantación de la Nueva Oficina Judicial con la correlativa inversión en nuevas tecnológicas requerida por la misma tal y como es definida por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial: *"la organización de carácter instrumental que sirve de soporte y apoyo a la actividad jurisdiccional de jueces y tribunales"* .

*"El nuevo modelo organizativo de Oficina Judicial rompe con la configuración clásica de juzgados para impulsar una organización de los medios personales y materiales más eficiente y racional, que haga posible la distribución del trabajo en equipos, la normalización de tareas y la especialización del personal. Este sistema de gestión permitirá mejorar la práctica de la actividad judicial y dar una respuesta eficaz, ágil y eficiente al ciudadano, gracias a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Su puesta en funcionamiento responde, por lo tanto, al compromiso con un servicio público próximo y de calidad, conforme a los valores constitucionales y ajustado a las necesidades actuales de la ciudadanía."*

En la actualidad , la ejecución de las reformas orientadas a la modernización de la Administración de Justicia se instrumentalizan a través del Plan de Acción de la Secretaría General de la Administración de Justicia 2012-2015.

La modificación estructural de la Administración de Justicia planteada ya en los Pactos de 2001, atiende a la doble función que la Justicia debe desarrollar, por una parte es una pieza fundamental del sistema de derechos y deberes en que se articula la convivencia,



por otra, representa un servicio público cuya eficacia debería ser un poderoso elemento de competitividad socioeconómica.

El modelo conocido hasta el momento parece haberse agotado y por ello se deben poner en práctica actuaciones transformadoras y mejoras en la gestión y racionalización de los procedimientos y del gasto.

Estas reformas se plantean en un momento económico complejo, condicionado por la contención del gasto público, por lo que es un objetivo fundamental la búsqueda de un auténtico rendimiento de los recursos públicos, diagnosticando el problema, evaluando soluciones y ejecutándolas, atendiendo, sin embargo, a prioridades de actuación derivadas del contexto económico en el que vivimos.

Al respecto, el Ministerio de Justicia, en este periodo 2012-2015, ha trazado cuatro líneas estratégicas:

-Regeneración institucional, a través de reformas estructurales mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial y la nueva Ley de Demarcación y Planta.

-Reformas organizativas, creando vías alternativas a la resolución de conflictos como la mediación, desjudicializando ciertos procedimientos con la Ley de Jurisdicción Voluntaria, revisando el sistema de tasas judiciales para financiar la asistencia jurídica gratuita en coordinación con las Comunidades Autónomas.

-Reformas legislativas, como la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el Estatuto de la Víctima, reformas del Código Penal, o la refundición en un solo texto de la dispersa Legislación Mercantil.

-Reformas orientadas a la modernización de la Justicia.

Todas las actuaciones y proyectos a realizar se agrupan en 4 Programas: Programa 1:Organización de la Actividad Judicial, Programa 2:Infraestructura tecnológica y servicios de la actividad judicial, Programa 3:Cooperación entre servicios de la actividad judicial, Programa 4:Procedimientos de gestión de la Administración de Justicia.

Es fundamental destacar el carácter evaluable del Plan de Acción, lo que hace suponer que permitirá realizar acciones preventivas y correctoras ante las incidencias y desviaciones en relación con los objetivos marcados así como el sistema de seguimiento, evaluación y coordinación de los avances y resultados obtenidos que se encuentra protocolizado y definido de antemano como claro ejemplo de buena práctica institucional, según se recoge expresamente en el Plan de Acción impulsado por el Ministerio de Justicia.

En los últimos años se han realizado avances importantes en la modernización de la Administración de Justicia, como la creación de nuevas unidades judiciales; la puesta en marcha de la Oficina Judicial; la creación de nuevas plazas de fiscales, secretarios judiciales y funcionarios; el inicio de la implantación del expediente judicial electrónico en la Audiencia Nacional; el nuevo Registro Civil; o la modernización tecnológica acometida, por mencionar sólo algunos de estos avances, en palabras de los responsables públicos al mando.

A pesar de ello, quedan aún importantes retos por acometer, como la consolidación de la modernización tecnológica; el afianzamiento y extensión de la Oficina Judicial a todo el territorio del Ministerio; la creación de la Nueva Oficina Fiscal; la implantación progresiva del expediente judicial electrónico en otros órganos judiciales; la interoperabilidad entre los sistemas de la Administración de Justicia; la implantación de los tribunales de instancia; la implantación del Sistema Integrado de Registros Administrativos y de Apoyo a la Actividad Judicial (SIRAJ), entre otras.

Como parte de las reformas impulsadas en los últimos años, nos centraremos, como objetivo del presente trabajo es analizar el impacto y los efectos de la revisión del sistema de tasas judiciales para financiar el sistema judicial y racionalizar el uso de la justicia en España, como instrumento de modernización escogido para conseguir una Justicia ágil y eficaz.

### **3. LEY 10/2012, DE 20 DE NOVIEMBRE, POR LA QUE SE REGULAN DETERMINADAS TASAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA Y CIENCIAS FORENSES.**

El presente capítulo tiene por objeto conocer de manera más detallada la norma para lo que consideramos necesario hacer una breve referencia a la definición de tasa ofrecida por el derecho tributario, a los antecedentes históricos y normativos de la Ley 10/2012, detenernos en la estructura y el contenido de la misma, analizar la aplicación temporal consecuencia de las diferentes modificaciones en un corto espacio de tiempo, su ámbito territorial así como la memoria de análisis de impacto normativo, como documento que acompaña al Anteproyecto de Ley de tasas y que consideramos muy interesante resaltar.

#### **3.1 CONCEPTO DE TASA ESTATAL.**

Las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional no se introducen con la Ley 10/2012 analizada sino que ésta amplía el hecho imponible y los supuestos en que debe satisfacerse su pago en relación a la regulación anterior lo que ha generado graves críticas por parte de la doctrina mayoritaria.

Resulta de especial interés conocer si la fórmula utilizada, establecimiento de una tasa estatal, es el más adecuado para conseguir los objetivos declarados por la política pública; racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdicción y contribuir a la mejora de la financiación del sistema judicial.

Para ello debemos comenzar con una aclaración sobre el concepto y las características de las tasas en nuestro sistema jurídico.

La Ley General Tributaria define las tasas como *“los tributos cuyo hecho imponible consiste en la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público, la prestación de servicios o la realización de actividades en régimen de Derecho Público que se refieran, afecten o beneficien de modo particular al obligado tributario, cuando los servicios o actividades no sean de solicitud o recepción voluntaria para los obligados tributarios o no se presten o realicen por el sector privado.*

*Se entenderá que los servicios se prestan o las actividades se realizan en régimen de Derecho público cuando se lleven a cabo mediante cualquiera de las formas previstas en la legislación administrativa para la gestión del servicio público y su titularidad corresponda a un ente público.”*

Es importante, desde el punto de vista del derecho tributario distinguir las tasas de los impuestos, precios públicos y otras contribuciones especiales. Destacamos de esta distinción aunque no corresponde en el curso de este trabajo profundizar, las siguientes características definitorias de su concepto: las tasas son ingresos públicos coactivos, son tributos, se exigen con ocasión de la prestación de servicios o actividades o de la cesión del dominio público a los particulares, sin que tengan naturaleza de contraprestaciones o compensaciones, se incluyen en los Presupuestos Generales del Estado sin afectación a fines concretos (aunque, como todos los tributos, pueden afectarse cuando se autorice por Ley con subordinación a los criterios o elementos de cuantificación que determine la misma), se podrán concretar mediante norma reglamentaria las cuantías exigibles para cada tasa así como deben tender a cubrir todos los costes del servicio o actividad que constituya su hecho imponible, de acuerdo con el principio de equivalencia.

El principio de equivalencia citado no está reñido con el principio constitucional tributario de capacidad económica que debe informar todo el sistema tributario español, si bien, en cuanto a las tasas, sólo cuando lo permitan las características de cada una de ellas podrá atenderse a la capacidad económica de las personas que deban satisfacerlas.

De la doctrina del Tribunal Constitucional se desprende que si el servicio o actividad pública son esenciales para el desarrollo de la vida y de la persona humana, se está ante una prestación patrimonial de carácter público que, en su caso, debe ser conformada como una tasa.

Las tasas pueden clasificarse en función de la Administración que las establece o exige en estatales, autonómicas y locales, según el hecho imponible en tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público frente a las tasas por la prestación de servicios o actividades en régimen de Derecho público y también pueden diferenciarse por su propio concepto de los impuestos, contribuciones especiales y precios públicos.

La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional es un tributo de carácter estatal por la prestación del servicio en régimen de Derecho público de la Administración de Justicia, distinto a las tasas que puedan establecer las comunidades autónomas con competencias transferidas en materia de gestión de la Administración de Justicia como ocurre en Cataluña y que exige, como aspecto formal, ante cualquier propuesta de establecimiento o modificación de la cuantía de una tasas ya exigible, que sea acompañada por una memoria económica-financiera sobre el coste del servicio o actividad de que se trate y sobre la justificación de la cuantía de la tasa propuesta.

La tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional establecida en la Ley 10/2012 cumple las características expuestas si bien parece que la memoria económica financiera exigida por la norma es bastante deficiente en cuanto a recopilación de datos y estimaciones para la justificación de la misma manera que no observamos el cumplimiento de la tendencia a cubrir los costes del servicio con su establecimiento, máxime cuando estos costes son sumamente difíciles de calcular con los datos y previsiones contenidos en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo que acompaña a la Ley.

Nos parece importante destacar la no exigencia de afectación de la tasa a fines concretos sin perjuicio de que el legislador tenga la potestad de establecer dicha afección concreta, si lo considera conveniente y adecuado para el cumplimiento de sus fines. Esto ocurre precisamente en el preámbulo de la Ley 10/2012 y en la justificación de la ampliación de los supuestos inicialmente previsto como sujetos a tasas: *“contribuir en la mejora de la financiación del sistema judicial, en especial de la asistencia jurídica gratuita”*, empresa difícil de llevar a cabo sin el desarrollo específico de mecanismos que permitan la citada afectación y sin que se consiga superar los obstáculos derivados de la gestión transferida a las Comunidades Autónomas relativas al pago de la asistencia jurídica.

### **3.2 ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NORMATIVOS**

La Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses se publica en el Boletín Oficial del Estado el 21 de noviembre de 2012 y entra en vigor, al amparo de lo establecido en su Disposición Final Séptima *“el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Estado”* salvo lo dispuesto en su artículo 11 relativo a la vinculación de la tasa judicial al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio, que iniciará su vigencia a partir del 1 de enero de 2013.

Es necesario efectuar un breve análisis de los antecedentes históricos existentes en la materia antes de estudiar la estructura y contenido de la Ley.

La primera regulación de las tasas judiciales la encontramos en el Decreto 1035/1959 de 18 de junio, modificado por otro Decreto de 5 de noviembre de 1959, en virtud del cual venían obligadas al pago de las tasas judiciales las personas naturales o jurídicas que

promuevan la actuación de los Tribunales y Juzgados o sean parte en el proceso, salvo en los casos de no sujeción o exención determinados por los preceptos vigentes.

Se exigían en todas las jurisdicciones salvo en la social aunque el orden penal contaba con importantes exenciones y su importe íntegro se aplicaba a la remuneración complementaria de los funcionarios de la Administración de Justicia y asimilados, hasta que la Ley de 8 de julio de 1963 sobre percepción de las tasas judiciales dispuso que su producto se ingresase en el Tesoro Público como un ingreso más de los Presupuestos Generales del Estado, sujeción que continúa vigente en la actualidad.

El Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados de 30 de diciembre de 1980 sujetaba a esta modalidad impositiva las resoluciones jurisdiccionales y los laudos arbitrales, los escritos de los interesados relacionados con aquellas, así como las diligencias y actuaciones que se practiquen y testimonios que se explican, incluyéndolas junto con el impuesto de actos jurídicos documentados como partidas en la tasación de costas que debía abonar el condenado.

La Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de tasas judiciales y de la modalidad documentos judiciales del impuesto sobre actos jurídicos documentados elimina por primera vez en nuestro ordenamiento dichas tasas judiciales y conecta su justificación con los principios constitucionales relativos a la gratuidad de la Justicia y con el objetivo de evitar la distorsión de la Administración de Justicia.

La ley 53/2002, de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, reintrodujo en su artículo 35 una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso administrativo excluyendo su imposición en los órdenes social y penal.

La tasa instaurada en 2002 grava únicamente a las personas jurídicas y por el ejercicio de determinados actos procesales, limitando la tasa a quienes promuevan los procesos o

interpongan los recursos en supuestos tasados. Para el orden contencioso administrativo se recoge la exención para la interposición de recursos contencioso-administrativos y la presentación de ulteriores recursos en materia de personal, protección de derechos fundamentales de la persona y actuación ante la Administración electoral así como la impugnación de disposiciones de carácter general.

Con posterioridad, la Ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre, complementaria de la Ley 13/2009 de 3 de noviembre de reforma de la legislación procesal para la implantación de la Nueva Oficina Judicial implantó el depósito para recurrir, reconociendo su compatibilidad con el devengo de la tasa exigida por el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

La Ley 4/2011, de 24 de marzo, de modificación de la LEC, para facilitar la aplicación en España de los procesos europeos monitorio y de escasa cuantía, modifica el artículo 35 de la Ley 53/2002 para incluir dentro del hecho imponible de la tasa judicial la presentación inicial del procedimiento monitorio y añadir una nueva exención que impida el doble pago de la tasa en caso de oposición del deudor y transformación en juicio verbal u ordinario según corresponda.

La Disposición final 2 de la Ley 37/2011, de 2 de octubre de medidas de agilización procesal, modifica la cantidad fija en relación con los procesos monitorio y cambiario pero ninguna de las dos normas afecta a la regulación de las tasas judiciales en el orden contencioso. Introduce expresamente en las costas el importe de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional resolviendo la controversia existente hasta ese momento en relación al resarcimiento del importe de las mismas al litigante victorioso.

Especial mención requiere la promulgación de la Ley catalana 5/2012, de 20 de marzo, por la que se instauran sus propias tasas judiciales por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia de competencia de la Generalitat, creada al amparo del artículo 104 f) del Estatuto de Autonomía de



Cataluña y que se diferencia de la tasa estatal prevista en la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, relativa al ejercicio de la potestad jurisdiccional *strictu sensu*.

### **3.3 ESTRUCTURA Y CONTENIDO DE LA ACTUAL LEY DE TASAS JUDICIALES.**

La Ley 10/2012 y su modificación operada por Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el Sistema de asistencia jurídica gratuita establecen el régimen jurídico actual de las tasas judiciales.

Por Orden HAC/2662/12, de 13 de diciembre se aprueba el modelo 696 de autoliquidación y el modelo 695 de solicitud de devolución por solución extrajudicial del litigio y por acumulación de procesos, de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso administrativo y social y se determinan el lugar, forma, plazos y los procedimientos de presentación.

Como hemos indicado al principio del presente trabajo, nos centraremos únicamente en el estudio de las tasas judiciales y más concretamente abordaremos el análisis desde la jurisdicción contencioso administrativa, eludiendo a partir de este momento hacer otras precisiones sobre el enfoque circunscrito a esta materia.

La Ley se compone de diecinueve artículos, dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria y siete Disposiciones Finales, distinguiendo el Preámbulo de la Ley en el que se exponen los motivos y justificaciones de la norma, de un Título Primero dedicado a la *“Tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil, contencioso-administrativo y social”* y de un Título Segundo relativo a la *“Tasa por el alta y la modificación de fichas toxicológicas en el registro de productos químicos”*.

La propia Ley de Tasas ofrece una delimitación conceptual de la tasa judicial, en su Preámbulo, al señalar que es el recurso económico *“en el que el hecho imponible está constituido , entre otros supuestos, por la prestación de servicios en régimen de derecho público que afecten o beneficien al obligado tributario. Asimismo, la determinación de la carga tributaria no se hace a partir de la capacidad económica del contribuyente, sino del coste del servicio prestado, que nunca puede superarse.”*

Definida la configuración tributaria de la tasa judicial, la Ley se encarga de regular cinco aspectos fundamentales: el hecho imponible, el sujeto pasivo obligado al pago, el devengo de la tasa, la base imponible y la cuota tributaria, generando no pocas discrepancias en la interpretación de uno o varios de sus preceptos por defectos, entendemos, de técnica normativa.

En el orden contencioso administrativo, la Ley señala en su artículo 2.c) y e) como hecho imponible la interposición de la demanda y de los recursos de apelación frente a sentencias y de casación, para más tarde indicar respecto al devengo de la tasa, que ésta tiene lugar con la interposición del recursos contencioso-administrativo, acompañado o no de demanda, y con las interposición de los recursos de apelación y de casación, entendiendo que la intención del legislador ha sido señalar que el hecho generador de la tasa es el acto de parte iniciador del proceso judicial, interpretación consolidada con la modificación del artículo operada por el Real Decreto-Ley 3/2013.

Parece que la norma no define con exactitud ciertas cuestiones relacionadas con el hecho imponible, quedando exentos, pero no de manera expresa, los recursos frente a Autos dictados por los Juzgados de lo Contencioso-administrativo o Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y posibilita la generación de situaciones injustas si, después del abono de la tasa se recibe el expediente administrativo y a la vista del mismo la parte gravada con la carga de la tasa decide no presentar posterior demanda, olvidando el especial carácter de la jurisdicción contenciosa.

Por lo que se refiere al sujeto pasivo, el artículo 3 señala que será quien promueve el ejercicio de la potestad jurisdiccional y realice el hecho imponible de la misma. A los efectos previstos en el párrafo anterior, se entenderá que se realiza un único hecho imponible cuando en el escrito ejercitando el acto procesal que constituye el hecho imponible, se acumulen varias acciones principales, que no provengan de un mismo título. En este caso, para el cálculo del importe de la tasa se sumarán las cuantías de cada una de las acciones objeto de la acumulación.

Por tanto, existiendo acumulación objetiva de acciones basadas en diferentes títulos, la tasa se calcula sumando las cuantías de cada una de las acciones objeto de acumulación, no obstante, no se refiere la norma al caso de ampliación de recurso ni de litisconsorcio activo ni de casos de legitimación extraordinaria como la legitimación vecinal para ejercitar acciones en nombre e interés de la Entidad Local.

Se permite el pago de la tasa por el abogado o procurador de aquellos que no residan en España.

Las exenciones previstas son de dos tipos; subjetivas y objetivas.

En el orden contencioso se configuran como exenciones objetivas los siguientes actos procesales: interposición de demanda y presentación de ulteriores recursos cuando se trate de los procedimientos especialmente establecidos para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas, así como contra la actuación de la Administración Electoral, la interposición de recurso contencioso por funcionarios públicos en defensa de sus derechos estatutarios y la interposición de recursos contencioso-administrativos cuando se recurra en casos de silencio administrativo negativo o inactividad de la Administración.

Serán exenciones subjetivas para todos los órdenes jurisdiccionales: las personas a las que se les haya reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita, acreditando que cumplen los requisitos para ello de acuerdo con su normativa reguladora, el Ministerio

Fiscal, la Administración General del Estado, las de las Comunidades Autónomas, las Entidades Locales y los Organismos Públicos dependientes de todas ellas, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

La dicción literal del artículo 4, de nuevo incompleto, al no referirse a otros órganos constitucionales que pueden actuar en el proceso y para los cuales no se prevé analógicamente la exención de la tasa, también incurre en indeterminaciones en cuanto al aspecto objetivo. También recibe críticas al no haber mantenido en las exenciones la impugnación de las disposiciones administrativas de carácter general.

De una interpretación conjunta de las exenciones podemos indicar que tampoco estará sujeto al pago de una tasa el proceso de lesividad iniciado a instancia de la Administración autora del acto administrativo que se impugna en la vía judicial, en el conflicto interadministrativo y en el procedimiento en los casos de suspensión administrativa previa de acuerdos, en aras de legalizar una situación de suspensión de un acto dictado por otra Administración.

En cuanto a la cuota tributaria, el artículo 7 distingue entre la aplicación de una cantidad fija y una cuota variable.

La cuota fija establece los siguientes importes: 200 euros para el procedimiento abreviado, 350 para el ordinario, 800 euros para la interposición de recurso de apelación y 1200 euros para el de casación en sus diversas modalidades.

La parte variable se determina en razón de aplicar a la base imponible el tipo de gravamen que corresponde, según la siguiente escala: de 0 a 1.000.000 euros el 0,5% y para el resto un 0,25%. Para las personas físicas se establece un porcentaje del 0,10% hasta 2.000 euros.

Tratándose de la impugnación de una resolución sancionadora, la cuantía de la cuota, incluida la parte variable no podrá superar el 50% del importe de la sanción económica impuesta.

La norma también prevé bonificaciones y descuentos de la tasa, entendidos como incentivos para propiciar la resolución extrajudicial de conflictos y conseguir la reducción de la litigiosidad marcada por la norma, dentro del marco general de la modernización de la Justicia.

En el supuesto de utilizar medios telemáticos en la presentación de escritos y demás comunicaciones con el órgano judicial se prevé una bonificación del 10% sobre la tasa a abonar y en caso de allanamiento total o acuerdo que ponga fin al litigio, así como reconocimiento total de las pretensiones en la vía administrativa se establece una devolución del 60% del importe de la cuota de la tasa y en los supuestos de acumulación de procesos, la devolución consistirá en el 20% del importe de la cuota de la tasa.

No obstante en la previsión de estos poderosos incentivos, parece que la Ley no tiene en cuenta el carácter especial de la jurisdicción contenciosa así como de las prerrogativas de que gozan las Administraciones Públicas, la dificultad para la adopción de acuerdos extrajudiciales una vez iniciado el proceso así como del requisito del agotamiento previo de la vía administrativa, operando esta fase de recurso administrativo como una peculiar instancia destinada a evitar el inicio del proceso judicial.

### **3.4 APLICACIÓN TEMPORAL Y ESPACIAL DE LA NORMA.**

Es necesario tener en cuenta los siguientes periodos de aplicación de la norma para una mejor comprensión del efecto producido por la Ley 10/2012:

Hasta el 21 de noviembre de 2012 se aplica la Ley 53/2002 y la Orden HAC/661/2003, lo que significa que todas las personas físicas, entidades total o parcialmente exentas del

Impuesto sobre Sociedades y las entidades de reducida dimensión están exentas del pago de la tasa, las demandas y recursos en materia de sucesiones, familia y estado civil de las personas y la totalidad del orden social.

El periodo comprendido entre el 22 de noviembre y el 16 de diciembre de 2012 no se exige tasa para el ejercicio de los actos procesales.

Del 17 de diciembre de 2012 al 23 de febrero de 2013 se aplica la Ley 10/2012 y la Orden HAP/2662/12.

Del 24 de febrero al 30 de marzo de 2013 se aplica la Ley de tasas modificada por el Real Decreto-Ley 3/2013, que modifica parcialmente la asistencia jurídica gratuita, reduce en algunos supuestos la cuantía de la tasa, establece algunas exenciones y para el caso de hechos imponibles presentados por personas físicas o cuestiones de orden contencioso administrativo por funcionarios y de derecho sancionador difiera su abono a la aprobación del modelo actualizado de autoliquidación.

Por último, a partir del 1 de abril de 2013 se aplica la Ley con las modificaciones indicadas y conforme al nuevo modelo de autoliquidación.

En cuanto a su ámbito territorial, la Ley de 10/2012 es una ley estatal que grava el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las tasas que puedan establecer las Comunidades Autónomas con competencias propias en materia de Justicia siempre que no graven el mismo hecho imponible, por razones obvias de evitar la doble imposición, como ocurre en Cataluña con la publicación de la Ley 5/2012, de 20 de marzo, por la que se instauran sus propias tasas judiciales por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la Administración de Justicia de competencia de la Generalitat.

La Administración de Justicia no ha sido ajena al proceso de desarrollo del Estado Autonómico. Partiendo del artículo 149.1.5º de la Constitución, el Tribunal Constitucional declaró en las importantes sentencias nº 56/1990 y nº 62/1990 la distinción entre la Administración de Justicia en sentido estricto, consistente en la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado y que es competencia del Poder Judicial, y la Administración de Justicia en sentido amplio (o administración de la

Administración de Justicia) que comprende, además de ello, la utilización de los medios materiales y personales necesarios.

La Administración de Justicia en sentido estricto, está reservada al Poder Judicial, y se concreta en sentencias dictadas por Jueces y Magistrados independientes, inamovibles y sometidos únicamente al imperio de la ley. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales. El Consejo General del Poder Judicial es el órgano de gobierno de Jueces y Magistrados y el Tribunal Supremo es el órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes y en toda España sin perjuicio de las materias atribuidas al Tribunal Constitucional.

La administración de la Administración de Justicia es la encargada de poner a disposición de la primera los medios materiales y personales necesarios para su funcionamiento. Cada Comunidad Autónoma transferida debe dotar a Juzgados y Tribunales del personal, instalaciones y medios informáticos necesarios para el adecuado desarrollo de las funciones que ostentan, de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. El personal no judicial de aquéllos, tiene una doble dependencia, porque en lo funcional estarán a lo que dispongan Jueces, Fiscales y Secretarios Judiciales y en lo orgánico a lo señalado por la Comunidad Autónoma con competencias transferidas correspondiente, que ostenta la potestad reglamentaria reconocida en la Ley Orgánica del Poder Judicial, en materia de jornada laboral, organización, gestión, inspección y dirección de personal.

En la actualidad no todas las Comunidades Autónomas gozan de competencias propias en Justicia: Andalucía, Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra y País Vasco tienen transferidas competencias, lo que implica no sólo la posibilidad de establecer tasa propias por la prestación de servicios personales y materiales en el ámbito de la administración de la Administración de la Justicia sino disponibilidades presupuestarias destinadas a financiar o sufragar sus gastos.

### **3.5 TASAS JUDICIALES ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA. PARTE FIJA Y PARTE VARIABLE.**

Como ya hemos indicado el establecimiento de tasas judiciales no es una cuestión nueva en España. Hasta 1987 era necesario pagarlas en la forma ya indicada y su exacción vuelve a implantarse con la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, si bien de forma limitada a la jurisdicción civil y contencioso administrativa y para las empresas y personas jurídicas en general, con un volumen de ingresos superior a los 8 millones de euros, excluyéndose a todas las personas físicas en todas las vías y a las jurídicas en la vía penal y social. Con la Ley 10/2012 se amplían los supuestos en los términos que a continuación veremos.

Tanto en la Ley 53/2002 como en la Ley 10/2012, se establecen dos tipos de tasas respondiendo a un modelo económico de costas fijos y variables, con el objetivo de recaudar aproximadamente 300 millones de euros (cerca del 8% del coste público anual del servicio público Justicia en España) y quedan exentas del pago de las tasas aquellas personas que carezcan de medios económicos suficientes para el pago del servicio a través del sistema de la asistencia jurídica gratuita.

Adjuntamos dos tablas elaboradas por Vaquero García en su trabajo *“Los costes de la Justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica.”*(2013) que reflejan tanto la cuota fija de la tasa antes y después de la reforma como la cuota variable hasta la Ley 53/2002 y con posterioridad a la Ley 10/2012, actualizadas a las modificaciones introducidas por el Real Decreto-Ley 3/2013, de 22 de febrero que establecen una reducción del 80% en las tasas que deben soportar las personas físicas en primera instancia y en recursos en la jurisdicción civil, contenciosa y social y el límite máximo del 50% del importe de la sanción en procedimientos contencioso administrativos de imposición de multas y sanciones.



**Tasas judiciales en España, cuantía fija en euros**

Vía	Antes de la reforma (hasta la Ley 53/2002 )	Después de la reforma (a partir de la Ley 10/2012)	Incremento tras la reforma
<b>Civil</b>			
• Verbal y cambiario	90	150	<b>60</b>
• Ordinario	150	300	<b>150</b>
• Monitorio y monitorio europeo y demanda incidental en el procedimiento concursal	90	100	<b>10</b>
• Ejecución extrajudicial	150	200	<b>50</b>
• Concurso necesario	150	200	<b>50</b>
• Apelación	300	800	<b>500</b>
• Casación y de infracción procesal	600	1.200	<b>600</b>
<b>Contencioso-Administrativo</b>			
• Abreviado	120	200	<b>80</b>
• Ordinario	210	350	<b>140</b>
• Apelación	300	800	<b>500</b>
• Casación	600	1.200	<b>600</b>
<b>Social</b>			
• Ordinario y demás modalidades procesales	0	0	<b>0</b>
• Monitorio	0	0	<b>0</b>
• Suplicación	0	500	<b>500</b>
• Casación	0	750	<b>750</b>

**Tasas judiciales en España, cuantía variable en euros**

Base imponible	Tipo impositivo	Cuantía máxima variable
<i>Hasta la Ley 53/2002</i>		
• De 0 a 1.000.000 euros	0,5%	6.000
• Resto	0,25%	
<i>A partir de la Ley 10/2012</i>		
• De 0 a 1.000.000 euros	0,5%	10.000
• Resto	0,25%	

**Tasas judiciales en España, cuantía variable en euros**

Base imponible	Tipo impositivo	Cuantía máxima variable
Aplicables a las personas físicas en primera instancia y en recursos en la jurisdicción civil, contencioso-administrativa y social	0,1%	2.000
• De 0 a 1.000.000 de euros	0,25%	
• Resto		
Adicionalmente en los procesos contencioso-administrativos relativos a multas y otras sanciones		50% de la cuantía de la multa

*#Fuente: Elaboración por Vaquero García, A. 2013. "Los costes de la justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica." a partir del Real Decreto Ley 3/2013.*

Observamos del análisis de datos que tras la reforma de 2012 no sólo se extiende la aplicación de las tasas a todos los individuos, personas físicas y jurídicas de pequeña dimensión antes exentas sino que además se aplica al ámbito social a partir de la segunda instancia, excluidos antes en su totalidad.

Las cuantías correspondientes a la parte fija de la tasa se han visto aumentadas en relación a los valores previstos antes de la reforma, superando hasta 2,5 veces el pago previsto para los recursos de apelación.

En relación con la justicia gratuita y las exenciones previstas en la Ley, debemos poner de manifiesto que se han ampliado el número de personas beneficiarias al incrementarse los umbrales de acceso en función de la renta, situándolos entre 2 y 3 veces el IPREM (Indicador de Precios y Renta de Efectos Múltiples) teniendo en cuenta el número de miembros de la unidad familiar en relación con el recogido con anterioridad que hacía referencia a dos veces el Salario Mínimo Interprofesional. También siguen cubierto por la justicia gratuita los procesos relacionados con circunstancias especiales, familiares, de salud o discapacidad, elevándose el límite de ingresos de cuatro a cinco veces el IPREM así como las víctimas de violencia de género, terrorismo, trata de seres humanos, de accidentes de tráfico y menores o discapacitados víctimas de abuso o maltrato con independencia de los recursos para litigar.

Autores como Gómez (2012) critican que la exención de tasas se refiera sólo a los procedimientos penales, justificado por razones de defensa de la legalidad, lucha contra la delincuencia y mantenimiento del orden y no a otros órdenes jurisdiccionales donde se ventilan auténticas cuestiones de convivencia social. Igual crítica recibe la exención de tasas establecida para los entes públicos al incentivar de esta manera la litigación por parte de las Administraciones Públicas las cuales, además, no deben soportar costes adicionales de sus letrados.

Por último y para terminar de centrar el debate entorno a la conveniencia o no de las tasas judiciales , hacemos una breve referencia a la situación observada en la Unión Europea: La aplicación de las tasas judiciales se establece como práctica habitual en

casi todos los países de la UE, según los informes de la *European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ) y representan una parte importante del gasto en Justicia: 109,8% en Austria, 43% en Alemania, 33,1% en Reino Unido, 32% en Polonia, 31,1% Portugal, 22,8% en Grecia, 11% en Italia, situándose la media europea en el 27,9%, lo que supone importantes recursos financieros con los que cubrir los gastos de funcionamiento del sistema, mientras que en España, hasta la reforma operada en 2012 las tasas suponían el 4,4% del gasto en Administración de Justicia.

Según balance realizado por el propio Ministerio de Justicia, en abril de 2014, la implantación de las tasas judiciales aportó unos recursos al Estado de 316 millones de euros en su primer año de aplicación, siendo el coste total de la Justicia en España de 3.800 millones de euros; un 8,3 por ciento de lo recaudado con las tasas y lejos todavía del 27 por ciento de la media europea.

### **3.6 MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO DEL ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULAN DETERMINADAS TASAS EN EL ÁMBITO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA Y DEL INSTITUTO NACIONAL DE TOXICOLOGÍA Y CIENCIAS FORENSES.**

La finalidad de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo es garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuente con la toda la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.

Esta Memoria tiene por objeto analizar tanto la oportunidad del anteproyecto de ley de tasas, como los objetivos que persigue, las principales alternativas, el contenido y análisis jurídico de la norma como el impacto económico, competencial, presupuestario y de género del citado anteproyecto de ley.

Por ello, podría decirse que el citado documento viene a resumir la postura institucional y justificativa del establecimiento de una tasa que grave la utilización de la potestad jurisdiccional, tan criticada y debatida en la actualidad.

Se elabora en fecha 26 de julio de 2012 con carácter previo a la tramitación parlamentaria de la norma a propuesta del Ministerio de Justicia. La situación objeto de regulación es la actualización de las tasas judiciales y la creación de la tasa por el alta y modificación de fichas toxicológicas en la base de datos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses.

El documento comienza con una referencia a la motivación, objetivos y alternativas dentro del apartado general "Oportunidad de la propuesta": Indica que *"no existe regulación normativa que obligue a la regulación propuesta por lo que se ampara en motivos de oportunidad política y económica, que ayuden a paliar los efectos de la crisis económica, así como a racionalizar el uso de los servicios públicos"*.

En la actualidad, ante la situación de crisis económica y el elevado volumen de asuntos de los que debe conocer la Administración de Justicia *"es preciso racionalizar el uso de los medios y buscar la máxima eficacia de los mismos, evitando situaciones de abuso generadas por aquellos que litigan buscando únicamente las ventajas indebidas e ilegítimas al abrigo de nuestra normativa procesal retrasando la respuesta de los Tribunales."*

*Se considera necesario revisar el sistema actual especialmente en el ámbito de la segunda instancia pero garantizando el derecho a la tutela judicial efectiva y el acceso gratuito de todos aquellos que acrediten insuficiencia de recursos para litigar."*

Con el reforzamiento de la tasa se consigue que una parte de los costes sea soportada por la persona que utiliza la vía judicial y no por todos los ciudadanos, reflejando un deseo de internalización de costes o de parte de los costes del servicio público ofrecido por el Estado.

De las consideraciones expuestas hasta el momento, entendemos que la motivación y justificación de la norma se centra en la racionalización y eficacia en el uso de los recursos públicos y diseña como objetivo de carácter secundario el poder evitar las prácticas abusivas observadas por el regulador.

Para afrontar el citado reto se acude a una política de demanda basada en el establecimiento de las tasas judiciales, entendida como una restricción de entrada en la que se incluye la internalización de parte de los costes derivados de la prestación del servicio público Justicia, respondiendo al objetivo prioritario de racionalización del uso de los servicios públicos acorde con la línea general de austeridad y contención de gasto público experimentada en los últimos años de crisis económica.

La Memoria dispone como objetivos declarados que, más allá del objetivo de recaudación de fondos públicos que ayuden a financiar servicios prestados por el Estado, la norma pretende: *la contribución a la financiación de los elevados costes de la Administración de Justicia por parte de quienes se benefician directamente de ella y la racionalización del uso del servicio público.*

Este mismo apartado hace referencia a la justificación de la tasa como instrumento utilizado; *al tratarse de una prestación de un servicio en régimen de Derecho público, únicamente suministrado por el Estado, que beneficia al obligado tributario y hace depender la carga tributaria del coste del servicio prestado sin superarlo en ningún caso pero nunca de la capacidad económica del contribuyente.*

No se plantea alternativa a la norma proyectada para la consecución de los objetivos indicados y adelanta que el importe de lo recaudado se destinará a la financiación de la asistencia jurídica gratuita sin especificar cómo ni a través de qué mecanismos se conseguirá esta afectación.

Resulta curioso no sólo el hecho de no valorar otras alternativas posibles, incumpliendo las premisas básicas de la evaluación de impacto regulatorio, ni siquiera justificar cómo han sido descartadas otras posibilidades, incluida la de no hacer nada, sino que rechaza directamente la posible existencia de las mismas. Sorprende si tenemos en cuenta que las dos grandes atribuciones de este tipo de evaluaciones de impacto regulatorio son precisamente, el necesario planteamiento de alternativas de política pública antes de diseñar la norma y la participación activa en la discusión y debate de las mismas, mejoras que en ningún caso se observan en la Ley analizada.

De esta falta de referencia a alternativas y proyectos conexos podría deducirse que el objetivo real de la norma se corresponde con el relativo a la financiación de la actividad judicial en el marco de las políticas de ajuste y sostenimiento del Estado y que la pretendida racionalización del uso del servicio público quedaría reducida a un segundo plano. De la misma manera parecería que el orden elegido por la Ley vigente para definir los objetivos perseguidos por la norma, a diferencia del establecido por el anteproyecto de ley, colocando en primer lugar el relativo a la racionalización del servicio y en un plano secundario el de la financiación del sistema, no sería del todo casual sino que pretendería dar a la misma un enfoque más social y políticamente rentable, que el mero espíritu recaudatorio que se deduce de su redacción inicial, cuestión muy criticada y llevada al centro del debate de las posiciones contrarias a la implantación de la norma.

Tampoco se refleja en la citada Memoria la posibilidad de utilizar políticas de oferta, la potenciación de mecanismos extrajudiciales de resolución de conflictos, la introducción de competencia en la regulación de las profesiones de abogado y procurador a través de una liberalización de los Colegios Profesionales induciendo a una posible rebaja del coste de estos servicios, cuestiones, cuando menos conexas a las planteadas para la consecución de los objetivos declarados.

El tercer capítulo se encarga de analizar el contenido y estructura del anteproyecto y los elementos novedosos que incorpora en relación a la regulación anterior referidos al

hecho imponible, ámbito subjetivo, objetivo y medidas que facilitan su aplicación así como el incentivo a la solución extrajudicial del pleito mediante la bonificación de la tasa así como la inclusión de la tasa en la condena en costas de la parte perdedora.

Si bien no nos vamos a detener en este aspecto ni en el relativo a la constitucionalidad de la norma al no constituir el objetivo del presente trabajo. Consideramos suficiente su mención al desgarnar el contenido de la Memoria de análisis de impacto normativo.

En su tramitación se ha observado la exigencia del apartado 1e) del artículo 108 de la Ley 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial por lo que resulta preceptivo el Informe del Consejo General del Poder Judicial y por su relevancia, el Informe del Consejo de Estado, habiéndose atendido en ambos casos a determinadas observaciones formuladas por estos órganos, de la misma manera que se han rechazado otras propuestas planteadas por diferentes actores jurídicos.

Debemos destacar en este punto la frontal oposición de los operadores jurídicos y la crítica generalizada a la falta de consenso con los colectivos afectados. Más allá de los preceptivos informes emitidos, se refleja el descontento del Consejo General de la Abogacía Española y del Consejo General de Procuradores de España debido a su falta de participación en el diseño de la norma, así como la oposición del colectivo de Secretarios Judiciales, asociaciones de Jueces y Fiscales y de colectivos ciudadanos ante la falta de respuesta a sus reivindicaciones y omisión de su participación en la presentación de alternativas.

Sin embargo, el cumplimiento formal del requisito de la evaluación de impacto normativo y la estricta legalidad se han cumplido más allá del rechazo social, cuestión que se trata de manera tangencial en el presente trabajo.

El último apartado se refiere al análisis en el punto más interesante; el impacto económico y presupuestario.



El impacto económico general coincide con el impacto presupuestario por cuanto la previsión de ingreso coincide con la carga económica que deben asumir los particulares. Se debe resaltar, según indica la MAIN, que *“los ingresos obtenidos repercuten de forma directa en la propia ciudadanía al destinarse en gran parte a sufragar el beneficio de la asistencia jurídica gratuita.”*

No obstante no encontramos referencia alguna a qué mecanismos se instrumentan ni a cómo se va a conseguir esta afectación directa de los ingresos recaudados a la financiación de la propia Administración de Justicia ni más concretamente a la asistencia jurídica gratuita.

No se observan impactos sobre la competencia en el mercado, al tratarse de actividades exclusivamente estatales ni sobre el género ni tampoco una modificación en lo referente a las cargas administrativas a soportar por los ciudadanos y empresas en relación con la situación anterior, sin perjuicio de que entendemos que las tiene.

El impacto presupuestario y la relación con el coste del servicio es explicado con mayor detenimiento:

Se pone de manifiesto en primer término que se trata de una cálculo aproximativo tanto de los ingresos como de los costes tenidos en cuenta por las siguientes razones: *“no es posible averiguar el dato correspondiente al volumen de asuntos que puedan tramitarse en el futuro, no se dispone de los datos correspondientes a las ejecuciones extrajudiciales, los datos sobre reconocimiento de asistencia jurídica gratuita y de deudores en concurso voluntario son igualmente aproximados, la exención prevista para el Ministerio Fiscal y las Administraciones Públicas podría influir en el número de apelaciones civiles interpuestas en procesos en los que están exentos de tasas”* y por ello, la previsión tomada en cuenta es aproximada.

Podría analizarse de manera crítica el método utilizado para el cálculo de ingresos y gastos, olvidando por un lado la existencia de mecanismos más precisos para la obtención de datos objetivos, sin perjuicio de la prudente utilización de estimaciones, si

bien necesariamente más contundentes, así como que en ningún momento se hace referencia a la existencia de beneficios y costes sociales, difíciles de cuantificar pero que no por ello deben ser apartados del análisis.

Aparentemente se utilizan los datos del año 2010 en exclusiva, sin referencia alguna al año 2011 y 2012 en curso, sin prever circunstancias exógenas que pudieran afectar al número de asuntos recogidos en ese periodo, ni a la conveniencia de utilizar medias u otras medidas.

Tampoco se refleja la fuente estadística utilizada dando por válidos tales valores absolutos.

Así, prevé una recaudación para el orden civil derivada del establecimiento de las tasas expuestas con anterioridad de 266.548.750,00 euros, para el contencioso administrativo de 103.017.600,00 euros y de 30.720.750,00 euros para el orden social sumando un total de ingresos previstos de 400.287.100,00 euros.

De esta cifra total debería deducirse la correspondiente a todos los pleitos que se han beneficiado de la justicia gratuita y de nuevo de manera extremadamente aproximada eleva la cifra a un total de 94.195.741,50 euros, que se corresponde con 15.602.880,50 euros para cada una de las jurisdicciones afectadas.

Con ello, el total de ingresos aproximados y previstos alcanzaría la cifra de 306.091.358,50 euros.

Para calcular los gastos en Administración de Justicia y de los cuales una parte se pretende sufragar con las tasas judiciales, se toman las cifras de los presupuestos Generales del Estado dedicados al funcionamiento de juzgados y tribunales, dentro del presupuesto del Ministerio de Justicia: 1.313.848.311.180 euros.

De la misma manera establece una previsión de gastos específica para la financiación de la segunda instancia donde la norma pretende hacer mayor hincapié, 154.695.243,08 euros anuales, aunque sin demasiado rigor a la hora de concretar de donde se obtienen los datos ni cómo se realizan estos cálculos orientativos.

Se debe destacar la falta absoluta de rigor y técnica así como la falta de la mínima e imprescindible transparencia observada, cuestión de nuevo sorprendente cuando contamos con un servicio de estadística judicial elaborado por el CGPJ y a disposición del público excelente, merecedor de menciones y honores internacionales.

No obstante, el estudio específico de estas cuestiones corresponde al capítulo siguiente.

## **4. ANÁLISIS DE EFECTOS Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.**

### **4.1 EVALUACIÓN DE IMPACTO Y EVALUACIÓN DE RESULTADOS COMO PRESUPUESTOS NECESARIOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.**

La importancia de los métodos de evaluación de impacto en el ámbito de las políticas públicas se ha convertido en presupuesto y principio básico de una buena gobernanza y en cierta medida de la denominada "nueva gestión pública".

Las políticas públicas que llevan a cabo Gobiernos y Administraciones no han de valorarse exclusivamente desde la perspectiva de legalidad, ni más en concreto, si cumple con la legalidad en términos de consumo de recursos públicos. El control se desplaza del consumo de entrada a los resultados finales y se extiende hacia los efectos globales de una política pública determinada.

Enmarcada en un contexto de *Better Regulation* e impulsada por la Comisión Europea y la OCDE, la evaluación de impacto regulatorio o RIA en el acrónimo inglés, surge como una técnica efectiva para producir mejores leyes y para reducir los costes que las iniciativas legislativas imponen a los ciudadanos, a las empresas y a los Gobiernos.

La evaluación de impacto regulatorio se configura como una buena herramienta para evaluar políticas públicas desde un análisis sistemático que valora el riesgo y el coste-beneficio y ayuda a buscar el mejor resultado de forma ajustada a lo que requiere el interés general, presenta una evidente dimensión productiva y sobre todo, normativa o prescriptiva. La evaluación de impacto regulatorio se caracteriza por configurarse como una evaluación de carácter *ex ante* y aunque nada impide su utilización en un momento posterior a la vigencia y efectividad de la norma, la evaluación *ex post* suele adoptar la forma de una evaluación de resultados o de efectos de la política pública.

*“La evaluación de impacto invita a centrarse no sólo en las propiedades formales del Derecho, sino en la manera en que éste funciona en el mundo real”* aplicando técnicas e influencias de las ciencias sociales, especialmente de la economía y de las disciplinas técnicas como las ingeniarías y la biología.

*“La evaluación de efectos, ex-post, tiene como meta determinar si el marco regulatorio vigente ha cumplido con los objetivos deseados, si la ley o la regulación fue suficientemente eficiente y eficaz en su implementación y en qué medida los impactos esperados y no esperados de la intervención regulatoria se atendieron adecuadamente al concebir el instrumento regulatorio.”*

La evaluación de resultados o evaluación de efectos se configura como un paso esencial del ciclo político regulatorio ya que la revisión de los resultados de la intervención normativa aparece como una de las funciones centrales de las instituciones regulatorias y es elemento esencial para la pretendida legislación de alta calidad, hasta que no se promulga y entra en vigor una ley, no se puede conocer de forma fiel los efectos que ésta va a producir ni se puede comprobar el verdadero impacto de la norma, con sus efectos directos, costes, cargas administrativas, consecución de los objetivos previstos así como efectos derivados de circunstancias inesperadas.

Para contextualizar la importancia de estas técnicas de evaluación de políticas públicas, profundizaremos algo más en la definición y características del RIA, como referencia técnica, al tratarse de la metodología con mayor implantación práctica en la actualidad, quedando aún pendiente el desarrollo sistemático y convincente de las evaluaciones reales de resultados. El término evaluación de impacto regulatorio no tiene un significado único sino que en el Derecho comparado se usa con diferentes significados.

Para poder dar una definición precisa se debe diferenciar la RIA del clásico análisis coste-beneficio o CBA de matriz estadounidense. Susan Rose-Ackerman destaca *“la evaluación de impacto no es exactamente lo mismo que el análisis coste-beneficio, aunque una y otro tienen en mismo propósito de establecer políticas que tengan un efecto positivo neto y de mejorar el control y rendición de cuentas de las políticas y las normas que se aprueban, al tiempo que incorporan otros valores”*. El CBA implica cuantificar todos los beneficios y costes en términos monetarios mientras que la RIA utiliza tanto criterios cuantitativos como cualitativos.

Pierre Issalys define la evaluación de impacto regulatorio de la siguiente manera: *“Trabajo de carácter científico, desarrollado por la Administración y que tiene por objeto obtener la información necesaria para los políticos que han de decidir, y cuyos resultados pueden hacerse públicos. La finalidad de esta tarea es múltiple: establecer el impacto previsible de la política pública gracias a datos cualitativos y cuantitativos, identificar claramente cual es el problema a resolver y los objetivos que dicha política persigue, determinar y comparar los costes respectivos, las ventajas y desventajas de las diferentes propuestas con el fin de resolver el problema que se ha identificado de forma previa, incluso tomando en consideración la opción de no hacer nada, y , finalmente, sobre la base de estos elementos, explicar, justificar y motivar la política pública propuesta.”*

Aún cuando la evaluación de impacto regulatorio se utiliza para valorar el impacto de un borrador o anteproyecto de futuro, autores como Radaelli y De Francesco consideran que también puede utilizarse para examinar los efectos de las normas que se hayan actualmente en vigor, con el fin de eliminar cargas establecidas por la misma o elegir la manera más efectiva de simplificarla como ocurre con la evaluación que pretendemos exponer de la Ley 10/2012 y que tantas críticas ha generado y modificaciones con ello sufrido.

A continuación enumeramos las características observadas en las RIAs, con independencia de la definición elegida:

La evaluación de impacto regulatorio se realiza sobre normas de carácter general y puede servir para medir los impactos de cualquier proyecto de ley, ley, directiva comunitaria, reglamento o resoluciones individuales.

Se constituye de ordinario como un proceso *ex ante* aunque nada impide que se utilice con posterioridad para revisar las políticas públicas ya existentes centrada en la medición de los impactos ya producidos y no de las futuras consecuencias.

Se refiere tanto al procedimiento como al documento que recoge la valoración, con el carácter de mera recomendación. La forma en que aparece recogida puede variar de país a país. En España, el 3 de julio de 2009 el Consejo de Ministros aprobó el Real Decreto 1083/2009 por el que se regula la Memoria del análisis de impacto normativo con el objetivo de mejorar la calidad de las normas. La finalidad de esta Memoria es garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuenta con la toda la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes. El 11 de diciembre de 2009, el Consejo de Ministros aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del análisis de impacto normativo como herramienta básica para los órganos o centros directivos que elaboran normas, ya que establece las pautas orientativas metodológicas y el orden de actuaciones que han de seguir a la hora de elaborar los diferentes elementos que componen la Memoria.

Se trata de un trabajo de carácter científico por lo que se exigen habilidades tanto económicas como jurídicas, medioambientales o sociales.

Pueden definirse por su método que comprende varias fases: la definición del problema en términos de riesgo, necesidad u oportunidad; una forma de gobernanza basada en un proceso de elaboración de normas transparente y controlable con especial atención a las consultas y audiencias públicas, en el uso de pruebas empíricas y contratadas y que siga estándares de validación y calidad propios de las ciencias sociales y naturales; consideración expresa de alternativas y múltiples opciones incluyendo la opción cero, medidas de *soft-law*, acuerdos voluntarios y los métodos tradicionales de *command and control regulation*; metodologías específicas para el análisis de diferentes opciones regulatorias como el análisis coste-beneficio, de criterios múltiples y evaluación

comparativa de riesgos y el compromiso de supervisión *ex post* y de revisión de las regulaciones.

El nacimiento y expansión de la evaluación de impacto regulatorio se encuentra en las doctrinas neoliberales de los gobiernos de Reagan en Estados Unidos y Thatcher en Reino Unido, así como en el desarrollo de una serie de revoluciones intelectuales que transforman el actuar del Estado y el modo en que es concebido el interés público o interés general.

A partir de la jurisprudencia del Conseil d'État francés se percibe el nuevo concepto de interés público que enlaza con la idea de costes y beneficios y el necesario equilibrio entre unos y otros, y descarta la idea de un interés basado en puro decisionismo adaptado de manera unilateral por la Administración, sino algo necesariamente consensuable y plural.

En la historia de la evaluación de impacto regulatorio distinguimos tres grandes etapas: El periodo angloamericano de los años 80. El mecanismo fue inventado en el contexto anglosajón de los gobiernos conservadores de los Estados Unidos y Reino Unido, con el desarrollo de la moderna economía del bienestar.

La nueva etapa de la tercera vía del gobierno británico de Blair. La nueva estrategia desarrollada por Tony Blair aporta un enfoque más comprensivo de la regulación y abandona la idea contraria a la regulación. Se enmarca en la denominada reforma "legislar mejor" asentada sobre los principios de proporcionalidad, transparencia, coherencia, determinación de objetivos y rendición de cuentas.

La última etapa comprende la expansión del modelo entre los Estados Miembros de la UE y los países de la OCDE. Una vez importado el instrumento, se utiliza con diferentes propósitos; en la Unión Europea se concibe como una respuesta al problema de déficit de legitimidad del sistema normativo comunitario.

La evaluación de impacto está estrechamente relacionada con la calidad y los programas de *smart regulation* impulsados por la OCDE y con el movimiento de legislar mejor



desarrollado principalmente en Reino Unido junto con otras prácticas como la simplificación de procedimientos administrativos, legislación consolidada, planes para la reducción de cargas administrativas, alternativas favorecedoras del mercado, inspecciones basadas en el riesgo, estándares de consulta obligada, evaluaciones de sostenibilidad y la revisión ex post.

En marzo de 1995, el Consejo de la OCDE adoptó la Recomendación sobre la mejora de la calidad de la Regulación Gubernamental, referida al uso de la evaluación de impacto regulatorio y en 1997, los dirigentes de los países miembros de la OCDE refrendaron el informe sobre la reforma normativa que recomendaba que los Gobiernos integraran la evaluación de impacto regulatorio en el desarrollo, revisión y reforma de las normas.

En el ámbito de la Unión Europea, la iniciativa de mejor regulación ha sido fruto del convencimiento de que es necesario contar con un buen entorno normativo para incrementar la competitividad, mejorar la asistencia social y proteger el medio ambiente. En la última década, las Instituciones de la UE han perseguido tres objetivos esenciales: la modernización de las economías europeas para reforzar la competitividad, a través de la estrategia de Lisboa; la consecución de un desarrollo sostenible y observar una buena gobernanza para alcanzar una mayor legitimidad, eficiencia y credibilidad de la acción comunitaria, desembocando en la creación de un grupo de expertos dedicados a desarrollar una política de mejor regulación.

El Consejo Europeo de Goteborg de junio de 2001 y el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 introdujeron dos componentes políticos que consistían en evaluar los efectos de las políticas propuestas en sus dimensiones sociales, económicas y medioambientales y simplificar y mejorar el entorno regulatorio en la UE, que se plasma en un nuevo método de evaluación de impacto recogido en un Plan de Actuación sobre mejor Regulación y en la Estrategia Europea para un Desarrollo sostenible y después en la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el empleo en 2005.

Si nos referimos a la evaluación de impacto regulatorio de forma concreta, debemos distinguir tres fases:

La evaluación inicial, realizada de forma preliminar para detectar vacíos normativos y recoger información de forma más completa y precisa. Aunque esta fase reviste fundamentalmente carácter interno, el documento de trabajo ofrece un marco adecuado para las consultas y debates con otros departamentos o con grupos de expertos externos.

La evaluación parcial, con opciones más detalladas de la política evaluada, estimando costes y beneficios y valorando cómo cada opción puede ser implementada y ejecutada para que funcione y consiga el objetivo propuesto. Puede ser objeto de consultas públicas formales y periódicas.

La evaluación final resume y refleja los resultados objeto del proceso de consulta y hace recomendaciones sobre las siguientes acciones. Esta evaluación final debería ser enviada al gobierno y al parlamento con el anteproyecto de ley correspondiente, de modo que añada rigor y otorga transparencia al proceso de elaboración de las políticas públicas.

La evaluación de resultados o evaluación ex post, como análisis de los efectos producidos por la política pública, tiene varios propósitos, entre ellos, la retroalimentación observada a través de recomendaciones formuladas ya que puede hacer importantes aportaciones para definir nuevas intervenciones y mejorar la calidad de las decisiones futuras; además mejora la transparencia del proceso y de los resultados, al abrir nuevas posibilidades para la participación de los agentes interesados; y, por último, puede generar una mayor rendición de cuentas en el proceso regulatorio.

Es por ello que tanto la evaluación ex ante a través de RIA como la evaluación de resultados se encuentran vinculadas de forma estrecha, ambas etapas tienden a retroalimentarse ya que una evaluación ex-post sólida nos ofrece una mejor comprensión de los fallos regulatorios, cuestión esencial cuando se prepara una nueva intervención, como se pretende reflejar en este trabajo.

La dinámica de la evaluación de impacto y de resultados está vinculada con los principios del análisis económico del Derecho y con las recomendaciones que éste propone.

Según Kornhauser podemos distinguir tres niveles en el análisis económico del derecho:

El primero y más genuino es de carácter descriptivo y consistiría en analizar los fenómenos económicos como parte integrante del entorno legal e institucional configurándose como una de las funciones de la economía la de evaluar las consecuencias de los cambios en las reglas jurídicas o de las nuevas políticas públicas.

Un segundo nivel consiste en la dimensión predictiva; si se tiene en cuenta que las decisiones de carácter económico se hallan parcialmente determinadas por las normas jurídicas es posible estimar en qué medida tales decisiones se verán modificadas por un cambio normativo realizando de esta manera una evaluación ex ante de tal manera que una evaluación preliminar de los posibles efectos de una decisión política en términos de bienestar social puede ilustrar a los responsables de formular políticas públicas sobre las consecuencias de un determinado proyecto.

Y por último un tercer nivel de tipo normativo o prescriptivo; como el análisis económico es capaz de predecir con mayor o menor acierto el impacto de una decisión determinada, también podrá ayudar a definir cuál será el cambio legal adecuado para conseguir un resultado determinado. El objetivo principal será diseñar una norma jurídica orientada a conseguir el resultado que se concibe como socialmente deseable, según la teoría desarrollada por Posner.

Este objetivo implica la necesidad de formular hipótesis de amplio espectro sobre los fenómenos sociales y la acción humana y obliga a seleccionar los criterios decisorios que servirán de base para el análisis.

Podemos, para concluir esta idea, admitir la importancia del método económico para la comprensión de la acción humana, si bien, cuando lo que se trata de analizar no son cuestiones estrictamente económicas o del mercado, como en el caso de la Justicia, no

podemos olvidarnos de dos problemas fundamentales con los que nos encontramos: la dificultad de los métodos utilizados para aplicar los precios, costes y beneficios y la capacidad del método de predicción económica para establecer un modelo que sirva para explicar comportamientos ajenos al mercado.

Por todo ello las técnicas de evaluación de impacto regulatorio, al no tener en cuenta exclusivamente criterios cuantitativos en el análisis de las políticas públicas se consideran más adecuadas para valorar determinados comportamientos socialmente relevantes o para resolver cuestiones de justicia distributiva como podría ser el incentivo o desincentivo a la litigación por el establecimiento de una tasa judicial y todo ello en función de su proporcionalidad y cuantía.

#### **4.2 ANÁLISIS DE LOS EFECTOS GENERADOS POR EL "ESTABLECIMIENTO DE LAS TASAS JUDICIALES EN LOS ÓRDENES CIVIL, SOCIAL Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO " Y EVALUACIÓN DE SUS RESULTADOS.**

Una vez expuesta la vertiente meramente teórica de la evaluación de impacto regulatorio y de la evaluación de efectos o evaluación ex post, nos corresponde analizar el estudio del caso concreto, objetivo del presente trabajo. Profundizaremos en el estudio de la Política de Justicia con especial atención a la regulación del establecimiento de una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los ordenes civil, social y contencioso administrativo y cómo se espera que ésta afecte a la litigiosidad y contribuya a la financiación del sistema, así como los resultados que en su reciente primer año de vigencia pueden ser observados en el ámbito de la jurisdicción contencioso administrativa.

Trataremos de resolver, de forma matizada al referirnos a una Ley en plena vigencia, interrogantes tales como: ¿ se ha definido el problema a resolver de forma correcta?, ¿ está justificada la acción del Gobierno?, ¿ es la norma la mejor forma de actuación?, ¿ existe base legal para el dictado de la norma?, ¿ los beneficios justifican los costes?, ¿ se

encuentra justificada la distribución de efectos entre la sociedad?, ¿ es la norma clara, comprensible y accesible a los ciudadanos?, ¿ han tenido todas las partes interesadas la oportunidad de expresar sus posiciones? y ¿ ha cumplido la ley su propósito?, ¿ es la Ley adecuada para cumplir el propósito que se pretende?, ¿ cuál es el impacto de los elementos no legislativos? y otras similares referidas estrictamente al análisis de efectos.

Siguiendo las Directrices de la Comisión Europea para la elaboración de evaluaciones de impacto regulatorio sistematizaremos nuestro estudio en las siguientes 5 fases: la primera se refiere a la identificación y definición del problema; en segundo lugar analizaremos la selección de la política pública y la justificación de la intervención regulatoria; en tercer lugar procederemos a la determinación de los objetivos; en cuarto lugar, al tratarse de una evaluación de resultados con carácter ex post estudiaremos los efectos de la opción escogida por el legislador y evaluaremos los resultados, en base a los datos obtenidos de la estadística judicial y otras fuentes oficiales y por último recogeremos las conclusiones obtenidas del estudio.

Consideramos conveniente utilizar una metodología mixta, tomando como referencia el esquema propuesto por la Comisión Europea si bien otorgando especial importancia a la fase relativa a la evaluación de efectos, por varias razones: por un lado, dado el escaso lapso temporal de vigencia de la norma no nos encontraríamos en una evaluación ex post típica, sino más bien nos situaríamos entre una evaluación intermedia y una ex post, en la que todavía se pueden producir modificaciones o implementaciones de la Ley de tasas a la vista de su aplicabilidad y resultados obtenidos, de hecho, el punto relativo a la financiación de la justicia gratuita con lo recaudado por las tasas no se encuentra aún desarrollado y se prevé que en los próximos PGE se pueda establecer una fórmula de afectación directa que permita comprobar el cumplimiento del objetivo, por otro lado, se trata de una Ley que no nace aislada sino que enmarcada en un contexto regulatorio, complementa o viene a ser complementada por otras medidas de fundamental importancia, como por ejemplo la mediación y otras modificaciones en curso, con idéntico o similar propósito, por lo que consideramos oportuno, para completar el estudio de una reforma más amplia, considerar en la evaluación de efectos

a realizar, algunos de los puntos tenidos en cuenta en las evaluaciones ex ante como son la justificación de la intervención o las alternativas posibles, cuyo análisis puede servir de base y argumento para otras medidas de política pública, y por último, el hecho de la limitada calidad normativa de nuestras leyes y la incorporación de una Memoria de análisis de impacto normativo tan pobre, nos exige incluir ciertas partes de la evaluación ex ante que fueron omitidas o tratadas de manera excesivamente superficial y que se consideran de vital importancia para el éxito de la elección de la política pública.

#### 4.2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

El principal problema que encontramos en la Administración de Justicia española es el relativo a la excesiva litigiosidad, duración de los procedimientos; la sobrecarga, lentitud y dilación de la Justicia así como la deficiente calidad de muchas resoluciones judiciales.

Como indicamos con mayor detenimiento en el capítulo dedicado a los problemas de la Administración de Justicia en España y reformas en curso, la excesiva litigiosidad observada en nuestro sistema judicial, supone un *uso no racional del servicio público*, puede depender de varios factores y origina costes a la Administración, vía financiación pública, al tiempo que disminuye la calidad de las resoluciones de los tribunales, aumenta la dilación de los procesos judiciales y provoca el atasco en el funcionamiento del sistema, reflejado en altas tasas de pendencia.

Partimos de que garantía a la tutela judicial efectiva reconocida en el artículo 24 de la Constitución Española implica la existencia de costes y beneficios cuya definición, importe e importancia es necesaria conocer para un adecuado análisis de la realidad.

La Justicia puede configurarse como un bien de naturaleza pública aún cuando no cumpla con los requisitos de consumo no rival y consumo no excluyente que le dotan del carácter de bien público puro. No podemos afirmar que con independencia del nivel de producción del bien Justicia, no se generaría ningún coste si se suministrase una

unidad adicional a un ciudadano, ni que nadie puede resultar excluido de su disfrute. De lo que no tenemos duda es que garantizar la tutela judicial en España genera importantes costes de naturaleza pública, al financiarse con partidas de los Presupuestos Generales del Estado y también de tipo privado derivados de los costes en honorarios de abogados y procuradores, práctica de periciales, gastos en publicación de sentencias y hoy en día, también de las tasas judiciales.

En el análisis de tales costes y beneficios debemos establecer la distinción, ya utilizada por Santos Pastor en *“Ah de la justicia. Política judicial y económica.”*(1993) entre los costes de error y los costes directos de naturaleza pública y privada.

#### *4.2.1.1 Los costes de error*

Los costes de error pueden definirse como aquellos originados cuando el sistema judicial fracasa en el desarrollo de sus funciones y su consideración es de esencial importancia cuando queremos valorar, por ejemplo, la conveniencia de obtener una resolución judicial o adoptar un acuerdo extrajudicial, dado que en principio, *el acuerdo es más barato que la litigación, los factores que potencian el arreglo reducirían los costes directos ( aunque no necesariamente los derivados del error) de la resolución de las disputas y, ceteris paribus, los costes totales.*

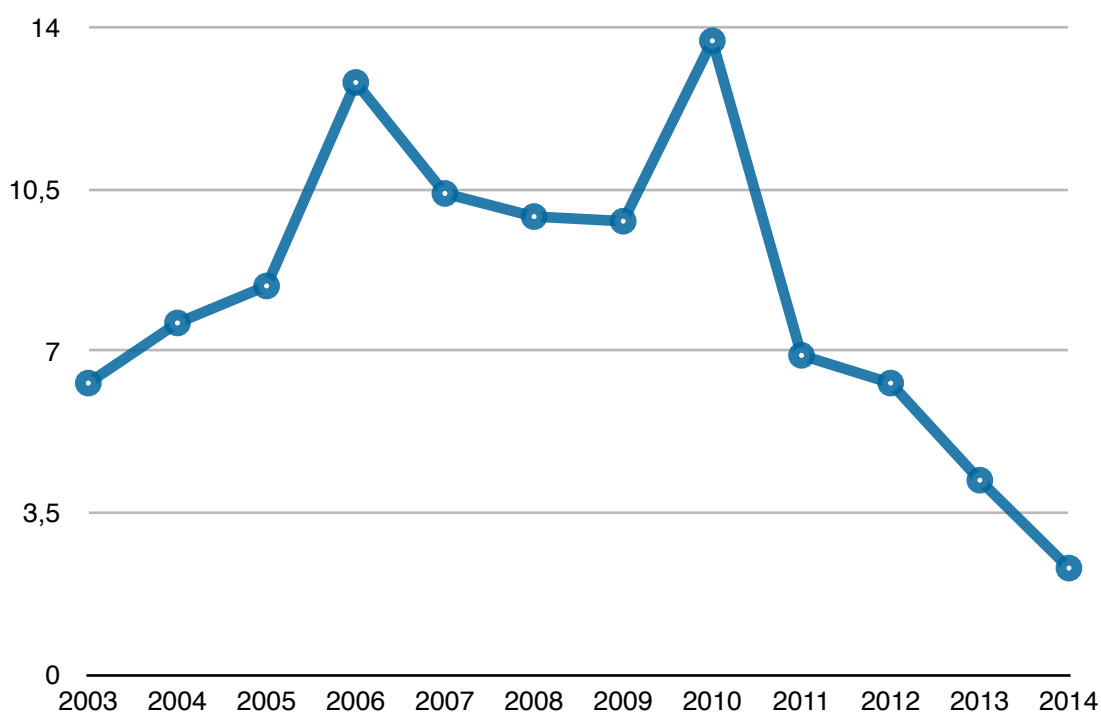
No podemos desconocer que tales costes derivados del error judicial se encuentran íntimamente relacionados con los costes directos, y a la inversa, en lo relativo, a título de ejemplo, a la dotación de recursos materiales y humanos, la calidad y formación de los agentes intervinientes en la Justicia o la capacidad probatoria de las partes, lo que puede dar lugar a un efecto neto en cierto modo ambiguo.

#### *4.2.1.2 Los costes directos*

Los costes directos de naturaleza pública hacen referencia fundamentalmente a las partidas del presupuesto público destinadas a la Administración de Justicia. A continuación incorporamos varios cuadros en los que se muestran las partidas del presupuesto destinado a Justicia en relación al PIB de varios países de la UE, gasto en Justicia por habitante en la UE y otros indicadores de los costes de naturaleza pública

que supone el sistema judicial, para hacernos una idea aproximada del volumen de gasto necesario para la prestación del servicio público.

Los presupuestos del Ministerio de Justicia han experimentado una considerable reducción en los últimos años, según indican las cifras oficiales publicadas por el Ministerio en su página oficial; el último aumento en la citada partida se observa en el año 2010 con un incremento del 13,77% en relación con el año 2009, si bien en los últimos cuatro años se observa una tendencia decreciente de manera generalizada, con recortes del 6,9% para el año 2011 en relación con el 2010, disminución de 6,3% en 2012, recorte del 4,2% para el año 2013 en reducción con el inmediatamente anterior y bajada experimentada del 2,3% en el vigente 2014 con una congelación de las partidas destinadas a la justicia jurídica gratuita ( [www.mjusticia.gob.es](http://www.mjusticia.gob.es) )

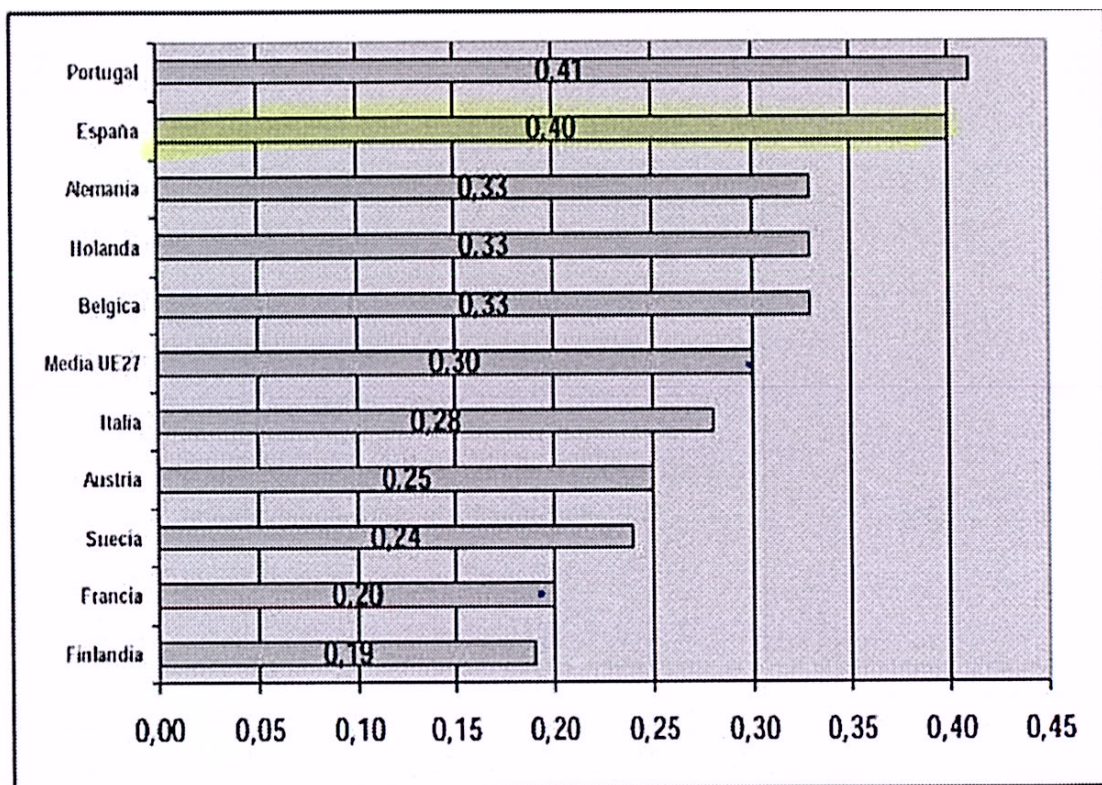


*#Fuente elaboración propia. Evolución del porcentaje de los Presupuestos destinados a Justicia.*



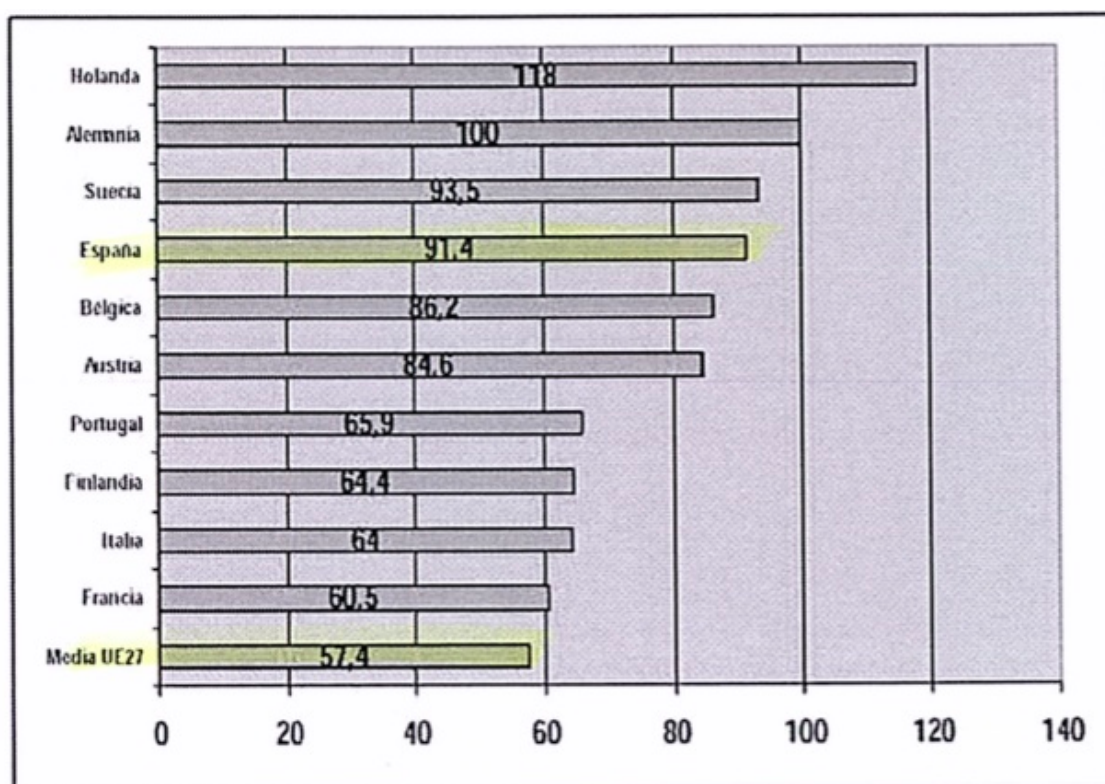
El presupuesto consolidado para el año 2014 asciende 1.473 millones de euros y para poder determinar si este gasto es o no elevado, resulta útil comparar la dotación presupuestaria destinada a la Administración de Justicia con el Producto Interior Bruto, para obtener el porcentaje del PIB que supone. Incorporamos los cuadros del trabajo de Vaquero García ( 2013) en los que, con acierto, se refleja igualmente el porcentaje del Producto Interior Bruto que se destina a la Justicia en ciertos países de nuestro entorno.

En el siguiente gráfico, tomando datos oficiales publicados por CEPEJ, se representa el Presupuesto público en Justicia, como porcentaje del PIB. Destacamos como en España se destina alrededor del 0,40% del PIB mientras que la media europea se sitúa en el 0,30%.



# Fuente: García y Rollón, 2012.

A continuación, mostramos el gasto por habitante destinado a la Administración de Justicia incluyendo el presupuesto destinado a la Administración de Justicia, asistencia jurídica y Fiscalía en nuestro país y en varios países europeos tomados como referencia, observando que en España dicha cifra se sitúa por encima de la media europea.



# Fuente: CEPEJ (Comisión europea para la eficacia de la justicia.) 2012.

Según observa Vaquero García (2013) este mayor esfuerzo presupuestario destinado a la Justicia y el superior gasto por habitante que supone su mantenimiento, no parece deberse a una mayor dotación de fondos para la financiación de la justicia gratuita ya que España se sitúa lejos de la media de la UE de 6,8 euros por habitante frente a los 5,2

euros destinados en nuestro país, ni tampoco a un significativo ni elevado gasto en personal; el número de jueces por cada 100.000 habitantes se sitúa en una de las posiciones más relegadas (10,1 jueces por cada 100.000 habitantes) en relación a la media europea (21,3 jueces por 100.000 habitantes) ni al salario que reciben los jueces, magistrados y demás profesionales de la Justicia muy similar a la media de la UE, tampoco al volumen de recursos humanos dependientes de Justicia al situarse el número de funcionarios judiciales por debajo de la media observada en los Juzgados y Tribunales europeos. Sin embargo el dato relativo al número de abogados por cada juez en activo es relevante y significativo; 26,7 frente a los 9,8 de media en Europa ( tan solo en la Comunidad de Madrid están colegiados un número equivalente a todos los abogados que ejercen la profesión en Francia)

De este análisis comparado concluye el autor que este mayor esfuerzo presupuestario *“parece responder al importante número de casos presentados ante la Justicia y muy especialmente a la excesiva tasa de litigiosidad, que genera unos elevados costes de dilación en los procedimientos judiciales.”*

Por su parte, los costes privados se ven nutridos principalmente de los gastos derivados del pago de los servicios de los profesionales del derecho, fundamentalmente honorarios de los abogados y derechos de los procuradores, honorarios de peritos y otros expertos técnicos en la materia objeto de controversia, copias, certificaciones, notas, testimonios y documentos solicitados en los Registros Públicos, gastos de Notario, por las costas del proceso y las tasas judiciales.

Las pérdidas ocasionadas por la dilación, el coste de oportunidad o el tiempo dedicado a la litigación, los costes de transporte, la intranquilidad, el desasosiego o la afectación psicológica de ver los propios derechos en cuestión y otros costes ocultos o indirectos, también deben computarse como costes de la litigación.

No podemos olvidar que la demanda de litigios, es una demanda inducida, y por tanto genera importantes problemas de deficiente o asimétrica información entre clientes y

abogados, generando problemas clásicos de la teoría del principal-agente, que, aún siendo muy interesante sólo dejamos apuntada en el presente trabajo. (Santos Pastor y Carmen Vargas en *“El coste de la Justicia”* Cuadernos de Derecho Judicial. Escuela Judicial del CGPJ. 2001)

#### *4.2.1.3 Los beneficios.*

Tampoco debemos desconocer que la tutela judicial efectiva genera indudables beneficios o externalidades positivas. La Justicia está directamente relacionada con el bien común, *es la virtud social por excelencia, la práctica de dar a cada cual lo que le corresponde, o darle a cada quien lo suyo* como apuntaba Aristóteles en la *Ética nicomaquea*. En la Justicia se distinguen dos dimensiones; la Justicia distributiva referida a que lo justo es en tanto la asignación de bienes para una sociedad, es decir, distribuir las desventajas y las ventajas que corresponden a cada miembro de una sociedad según su mérito y la Justicia conmutativa, aquella que se encarga de la restauración de la igualdad que se ha perdido, dañado o violado a través de una reparación contractual.

Desde su orden económico, la Justicia vela por establecer una serie de principios normativos que guíen la asignación de los beneficios en toda actividad económica. Este modo de Justicia deberá ir a la par con la llamada Justicia retributiva, la cual orienta la proporcionalidad de los resultados y las consecuencias, así como con la Justicia procedimental que se refiere a la aplicación de la Ley. No hay duda de que la Justicia tiene un carácter ordenador en la sociedad y genera externalidades positivas.

Dejando a un lado la cuestión estrictamente filosófica, la Justicia se configura como un bien preferente y por ello debe garantizarse por el poder público, todos los ciudadanos son demandantes potenciales de una Justicia rápida y eficaz y proporciona beneficios de certeza, protección de derechos y la paz social: *“la Justicia es el cumplimiento de las normas que regulan la convivencia entre los ciudadanos”* según Valliño.

Utilizando la lógica definida por el Teorema de Coase, podemos considerar que una Justicia rápida y eficaz contribuye a eliminar la incertidumbre que tienen los ciudadanos sobre los derechos, hacer más seguras sus relaciones sociales, jurídicas y económicas y a reducir los costes de transacción. Otorga un mayor grado de seguridad y confianza ya que en caso de plantearse una controversia entre partes, ésta será resuelta en un plazo razonable, la resolución será predecible y además se ejecutará a un coste que no neutralice los beneficios marginales de acudir al proceso, haciendo más fácil el intercambio entre las partes, la firma de contratos o las inversiones extranjeras. Todo ello supone importantes beneficios en el medio y largo plazo tanto económicos como sociales, garantizando además la paz social, como indica Toharia (2005) , *“la Justicia ejerce de celadora eficaz de la democracia y de los derechos y libertades.”*

#### 4.2.2 JUSTIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN

Si entendemos la Justicia como un servicio público que debe financiarse mediante el pago de impuestos (Collado, 2012) y que su prestación debe responder a razones de eficiencia y de equidad, para garantizar el máximo bienestar de la sociedad al menor coste posible conjugado con elementos distributivos para conseguir que nadie quede excluido de la tutela judicial efectiva reconocida por el artículo 24 de la CE, es lógico defender que la financiación de la justicia sea, al menos en su mayor parte, de naturaleza pública (Vaquero García, 2013) lo que nos obliga a determinar el coste que supone mantener el sistema judicial.

Con ello, en palabras de Pastor (1993) *las autoridades públicas tienen que garantizar una Justicia que proporcione una mayor tutela, con una mayoría disuasión en los pleitos y una menor conflictividad potencial y todo esto al menor coste posible*, lo que determina desde una perspectiva del óptimo de Pareto, conseguir una Administración de Justicia eficiente hasta el punto donde no sea posible aumentar el nivel de tutela judicial de un ciudadano sin desproteger a un usuario adicional ( Mery, 2002)

Estos deberían ser los parámetros de referencia de toda política pública de reforma de la Justicia y más concretamente aquella que consista en implantar o ampliar el establecimiento de una tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional así como para la determinación de su cuantía, exenciones o devoluciones de lo recaudado.

El ejecutivo tampoco pretende desoír la opinión de la ciudadanía en relación a la Justicia y su Administración y por eso toma en consideración encuestas y barómetros oficiales para definir los objetivos perseguidos por la política pública, de acuerdo al esquema lógico de la teoría del interés privado o *public choice*.

Según indica José Juan Toharia en el interesantísimo trabajo *“La Justicia ante el espejo. 25 años de estudios de opinión del CGPJ”* los ciudadanos evalúan la Justicia en dos grandes planos o dimensiones: el de la eficiencia y el de la legitimidad social.

El concepto de eficiencia se refiere a *la capacidad del sistema de justicia para producir respuestas eficaces y efectivas a las cuestiones que le son sometidas*. El grado de eficiencia de un sistema judicial depende de tres grandes cuestiones: de la rapidez y diligencia en la tramitación de los asuntos, de la efectividad real de las decisiones adoptadas en cuanto a su nivel de ejecución y al grado de preparación profesional de los jueces y magistrados.

Por su parte, la legitimidad social hace referencia *al grado de confianza y credibilidad que los ciudadanos tiene del sistema de justicia* y que deriva esencialmente de la forma en que la ciudadanía evalúa la independencia e imparcialidad judicial, el grado de accesibilidad y la capacidad para dar una respuesta adecuada a la sociedad en su conjunto.

Así, la Administración de Justicia siempre puede ser más imparcial, más independiente y más competente, al establecerse estas cualidades como virtudes horizonte, pero sin embargo, los ciudadanos desarrollan una opinión crítica sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia con dos aspectos fundamentales; los relativos a la lentitud y los referentes a la accesibilidad de los ciudadanos que generan indefensión de los más débiles.

Considero interesante destacar en las siguientes líneas, algunos datos obtenidos de encuestas de opinión y barómetros elaborados por Organismos oficiales e instituciones, partiendo de la idea de que, *en un contexto democrático, la estabilidad y el éxito funcional de las instituciones públicas depende en gran medida de la forma en que son evaluadas por la ciudadanía en relación a su eficiencia y legitimidad*, como planteó originalmente Lipset (1959,1960) idea consolidada posteriormente por Linz (1978).

#### *4.2.2.1 Encuestas y Barómetros Externos de opinión.*

Más allá, dentro del paradigma de entender al ciudadano como cliente en el ámbito de la nueva gestión pública, es fundamental servirse de instrumentos de conocimiento de las demandas y valoraciones de los usuarios sobre la calidad de los servicios públicos mediante encuestas y estudios de opinión, para conseguir la legitimidad de las reformas planteadas y planificar los esfuerzos en las políticas públicas (conclusiones del Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos. 2000)

El IV y último barómetro externo de opinión sobre "La imagen de los abogados y de la Justicia en la sociedad española" elaborado por Metroscopia en septiembre de 2011 para el Consejo General de la Abogacía Española, pone de manifiesto cómo al analizar el periodo 2008-2011, coincidiendo con los años de mayor auge de la crisis económica, los españoles han reducido su confianza en el Estado de Derecho, pasando a ser mayoría absoluta (54% en 2011 frente a 31% en 2008) los que consideran que España tiene un Estado de Derecho en peor situación que el resto de países avanzados y como efecto colateral de la profunda crisis económica sufrida, la mayoría de los ciudadanos (un 54%) considera que los medios que el Estado destina para garantizar la defensa jurídica son insuficientes y sólo un 27% opina que son suficientes ( mientras que en 2008 estos porcentajes eran mucho más cercanos entre sí: respectivamente, el 47% y el 39%).

La sociedad española considera que "la Administración de Justicia funciona mal, da una imagen anticuada, es tan lenta que siempre que se pueda vale más evitar acudir a ella, su

lenguaje y sus procedimientos son excesivamente complicados y difíciles de entender para el ciudadano medio, en muchas ocasiones no sirve de nada que dé la razón pues en la práctica la sentencia es papel mojado ya que o no se cumple, o se cumple tarde y mal, con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual, tienden a estar fuera de la sociedad y, además, a la hora de dictar sentencia por lo general no actúan con total independencia.”

Sin embargo, junto con estas severas críticas acerca de la Justicia en España, los ciudadanos manifiestan que “nuestra Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y de las libertades; que los tribunales suelen dar finalmente la razón a quien efectivamente la tiene; que en general los jueces no están predispuestos, de entrada, a favor o en contra de ninguna de las partes implicadas (aunque luego, tiendan a dejarse influir); y que, en todo caso, son tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea “. Por ello, los datos y reacciones inmediatas de la ciudadanía deben ser analizados en base a un método que combine estas dos actitudes contrapuestas y permita vislumbrar un retrato de la Justicia matizado y más preciso donde se aprecien las luces y sombras, puntos de conflicto y posibles causas( *datos obtenidos del IV barómetro externo de opinión sobre la Justicia*).

El décimo barómetro del CGPJ, de 25 de septiembre de 2008 relativo a la “ encuesta a población general sobre la Administración de Justicia “ arroja conclusiones similares a las contenidas en los barómetros externos de opinión encargados por el colectivo de abogados en nuestro país. En la reunión plenaria del Consejo General del Poder Judicial del día 25 de julio del año 2013, se propone que el Pleno adopte la resolución que considere oportuna, sobre el contrato de realización del XI Barómetro de Opinión sobre la imagen de la Justicia en la sociedad española, cuyos resultados esperamos expectantes.

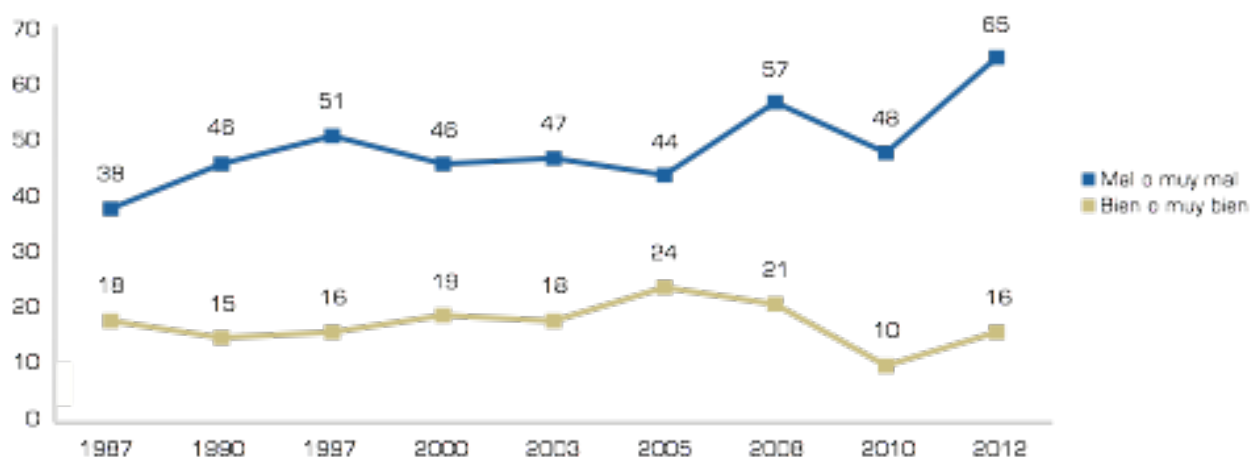
Las encuestas de opinión desarrolladas por el Consejo General de la Abogacía Española, con datos de junio de 2014, ante la pregunta “¿A qué achaca usted la lentitud y retraso de los procesos judiciales?” el 48 % de los encuestados consideran que a la falta de



medios materiales y de personal, un 29% al incumplimiento de horarios y falta de productividad, el 14% a la falta de interés en agilizar los procedimientos, el 5% al excesivo garantismo de las leyes procesales y tan sólo un 4% a la generalización de la justicia gratuita que incrementa la litigiosidad.

De estos datos podemos inferir que la imagen que la Administración de Justicia proyecta en la sociedad, no es del todo satisfactoria aunque no es, ni mucho menos, el colectivo que peor posición ocupa en el ranking de valoraciones ciudadanas. Todo ello implica que la reforma de la Administración de Justicia, garantizando un funcionamiento eficiente y equitativo, es necesaria y demandada por la sociedad en la que vivimos. De un superficial análisis inicial, prácticamente la mitad de los encuestados consideran que los problemas de la Justicia en España se deben a una falta de medios y no a una excesiva litigiosidad (esta causa es señalada tan sólo por el 4%) por lo que se deduce que la sociedad demanda una solución de política de oferta y no de política de demanda como es la opción elegida, de aquí puede surgir el rechazo generalizado de la norma al reflejar en cierto modo, la incompreensión por parte del poder político de las demandas ciudadanas.

Figura 1. Percepción del funcionamiento de la Administración de Justicia

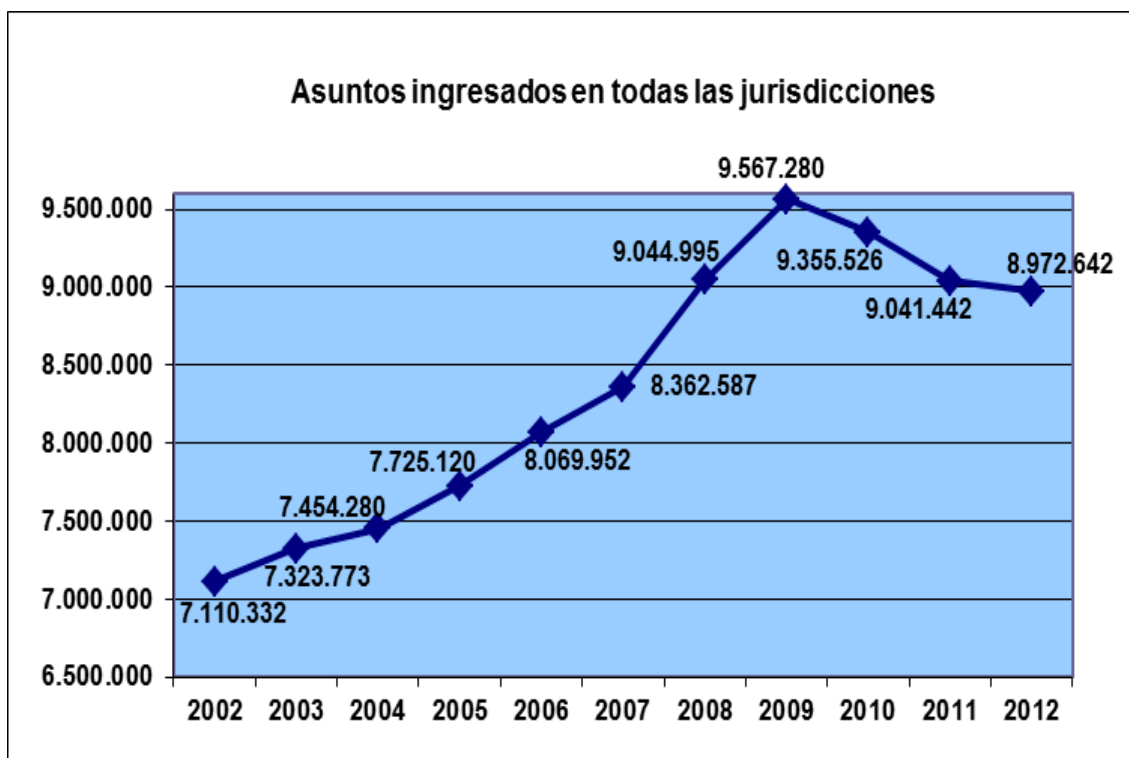


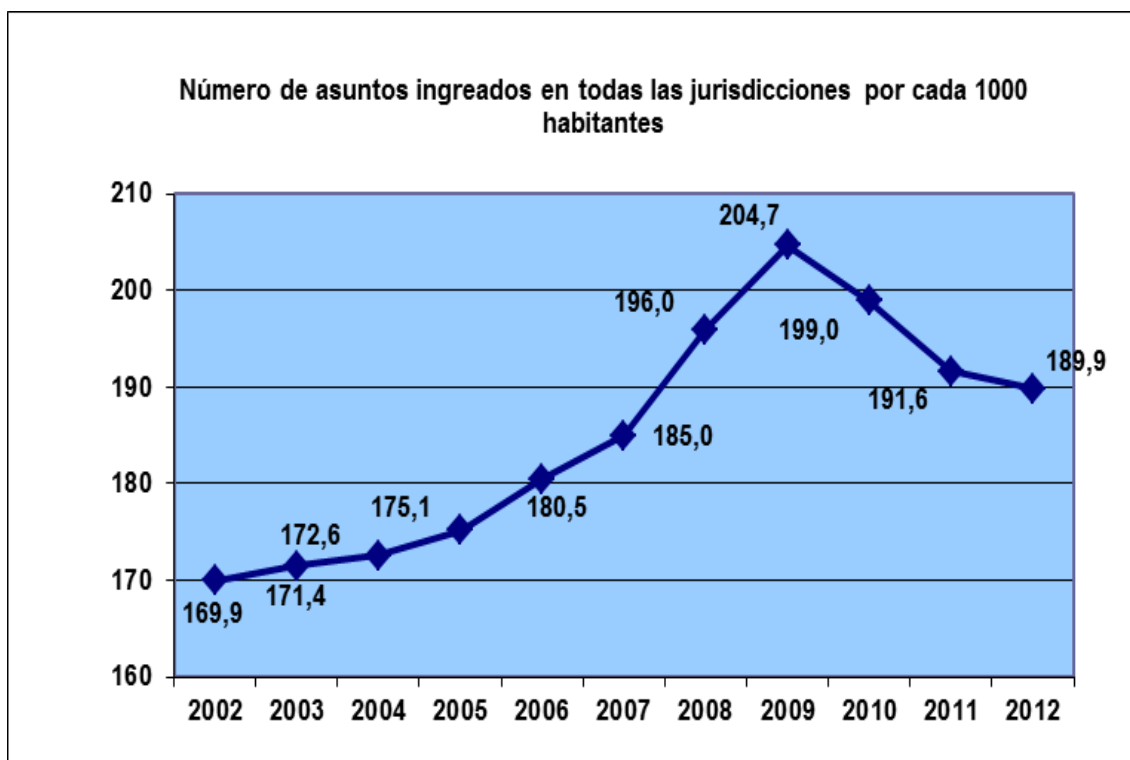
# Fuente. Fundación Wolters Kluwer. Observatorio de la actividad judicial. 2012.

#### 4.2.2.2 La posición defendida por el Ministerio de Justicia.

El Ministerio de Justicia alega para defender la ampliación de las tasas judiciales a los supuestos explicados, cuatro razones fundamentales que justifican su intervención regulatoria:

-La primera de la razones responde a la elevada tasa de litigiosidad observada en España, especialmente en el orden civil y penal, con un número de litigios por habitante de los más altos de Europa, al entrar en los juzgados españoles aproximadamente cuatro millones y medio de asuntos, lo que, exportando este resultado a países con una población similar a la española, cabría esperar que la demanda de tutela judicial fuera un 25% inferior a la real, debido principalmente, como señala Vaquero García, a la falta de medios públicos para alcanzar soluciones extrajudiciales.





# Fuente: *La panorámica de la justicia durante 2012. Consejo General del Poder Judicial.*

*La tasa de litigiosidad se refiere al número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes de población. Se utilizan las poblaciones oficiales al 1 de enero de cada año, publicadas por el Instituto Nacional de Estadística.*

-En segundo lugar podemos destacar la mayor duración de los procesos judiciales, en términos comparados, lo que se traduce en una importante rémora al presupuesto público. En la práctica resulta relativamente sencillo dilatar un procedimiento judicial con recursos en la segunda instancia con poca probabilidad de éxito, aunque, en cierta manera, exista un cierto desincentivo con la pérdida del depósito judicial exigido para recurrir si finalmente se ven desestimadas sus pretensiones (reforma procesal de 2011). En la jurisdicción contencioso administrativa, culpable, en gran parte, de la excesiva duración de los procedimientos y derivada, entre otras, de la dificultad para adoptar

acuerdos extrajudiciales por imperativo de sus normas de organización y funcionamiento, de las habituales suspensiones y el carácter excesivamente formalista de la actividad probatoria y de la documental del expediente administrativo, los procedimientos tienen una duración media de 14,2 meses en el ámbito de la primera instancia y prácticamente el doble, 24,3 meses, a nivel de las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia y se observa una tendencia positiva en la evolución de la duración de los procesos (cada año la duración es mayor) como indicamos en el cuadro adjunto.

### Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

	2013	2012	2011	2010	2009
Jdos. de lo Contencioso	14,2	13,6	12,9	12,0	11,1
T.S.J. Sala Contencioso*	24,3	24,6	25,9	25,7	26,2
J. Central Contencioso	10,9	14,0	16,9	16,0	14,8
A. Nacional. Sala Contencioso*	20,4	19,9	18,6	17,1	17,6
Tribunal Supremo Sala 3ª	15,5	16,5	18,0	17,2	18,8

\* En única instancia

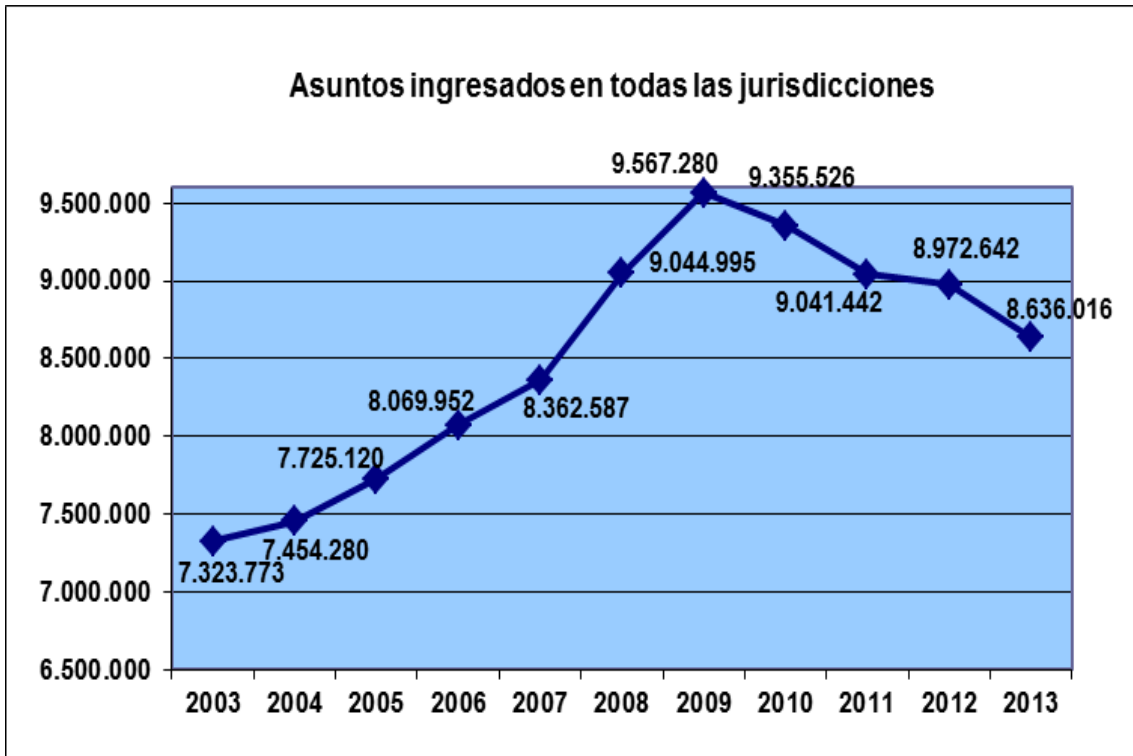
# Fuente: *La justicia dato a dato 2013. CGPJ.*

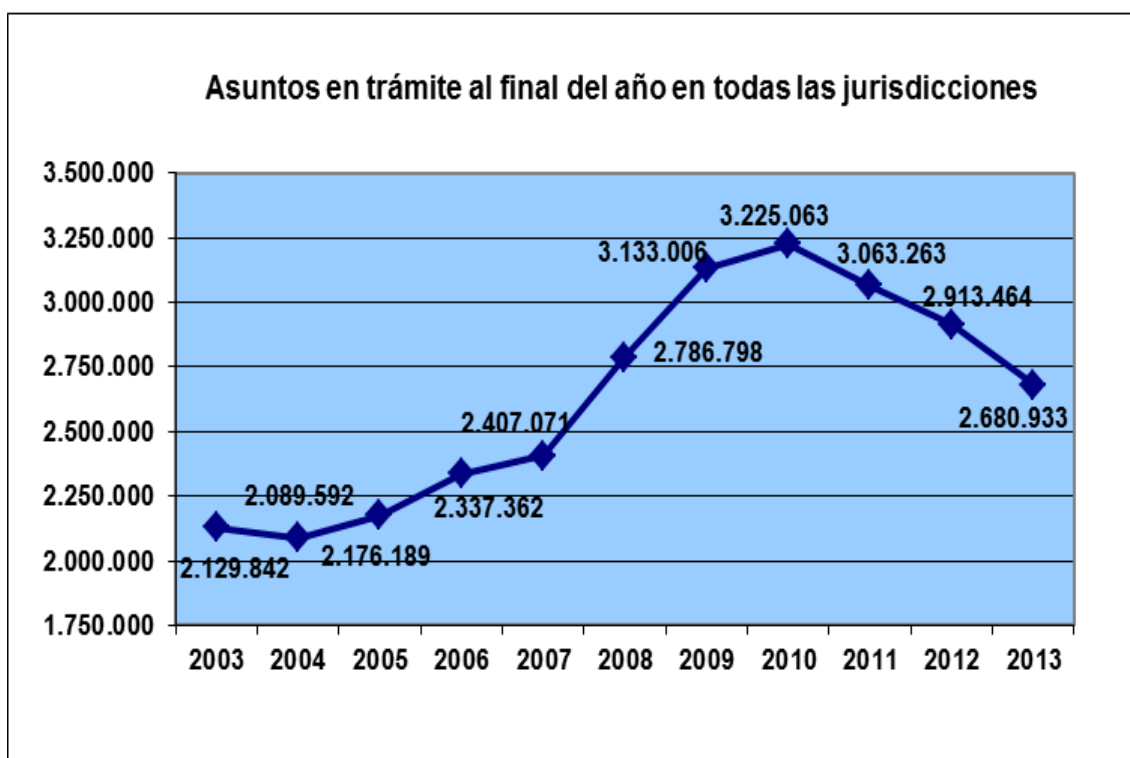
Sin embargo, a diferencia de lo que mantiene el Ministerio, en términos globales, la duración media de los procedimientos en España se aproxima a la media europea, 289 días frente a los 287 de media y se ve superada dicha duración por países con Portugal (417 días) a diferencia del otro extremo, Austria, con una media de tan solo 66 días de media de duración de los procedimientos judiciales.

-El tercer motivo se refiere a la prolongación excesiva de los procedimientos judiciales lo que determina una elevada tasa de pendencia, al observar una importante cantidad de asuntos pendientes a final del año, así, según la estadística del poder judicial para el año 2013 elaboramos la tasa de pendencia observada durante todo el periodo.

Incorporamos las siguientes series de asuntos ingresados, de asuntos resueltos y de asuntos en trámite al final del año en todas las jurisdicciones para explicar gráficamente

la evolución observada en España, de la que podemos adelantar una tendencia negativa a partir de 2009 tanto para los asuntos ingresados, resueltos y pendientes así como lo que a la tasa de pendencia se refiere, lo que implica una mejoría en el sistema en los cuatro o cinco últimos años.





	TASA DE PENDENCIA	% VARIACIÓN INTERANUAL
2003	1,46	
2004	1,38	-5,48
2005	1,35	-2,17
2006	1,47	8,89
2007	1,28	-12,93
2008	1,32	3,13
2009	1,33	0,76
2010	1,26	-5,26
2011	1,30	3,17
2012	1,10	-15,38
2013	1,00	-9,09

# Fuente: La Justicia dato a dato año 2013. CGPJ

La tasa de pendencia pone en relación los asuntos pendientes al final del periodo y los resueltos en el mismo periodo. En este caso, se reflejan los datos del periodo 2003-2013 en todas las jurisdicciones y su variación interanual.

-Y por último, la ampliación de la Justicia gratuita derivada de la aportación para su financiación y sostenimiento del importe recaudado por las tasas judiciales opera como cuarto motivo declarado por el regulador para justificar el sentido de la reforma operada, lo que analizaremos más adelante.

El legislador en este caso ha optado por utilizar una política de demanda centrada en reducir la litigiosidad a través de un desincentivo económico, la introducción de la tasa judicial, si bien, como ya adujimos en el análisis de la MAIN incorporada a la norma, no se han planteado otras alternativas, como el uso de políticas de oferta o incluso de políticas públicas combinadas de oferta y demanda.

En realidad, lo que nos corresponde analizar en el presente trabajo es si con la ampliación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden jurisdiccional civil, social y contencioso administrativo se está resolviendo el problema de la litigiosidad de la manera más acertada así como satisfaciendo la demanda ciudadana de forma coherente y racional.

#### 4.2.3 DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS PERSEGUIDOS POR LA NORMA.

La Administración de Justicia, como las demás instituciones públicas responde al objetivo de contribuir al aumento del bienestar social, a través de las actuaciones que le son propias (eficiencia) y a mejorar la distribución de ese bienestar con arreglo también a sus acciones propias y a los valores establecidos por la sociedad (equidad).

El contenido de esta función de bienestar social implica que la tutela al derecho reconocido suponga por un lado, la obtención del ciudadano de una compensación por un agravio sufrido, por otro, la disuasión de la actividad indeseada causante del agravio y además la reducción del número de conflictos sociales, potencialmente litigiosos o no.

Este objetivo general prácticamente englobaría la mayoría de los objetivos específicos que se atribuyen a la Administración de Justicia, siempre y cuando estén bien definidos. En todos ellos encontramos un *trade off* entre eficiencia-equidad que la política pública seleccionada deberá salvar con el mayor equilibrio posible centrándose en un enfoque de demanda, de oferta o un intento combinado de ambas.

#### *4.2.3.1 Objetivo general.*

El objetivo general perseguido por la Ley de tasas para el ejercicio de la potestad jurisdiccional consiste en proporcionar una tutela judicial rápida, eficaz y garantista a todos los ciudadanos lo que necesariamente implica encontrar una solución al problema de la excesiva litigiosidad observada en nuestro sistema judicial y un apoyo a la financiación del sistema. Con ello el objetivo general perseguido por la norma, y por otras medidas adoptadas recientemente en este ámbito es reducir la litigiosidad generadora de importantes costes para el sistema judicial.

#### *4.2.3.2 Objetivos específicos.*

El preámbulo de la Ley 10/2012 dispone “*Con esta asunción por los ciudadanos que recurren a los tribunales de parte del coste que ello implica se pretende 1) racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional, al mismo tiempo que la tasa aportará unos 2) mayores recursos que permitirán una mejora en la financiación del sistema judicial y, en particular, de la asistencia jurídica gratuita*”

El objetivo del trabajo consiste en analizar si la reciente Ley de Tasas ha conseguido en su primer año de vigencia el resultado esperado; es decir si los dos objetivos perseguidos por la norma han sido satisfechos: 1) racionalización del ejercicio de la



potestad jurisdiccional y 2) mejora en la financiación del sistema judicial, en especial de la asistencia jurídica gratuita.

Como indica Loredó Colunga (2003) en un interesantísimo estudio elaborado en el año 2003 con ocasión de la recuperación de las tasas con la Ley 53/2002, y que entendemos se encuentra en plena vigencia, *“la específica finalidad de las tasas consiste en repercutir parte del coste del servicio público en el usuario o beneficiario del mismo, luego responden a una evidente intención recaudatoria: obtener fondos adicionales para financiar el servicio que se presta, según establece expresamente el art. 7 de la LTPP. Este planteamiento, aplicado a la tasa judicial, revela que la intención primera del legislador es facilitar la financiación de la reforma de la justicia, pues se trata de un servicio cuyo coste venía asumiendo íntegramente el Estado. Aun siendo esto así, resulta que no se prevé la aplicación directa de los ingresos obtenidos a dicho fin, luego podemos plantearnos la existencia de difusos objetivos añadidos.”*

En el citado artículo se plantea la existencia de una finalidad aneja a la genérica de las tasas, es decir, como mecanismo de cofinanciación de servicios públicos entre el ente prestador y el ciudadano prestatario, funcionando como mecanismo potencialmente disuasorio de la litigiosidad al aumentar con su establecimiento el coste para el litigante y beneficioso para el sistema judicial en su conjunto al hallarse saturado de asuntos.

En esta misma línea de razonamiento, Esteller-Moré (2002), *“justifica el establecimiento de una tasa judicial en el hecho de que el acceso a la justicia no siempre es socialmente deseable, de modo que la tasa opera como desincentivador cuando los costes sociales son mayores que los beneficios. Así, aunque a priori genere un rechazo social, el establecimiento de la tasa y la reducción consiguiente de la litigiosidad redundará en una mejora del sistema al reducir las dilaciones y puede servir igualmente como elemento de redistribución de la renta de forma más igualitaria.”*

De esta manera, la tasa se utiliza con una evidente finalidad extrafiscal: desincentivar una actividad que se considera perjudicial para el conjunto de la sociedad y está

amparada por la doctrina legal del Tribunal Constitucional que admite esta utilización complementaria y prevista en la Ley General Tributaria.

#### 4.2.4 EFECTOS Y RESULTADOS.

El debate sobre el establecimiento de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional no es para nada una cuestión reciente. Desde la perspectiva del análisis económico del derecho, Posner en 1985, proponía que *“las partes soporten una fracción mayor de los costes del juicio, incluyendo los costes que ocasionan a otros en términos de dilación.”*

Observamos que la norma define dos objetivos pretendidos, el primero y más importante, relativo a la racionalización del uso de la justicia, lo que significa conseguir la disminución de la demanda de tutela de los tribunales para evitar una excesiva litigiosidad que permita reducir todos los costes que ésta supone y por otro lado y con carácter subsidiario conseguir una mejora en la financiación del sistema judicial, en especial de la asistencia jurídica gratuita, al imputar el importe de lo recaudado con las tasas judiciales al mantenimiento del sistema en su conjunto.

##### *4.2.4.1. La mejora en la financiación del sistema judicial.*

Hacemos con carácter previo una precisión importante en relación a este segundo objetivo que vincula el importe recaudado a la financiación del sistema de justicia, lo que justifica su estudio anticipado al primero y más importante, alternado el orden establecido en la norma. Debemos resaltar la dificultad de la consecución del mismo así como el propio seguimiento y control. por el propio diseño del sistema de financiación pública a través de los Presupuestos Generales del Estado y en la misma definición y concepto de tasa, como instrumento tributario.

El artículo 11 de la Ley 10/2012 establece: *“la tasa judicial se considerará vinculada, en el marco de las disposiciones de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia*

*Jurídica Gratuita, al sistema de justicia gratuita en los términos establecidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio.”*

Por su parte la Ley General Tributaria dispone que el legislador podrá afectar el importe de los recaudado por una tasa al cumplimiento de fines determinados, si bien, esta vinculación debe estar expresamente prevista.

Nada impide que una norma con rango de ley determine el concreto destino de la recaudación de una tasa específica, si bien, hasta que esta previsión no se encuentre en el instrumento normativo adecuado, no podrá darse al importe de lo recaudado otro destino que su ingreso en las arcas públicas para financiar, según la Ley de Presupuestos del año en curso, las políticas públicas que se hayan elegido como preferentes y en el porcentaje concedido al Ministerio en cuestión, sin perjuicio que por otras razones, de justicia social por ejemplo, el reparto de los Presupuestos Generales del Estado incremente la dotación asignada al Ministerio de Justicia y tanto éste, como las Comunidades Autónomas y el Consejo General del Poder Judicial decidan destinarlo principalmente a subsidiar la justicia gratuita.

Si nos parece difícil conocer qué porcentaje de la Justicia es financiado por las tasas, más complicado aún es conocer qué parte de las mismas sufraga la asistencia jurídica gratuita prevista en la próxima Ley de asistencia jurídica gratuita ( Proyecto de Ley publicado en el BOE el 7 de marzo de 2014 que entrará en vigor el 7 de septiembre de 2014) si tenemos en cuenta que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia (Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja) financian gran parte de las subvenciones dirigidas al sostenimiento de tal ayuda, lo que hace incontrolable qué parte concreta de la recaudación por tasas judiciales ingresada en los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Ministerio de Justicia y cuál de esta asignación financiará la asistencia jurídica gratuita y qué porcentaje de los Presupuestos de las Comunidades Autónomas, concretamente qué parte de ingresos propios y cual de los transferidos por el Estado, irán destinados a la cobertura de los gastos que, en materia de

turno de oficio, los Colegios de Abogados facturan trimestralmente a los Ejecutivos regionales.

Dada la imprecisión legal de la transferencia directa de la recaudación por tasas a la financiación de la justicia gratuita y debido a la inexistencia de datos que nos permitan realizar un análisis en condiciones, nos centraremos ,ya en el punto siguiente, en el estudio de los efectos que las tasas producen en la litigiosidad para analizar el éxito o fracaso del primer objetivo. No obstante, a título meramente indicativo procedemos a transcribir los presupuestos inicialmente aprobados para la financiación de la asistencia jurídica gratuita de los últimos años, concluyendo que no parece más que una quimera idealista la introducción de la mención a la financiación de la justicia gratuita con el importe de las tasas recaudadas, quizás para matizar el rechazo social experimentado por la política pública introduciendo algún tinte de equidad.

	2003	2004	2005	2006	2007
Andalucía	15.324.717	18.986.960	23.002.458	29.533.578	30.419.585
Aragón					
Asturias					
Canarias	6.576.569	7.983.596	9.113.815	11.122.510	13.750.000
Cantabria					
Cataluña	28.494.487	32.855.042,17	39.999.155	43.635.456	48.530.316
Comunitat Valenciana	9.091.950	9.095.260	10.845.260	11.758.760	17.638.140
Galicia	3.917.873	5.015.446	6.423.433	7.245.170	7.663.444
Madrid (Comunidad de)	10.314.170	21.328.742	21.328.742	25.946.000	28.946.000
Navarra (Comunidad Foral)	912.503	1.302.712	1.500.000	1.580.000	1.675.000
País Vasco	3.634.399	4.181.392	7.883.167	8.881.646	9.838.581
La Rioja					
Ministerio	18.304.830	18.304.830	27.626.400	27.626.400	32.314.870
<b>Total</b>	<b>96.571.498</b>	<b>119.055.984</b>	<b>147.724.435</b>	<b>167.331.526</b>	<b>190.775.936</b>
<b>Variación interanual</b>		<b>23,28%</b>	<b>23,28%</b>	<b>23,3%</b>	<b>14,01%</b>

2008	2009	2010	2011	2012	2013
31.393.012	32.491.767	32.261.433	44.723.819	44.769.282	44.687.671
		4.214.626	4.214.626	4.021.353	4.021.300
		4.030.223	2.700.000	5.158.431	3.801.064
14.300.000	14.300.000	14.300.000	14.300.000	21.300.000	18.300.000
		1.570.000	1.570.000	1.262.390	1.970.000
52.594.265	52.839.000	66.784.337	60.135.731	57.128.945	57.128.945
23.069.000	18.439.710	18.439.710	18.439.710	20.939.710	20.939.710
8.342.317	8.592.567	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
34.024.920	34.024.920	34.024.920	34.024.920	34.024.920	39.848.871
1.850.000	1.850.000	2.000.000	2.325.000	2.865.000	2.625.000
12.292.373	13.106.179	14.855.490	16.724.964	16.493.179	11.651.001
				920.371	828.334
33.719.200	30.897.880	34.887.460	31.854.730	34.151.060	34.151.060
<b>211.587.095</b>	<b>206.542.023</b>	<b>237.368.199</b>	<b>241.013.500</b>	<b>253.034.641</b>	<b>249.952.956</b>
<b>23,30%</b>	<b>-2,4%</b>	<b>9,00%</b>	<b>1,30%</b>	<b>5,0%</b>	<b>-1,20%</b>

#Fuente: La justicia dato a dato año 2013. CGPJ. datos en euros. Los presupuestos recogidos son los inicialmente aprobados, no obstante puede que el gasto final sea considerablemente superior al inicial al tratarse de una partida ampliable.

### Tasas por ejercicio de la potestad jurisdiccional<sup>21</sup>

	2012		2013	
	Bruta	Líquida	Bruta	Líquida
Andalucía	9.551	9.471	33.423	33.070
Aragón	3.323	3.299	7.305	7.214
Asturias (Principado de)	864	855	5443	5371
Balears (Illes)	1.658	1.637	6.587	6.552
Canarias	1.006	988	9.853	9810
Cantabria	13.218	13.142	19.264	18.991
Castilla y León	965	954	10430	10341
Castilla-La Mancha	3.076	3.068	8.694	8.607
Cataluña	33.936	33.803	59.742	58.113
Comunitat Valenciana	16.030	15.894	21.021	20.785
Extremadura	342	338	3163	3114
Galicia	5.174	5.102	13.675	13.579
Madrid (Comunidad de)	63.750	63.318	88.359	87.387
Murcia (Región de)	505	488	5362	5334
Navarra (Comunidad Foral de)	588	588	2500	2475
País Vasco	18.888	18.779	24.306	24.006
Rioja (La)	69	68	1402	1386
Ceuta	4	4	232	227
Melilla	3	3	180	174
<b>Total</b>	<b>172.950</b>	<b>171.799</b>	<b>320.941</b>	<b>316.536</b>

# Fuente: La justicia dato a dato año 2013.

Datos en miles de euros tomados del Ministerio de Economía y Hacienda.

Del análisis de datos expuestos podemos concluir que en nada ha influido la ampliación de las tasas por el ejercicio de las potestad jurisdiccional , al menos, en la financiación directa de la asistencia jurídica gratuita, más aún, en el primer año de vigencia de la norma, el presupuesto destinado se ha visto disminuido incluso en un 1,2% respecto del año anterior 2012, mientras que la recaudación por tasas judiciales en este mismo periodo aumentó prácticamente el doble en relación al año anterior; 171.799 millones de euros a 316.536 millones de euros.(Analizamos únicamente este periodo para mostrar cómo ha incrementado lo recaudado en concepto de tasas judiciales con la entrada en vigor de la Ley, momento en que el que teóricamente se vincula el importe de lo recaudado con la financiación de la asistencia jurídica gratuita, resultándonos irrelevante lo ocurrido en periodos anteriores al no existir tal afectación prevista en la norma.)

Se observa únicamente en el año 2009, otra reducción del presupuesto destinado a la justicia gratuita, del 2,4 % en relación al 2008, rompiendo así la tendencia generalizada observada desde el año 2003, con variaciones interanuales de alrededor de un 23% hasta el año 2007 en el que experimenta un incremento menor, pero nada desdeñable del 14% para volver a aumentar en las previsiones del 2008 en el mismo porcentaje, y así, con la salvedad del año 2009, seguir incrementando en tasas menores de 9%, 1,3% y 5% para el año 2012.

No podemos olvidar que al tratarse de variaciones interanuales, en relación únicamente al año inmediatamente anterior, no ofrece una imagen del todo fiel de la evolución real de las partidas, a lo que añadimos el hecho de que al tratarse de previsiones inicialmente aprobadas, sin perjuicio de su ampliación a lo largo del ejercicio presupuestario y de que durante todo este periodo ya rige la imposición de tasas judiciales, aunque reducidas a unos pocos supuestos de hecho, en todo caso neutralizarían la primera idea que sobre su impacto e influencia nos podríamos hacer.

Como podemos comprobar del análisis de datos, la implantación de las tasas judiciales aportó unos recursos al Estado de 316 millones de euros en su primer año de aplicación, 2013, siendo el coste total de la Justicia en España de 3.800 millones de euros, un 8,3 por ciento de lo recaudado con las tasas.

Según balance realizado por el propio Ministerio de Justicia, en abril de 2014 y resultante de esta información, el Gobierno considera que no podría haber aumentado el número de personas que se benefician del servicio de justicia gratuita *"Si no hubiésemos aprobado las tasas judiciales, nosotros no hubiésemos podido elevar los umbrales de renta. Nosotros hoy proporcionamos la justicia gratuita a un número muy importante de ciudadanos en España que antes no tenían"*.

Tras apuntar que la recaudación se ha destinado a sufragar los costes de la Administración judicial y los de la justicia gratuita, el Ministro ha defendido que el Gobierno cubrirá con cargo a las tasas los sobrecostes que tengan que asumir las Comunidades Autónomas por ofrecer este servicio, *"hasta un límite de tres veces la desviación media del territorio Ministerio"*, que afecta a cinco regiones que no tienen transferidas las competencias en materia de Justicia.

ésto, sin embargo, ha desencadenado críticas de la oposición al asegurar que ninguna Comunidad Autónoma ha recibido dinero para sufragar la justicia gratuita, a pesar de que el coste de este servicio está vinculado a la Ley General de Presupuestos de 2013 y las últimas Conferencias Sectoriales, y por lo tanto no parece haberse solventado la indeterminación expuesta en líneas anteriores ni la falta de vinculación directa de lo recaudado a sufragar la asistencia jurídica gratuita, al menos de un modo transparente y con mecanismos que permitan la auditoria y el control.

No puede comprobarse, o al menos no existe una disponibilidad pública de datos que permitan comprobar tales afirmaciones sobre la financiación del sistema de justicia gratuita con los 316 millones de euros recaudados por las tasas judiciales en 2013, ni mucho menos cómo se producen las transferencias finalistas a las Comunidades Autónomas. El objetivo pretendido con la norma, entiendo, que se produce a efectos meramente dialécticos pero sin posibilidad de evaluación de sus resultados.

#### *4.2.4.2. La racionalización en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.*

A lo largo de las siguientes líneas estudiaremos los efectos que la política de reimplantación de las tasas judiciales ha producido sobre la litigiosidad y más en concreto analizaremos estos resultados en lo referente al ámbito jurisdiccional contencioso administrativo.

Los litigios seguidos frente y por el Estado reúnen importantes características propias que lo diferencian de la lógica de otros órdenes jurisdiccionales. Dado lo inabarcable del estudio de los efectos sobre la litigiosidad en todos los asuntos presentados ante los cinco órdenes jurisdiccionales; civil, penal, social, contencioso administrativo y militar y gracias al acceso y disponibilidad de datos, centraremos nuestro estudio en los conflictos presentados ante la jurisdicción contenciosa, siendo conscientes de la importancia que cuestiones puntuales pueden tener sobre la litigiosidad en el ámbito administrativo como, y a título de ejemplo, las reclamaciones masivas de funcionarios públicos consecuencia de la política de recortes, la disminución de la actividad sancionadora experimentada en los últimos años, las reclamaciones en materia de paga extra o los conflictos generados por la huelga de AENA, también el cambio de rumbo en la política de intervención de ciertos Organismos públicos, prohibición de prorrogar de servicio activo del personal sanitario, aumento de la jornada laboral consecuencia de modificación legislativa, extinciones de contrato por obra y servicio, máxime cuando al personal estatutario en defensa de sus intereses se le aplica la exención prevista en la Ley de Tasas.

El análisis de resultados que ahora comenzamos girará en torno a tres pilares fundamentales: la litigiosidad, los costes derivados de la misma y las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, de cuya definición conceptual ya nos hemos ocupado en líneas anteriores.



Para poder definir el efecto que la política de reimplantación de tasas judiciales produce sobre la litigiosidad contencioso administrativa debemos referirnos a lo que entendemos por litigiosidad y por qué se considera que una excesiva litigiosidad es obstáculo para la pretendida garantía de la tutela judicial efectiva.

La litigiosidad hace referencia al número de asuntos que ingresan en los tribunales, asuntos en los que se demanda una solución al conflicto planteado entre las partes, en este caso, Administraciones Públicas y particulares o Administraciones Públicas entre sí y puede ser medida en términos absolutos o utilizando una tasa que pone en relación el número de asuntos ingresados por cada mil habitantes, tomando como base el censo poblacional publicado el 1 de enero del año a analizar.

Esta tasa de litigiosidad no debe estudiarse de forma aislada sino en relación con las tasas observadas en años anteriores pudiendo acudir a una medición de la variación interanual de la misma o a la elaboración un índice en relación a un año base.

El primero de los instrumentos nos resulta útil para el análisis de la política que queremos desmenuzar debido a que la implantación efectiva del sistema de tasas judiciales ampliado se produce al inicio de 2013 (como hemos explicado en el capítulo 3) y a que los datos más recientes de la estadística oficial publicada se refieren a este periodo 2013 en relación con el periodo inmediatamente anterior. No obstante, no podemos desechar que la utilización de un índice con año base nos permitiría comprender la evolución de la litigiosidad a lo largo del tiempo, especialmente en el periodo 2003-2013, y así incluir el análisis, nada desdeñable, del impacto que la crisis económica ha producido sobre la justicia, al haber podido generar dos efectos inversos; de un lado un aumento de las reclamaciones judiciales consecuencia de la precariedad laboral, también en el sector público y de la llamada política de recortes y de otro, una disminución de los asuntos derivados de la disconformidad con el resultado del ejercicio de la potestad sancionadora del Estado (Administración Pública) al no poder obviar que

ésta se ha visto reducida considerablemente en los últimos años y por ende reducida el número de potenciales recursos presentados por los particulares sancionados.

También incluiremos en nuestra exposición de datos analizados, la evolución gráfica del número de asuntos ingresados medida en términos absolutos para eliminar variaciones demográficas que pudieran desvirtuar nuestro análisis, adelantando ya que los datos presentados en ambos formatos reflejan simetría en el periodo estudiado.

Hemos visto en el capítulo dedicado a los problemas a los que se enfrenta actualmente la Administración de Justicia cómo, de entre todos los señalados, destaca por su importancia y extensión el relativo a la excesiva litigiosidad observada en el panorama español. La reducción del número de asuntos que ingresan en los tribunales hasta el punto óptimo se ha convertido en el caballo de batalla de los últimos gobiernos que, desde los años del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia en adelante, se han preocupado especialmente por intentar conseguir una disminución (Manuel Alvarez-Buylla *“Los defectos endémicos del proceso y de la Administración de Justicia Española”*. 2012)

Sucesivas reformas procesales en lo contencioso administrativo, a través de la obligatoriedad de la constitución del depósito para recurrir a la segunda instancia, el establecimiento del sistema de costas de vencimiento objetivo o la elevación de las cuantías exigidas para acceder a la apelación, intentaron encontrar la clave para conseguir un uso racional del servicio público de la Justicia, centrándose precisamente en incentivos a la reducción de la demanda de tutela judicial, lo que también debe indicarse, con mayor o menor éxito.

Es por ello que la excesiva litigiosidad debe atacarse desde distintos ámbitos al implicar un coste directo para la garantía de la tutela judicial pretendida. Un excesivo número de demandas ante los tribunales producen un efecto negativo en múltiples aspectos e incrementa otros problemas conexos de manera clara y directa. Para entender este razonamiento debemos concretar ciertos axiomas válidos para la literatura científica:

La tasa de resolución mide el número de asuntos resueltos por los tribunales en un determinado periodo en relación con los ingresados en ese mismo lapso temporal y se considera positivo para la sistema judicial y la sociedad en su conjunto que ésta sea lo mayor posible.

La tasa de pendencia se refiere al coeficiente resultante de dividir el número de asuntos en trámite al final del periodo entre el número de asuntos resueltos en el mismo. Cuanto menor sea esta tasa mayor será la garantía de la tutela judicial efectiva.

La tasa de congestión hace referencia a la relación entre el número de asuntos pendientes e ingresados en un determinado periodo y al número de asuntos resueltos. De la misma manera que con la tasa de pendencia, se establece una relación inversa, cuanto más pequeña sea la tasa de congestión, esto será un indicativo del mejor funcionamiento de nuestro sistema judicial.

La dilación de los procesos judiciales representa la duración media de los asuntos por jurisdicciones, normalmente tomando el mes como unidad de medida.

El número de asuntos resueltos puede provenir, entre otros motivos, de un aumento de la productividad de los jueces y magistrados o de un disminución de asuntos ingresados por jurisdicción, de tal manera que cuanto mayor sea el número de asuntos resueltos, *ceteris paribus*, mayor será la tasa de resolución, menor será la tasa de pendencia y menor la de congestión, por ende más deseable. De igual forma que, presumiblemente, ante una elevada tasa de resolución de los asuntos, la duración de los mismos se verá reducida y con ello minorados los costes asociados a la dilación.

Por simplificar aún más el razonamiento, la resolución en un tiempo prudencial y de un número elevado de asuntos se configura como la clave para garantizar una tutela judicial rápida y eficaz y para incentivar dicha tasas de resolución se pueden utilizar dos tipos de instrumentos; instrumentos de política de oferta para conseguir aumentar la productividad de los agentes intervinientes en el funcionamiento del servicio público Justicia (dotación de medios materiales y humanos) o instrumentos de política de

demanda con la finalidad de reducir la demanda de tutela judicial reclamada o número de asuntos que tienen entrada en los tribunales: litigiosidad.

La utilización de políticas de oferta en tiempos de crisis no parece ser el instrumento más adecuado ya que al exigir un importante incremento de las partidas de los Presupuestos públicos destinados a la dotación de la Administración de Justicia se produce un doble efecto negativo derivado de una parte, del aumento de la carga impositiva a los contribuyentes para sostener la provisión vía impuestos generales de todos los ciudadanos y de otra, del coste de oportunidad que ésto supone, al no poder dedicarse a otras políticas igualmente susceptibles de protección y garantía, como podrían ser políticas de empleo, garantía de prestaciones por jubilación o aseguramiento de una sanidad universal.

Se plantea entonces como alternativa real la utilización de políticas de demanda, quizás más "agresivas", consistentes en internalizar una parte del coste generado por la utilización de la Justicia, por parte de los propios usuarios del sistema judicial a través de la ampliación de las tasas judiciales, configuradas como barrera de entrada que desincentiva la litigación y que permite equilibrar el punto de eficiencia deseada, así como conseguir, consciente o inconscientemente una finalidad recaudatoria.

En base a este mismo argumento y dado que las tasas judiciales estuvieron vigentes en épocas pasadas, me parece interesante destacar los motivos por los que fueron removidas y las razones, en parte explicadas, de su reimplantación.

Hasta el año 1987 de forma ininterrumpida nos encontramos con la exigencia generalizada del pago de tasas para acceder a la Administración de Justicia y con la aplicación directa de una parte significativa de la recaudación a la remuneración del personal de Juzgados y Tribunales, exonerando al Estado de un importante gasto que asumía directamente el justiciable: *"El producto íntegro de las tasas judiciales se aplicará a la remuneración complementaria de los funcionarios de la Administración*

*de Justicia y asimilados e Inspectores centrales del Registro Civil, una vez deducido el importe que corresponda a la participación que en los derechos arancelarios vienen percibiendo los funcionarios que tienen reconocido este sistema de retribución total o parcial. Con el mismo producto se atenderán los gastos de personal y material que se ocasionen en la gestión y distribución de las tasas judiciales* " (art. 6 del Decreto 1035/1959 que convalida y regula la exención de tasas judiciales)

Sin embargo, se valora positivamente, desde los distintos sectores sociales y políticos, la supresión de las tasas, a pesar de la importancia de la financiación obtenida y la distribución del gasto conseguida con estos tributos, en aras a un significativo avance en la eliminación de barreras obstaculizadoras de la tutela judicial efectiva, al convertirse en un servicio de acceso gratuito y para conseguir una simplificación de la Oficina Judicial encargada de la gestión del tributo evitando la circulación de dinero en efectivo por los órganos jurisdiccionales y agilizando la tramitación de los asuntos judiciales, al verse relevados de la tediosa tarea de recaudar y gestionar las tasas. Se compensó a los funcionarios judiciales con un salario digno por las pérdidas de retribuciones complementarias que venían percibiendo en forma de porcentaje de los aranceles ingresados en el órgano en que prestaban servicio.

Este cambio de política legislativa significó que el Estado pasase a asumir la totalidad de los gastos derivados de la justicia , al adoptar de un nuevo sistema de financiación; la Exposición de Motivos de la Ley 25/1986 alude a los artículos 1, 9.2 y 119 de la CE como fundamento de la supresión de las tasas y considera que la regulación que entonces se aprobaba enlazaba con actuaciones anteriores en el mismo sentido: ampliación de la justicia gratuita a tenor de la reforma de la LEC habida en 1984, asistencia gratuita al detenido y al preso según la LO 14/1984, gratuidad de la acción popular consagrada en la LOPJ entre otras medidas.

No obstante, esta gratuidad de la Justicia no se define de manera preceptiva en nuestra Constitución si no que la determinación de los supuestos de gratuidad de la justicia se refiere a una cuestión de mera legalidad ordinaria, correspondiendo al legislador esta concreción, al no tratarse de un derecho absoluto o incondicional. De esta manera tal y como ocurre en 2003 y en el más reciente 2012, parece que nada impide que el Estado establezca la repercusión del coste de la Administración de Justicia al usuario, con la única salvedad de que acredite insuficiencia de recursos para litigar, según los límites que por ley ordinaria se fijan al respecto. Pero como ya dijimos al inicio del trabajo, no vamos a entrar en el complejo y muy estudiado debate sobre la constitucionalidad de la Ley de tasas vigente, si no que nos centraremos más en otros aspectos de oportunidad.

A principios del año 2000 se reabre el debate sobre la financiación del sistema judicial coincidiendo con el gran Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, planteándose la conveniencia de reinstaurar un tributo que actúe como mecanismo disuasor y permita la inyección de fondos para financiar la modernización de la justicia.

Recoge Marcos Loredo en *“Las tasas judiciales: Una controvertida alternativa a la financiación de la Justicia”* cómo en el iter político y legislativo seguido en el restablecimiento de las tasas en el año 2003 se pueden destacar varias razones que impulsan la conveniencia de reabrir el debate, que en la actualidad, sigue sorprendentemente vigente; en la Comisión de Seguimiento del «Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia», en la primavera de 2002, como por parte del propio Consejo General del Poder Judicial se plantea la conveniencia de *«iniciar una reflexión sobre la posibilidad de introducir la figura de las tasas judiciales como medio para potenciar la financiación de la justicia»* en un primer momento previsto para la litigación de las grandes empresas sucediéndose las reacciones tanto a favor como en contra, sin pronunciamiento expreso desde el Gobierno, si bien, sin mediar mayor discusión al respecto, en noviembre de dicho año, aprovechando la tramitación en las Cortes de la Ley de Acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003, se

introduce, como enmienda al texto a aprobar por el Senado, un nuevo artículo 35, en virtud del cual se crea una tasa que se define como «tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en los órdenes civil y contencioso-administrativo» restaurando, de golpe y sin debate previo, el sistema de tasas judiciales que, inexorablemente, entraron en vigor el 1 de abril de 2003.

Esta técnica, tal y como se ha utilizado en la reforma ampliatoria operada por la Ley 10/2012, permitió evitar tanto el recomendable debate político al respecto como la elaboración del correspondiente informe por parte del CGPJ, cuestiones que obtuvieron la rigurosa crítica por la doctrina.

En lo relativo al establecimiento de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil, social y contencioso administrativo del 2012 se han corregido estas deficiencias de corte formal, incorporando el preceptivo informe del CGPJ y del Consejo de Estado, pero de nuevo se vuelve a obviar la aconsejable discusión del tema con la doctrina científica y los colectivos afectados, lo que llevaría a una adecuada determinación de los supuestos, cuantías, exenciones y demás elementos esenciales, que no han sido regulados con el deseado consenso ni con el debido rigor técnico-jurídico como ya manifestamos en el análisis de la Memoria del análisis de impacto normativo, en capítulos precedentes.

Parece que las razones que impulsan la ampliación de la aplicación de las tasas judiciales a nuevos supuestos de hecho encontrarían más de un fundamento jurídico, económico y constitucional pero que por motivos, de nuevo, de ausencia de valentía política y consenso social, no han recibido el apoyo necesario lo cual dificulta su justificación y mantenimiento.

Como ya indicaba Del Carril en el año 2001, *“resulta evidente que el uso extrafiscal de este tributo se traduce en una clara finalidad disuasoria que se pretende provoque una sensible mejora del sistema al reducir la litigiosidad. Objetivos todos ellos loables que exigirían, no obstante, una adecuada promoción de las vías alternativas para la resolución de conflictos y la adopción de medidas complementarias que impliquen un progreso notable en la regulación de la tasa judicial”*, reflexiones perfectamente

aplicables al actual debate de la cuestión y que trataremos de abordar en el presente trabajo.

Una vez contextualizada la dimensión del problema, objetivo y solución adoptada procederé a realizar un análisis de los datos extraídos de la Estadística Judicial publicada por el Consejo General del Poder Judicial año a año, tomando como variable principal del estudio de efectos la evolución de la tasa de litigiosidad observada en España durante el periodo 2003-2013 y que reflejamos en las siguientes tablas.

Interpretaremos tales datos para conseguir aproximarnos a una conclusión fundada sobre el efecto que ha producido la implantación de las tasas judiciales en el número de asuntos ingresados en los tribunales de lo contencioso administrativo y para concluir cuán significativo ha sido su efecto en la litigiosidad y si, dada una tendencia decreciente del número de recursos contenciosos incoados por los tribunales desde el año 2009, puede depender en exclusiva de esta intervención regulatoria o si en la misma influyen significativamente otros factores.

La estadística judicial nos ofrece datos reales sobre las tasas de litigiosidad observadas en España, de media el total de asuntos ingresados por cada 1000 habitantes correspondió a 189,8 en 2012 para reducirse en un 3,5% en el año 2013 con una tasa de litigiosidad de 183,2. Si nos centramos en la jurisdicción contencioso administrativa la rebaja en la tasa de litigiosidad observada en el periodo 2012-2013 se corresponde con un 15,2%, observando disminuciones menores en el orden civil; 9% de evolución negativa, en el penal una evolución de la tasa de litigiosidad en periodo indicado de -1,9% , sólo se percibe en la jurisdicción social un aumento del 1,5%.

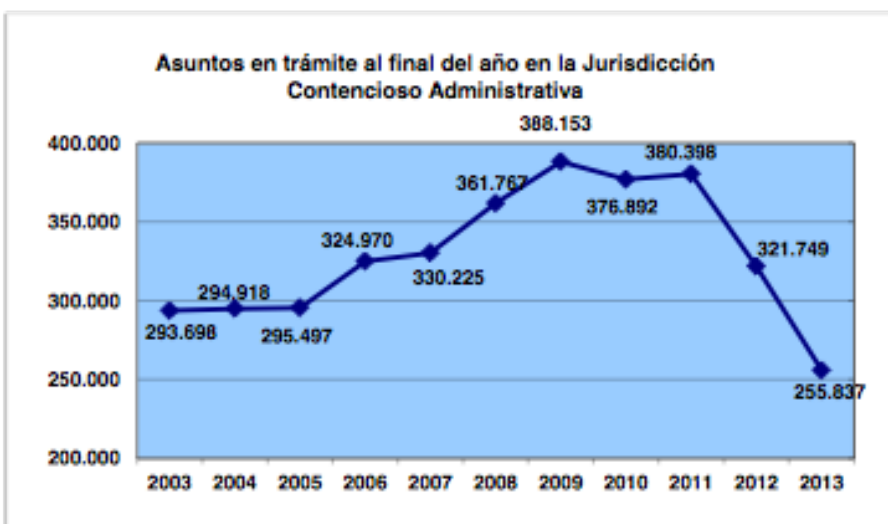
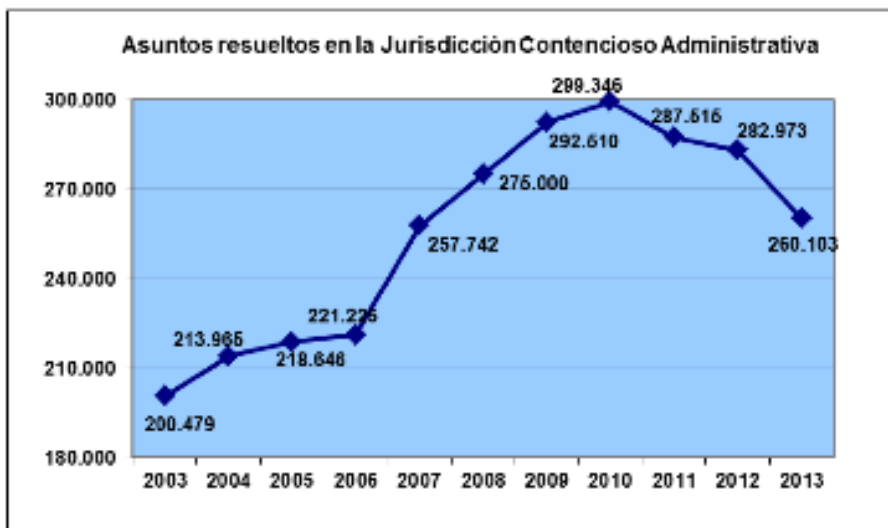
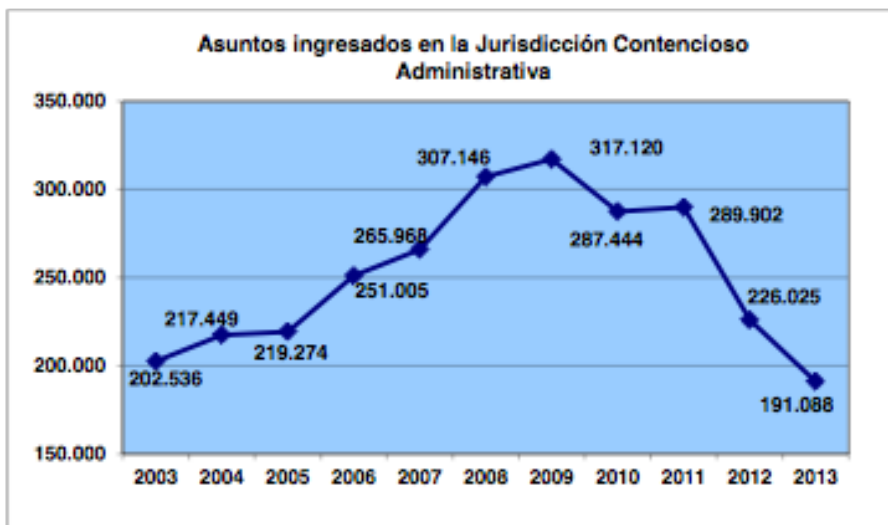


Igualmente podemos resaltar de estas tablas sobre litigiosidad contenciosa que la tendencia observada durante todo el periodo es creciente hasta 2009 y decreciente a partir de este momento, aumentando, como vemos, de manera sostenida hasta 2009, punto máximo de litigiosidad observada probablemente como reacción inmediata a los primeros efectos de la crisis, que desde 2009 responde a una tendencia generalizada decreciente, con un mantenimiento de la tasa de litigiosidad contenciosa en el año 2011 (derivada fundamentalmente de las reclamaciones en masa planteadas por funcionarios públicos, viéndose afectado el número de asuntos ingresados en 2012 por otros factores particulares como los recursos en materia de responsabilidad patrimonial o recursos ante organismos públicos y entidades principalmente derivados de la huelga de controladores aéreos) sin que, no obstante, pueda concluirse que la disminución de la litigiosidad en 2013 por efecto de la ampliación de las tasas judiciales ( 15,2% en relación a 2012) sea significativamente relevante, en relación con las disminuciones observadas en periodos inmediatamente anteriores (disminuciones del 22,2% de la tasa de litigiosidad comparada del periodo 2011-2012) lo que no nos permite asegurar que esta bajada en el número de asuntos que ingresan en los Tribunales del orden contencioso puede deberse a la aplicación de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional si no que quizás se deba a una tendencia generalizada en la reducción de asuntos judicializados observada como postura social mantenida con carácter general.

	TASA DE LITIGIOSIDAD	% VARIACIÓN INTERANUAL
2003		
2004	5,04	
2005	4,92	-2,38
2006	5,70	15,85
2007	5,90	3,51
2008	6,70	13,56
2009	6,80	1,49
2010	6,10	-10,29
2011	6,10	0,00
2012	4,80	-21,31
2013	4,10	-14,58

# Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística Judicial.CGPJ. Tasa de litigiosidad en el orden contencioso administrativo.

Igualmente observamos en los gráficos mostrados a continuación y que hacen referencia al número de asuntos ingresados, resueltos y pendientes al final del año en curso, que existe una tendencia generalizada decreciente desde 2009 tanto para el número de asuntos ingresados como para los pendientes, si bien los asuntos resueltos empiezan a descender en 2010, básicamente por el tiempo de resolución medio de los pleitos, aproximadamente 12 meses en la primera instancia, lo que significa que para los asuntos ingresados en 2009 no se obtendrá sentencia finalizadora del procedimiento, hasta 2010, en términos generales, lo que determina, por los razonamientos expuestos en líneas anteriores, que esta disminución de los asuntos ingresados no tiene reflejo en el número de asuntos resueltos hasta el ejercicio siguiente, si tomamos como invariable el nivel de productividad de los órganos judiciales.



#Fuente: Estadística dato a dato 2013. CGPJ.

Esta explicación básica de las gráficas expuestas se verá desarrollada con el estudio de las tasas de resolución, pendencia y congestión que hemos elaborado y que mostramos a continuación.

	TASA DE RESOLUCIÓN	% VARIACIÓN INTERANUAL
2003	1,00	
2004	0,99	-1
2005	1,01	2,02
2006	0,87	-13,86
2007	0,97	11,49
2008	0,90	-7,22
2009	0,92	2,22
2010	1,04	13,04
2011	1,00	-3,85
2012	1,30	30
2013	1,40	7,69

	TASA DE PENDENCIA	% VARIACIÓN INTERANUAL
2003	1,46	
2004	1,38	-5,48
2005	1,35	-2,17
2006	1,47	8,89
2007	1,28	-12,93
2008	1,32	3,13
2009	1,33	0,76
2010	1,26	-5,26
2011	1,30	3,17
2012	1,10	-15,38
2013	1,00	-9,09

	TASA DE CONGESTIÓN	% VARIACIÓN INTERANUAL
2003	2,48	
2004	2,38	-4,03
2005	2,35	-1,26
2006	2,51	6,81
2007	2,29	-8,76
2008	2,32	1,31
2009	2,32	0,00
2010	2,26	-2,59
2011	2,30	1,77
2012	2,10	-8,70
2013	2,00	-4,76

### Evolución de la duración media de los asuntos.

#### Órganos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

	2013	2012	2011	2010	2009
Jdos. de lo Contencioso	14,2	13,6	12,9	12,0	11,1
T.S.J. Sala Contencioso*	24,3	24,6	25,9	25,7	26,2
J. Central Contencioso	10,9	14,0	16,9	16,0	14,8
A. Nacional. Sala Contencioso*	20,4	19,9	18,6	17,1	17,6
Tribunal Supremo Sala 3ª	15,5	16,5	18,0	17,2	18,8

\* En única instancia

# Fuente: Elaboración propia a partir de la Estadística Judicial. CGPJ.

De los datos observados podemos concluir que para el periodo 2012-2013 analizado, se produce una disminución de los asuntos ingresados en la jurisdicción contencioso administrativa, de los asuntos resueltos y significativamente una reducción de los asuntos en trámite a final de año como corroboran las tablas referidas a las tasas de resolución, pendencia y congestión. Así analizando dicho periodo, la tasa de litigiosidad resultante determina una disminución de prácticamente el 15% en relación al 2012, por lo tanto tuvieron entrada en nuestros Tribunales del orden contencioso un número significativamente menor de lo observado en periodos anteriores lo que puede

determinar los resultados observados en las demás tasas analizadas, según el razonamiento expuesto al inicio de este capítulo, así la tasa de resolución ha experimentado un incremento de casi el 8% en relación con lo observado en 2012, es decir, Juzgados y Tribunales han dictado un mayor número de Sentencias o Autos finalizadores del procedimiento, aunque también debemos tener en cuenta desistimientos, allanamientos y satisfacciones procesales que no suelen ser muy comunes en este orden, a su vez, la tasa de pendencia refleja una variación interanual de -9,09% sobre la cifra de 2012, derivado probablemente de este menor volumen de asuntos ingresados lo que determina un menor número de asuntos en trámite al final del periodo, y por último la tasa de congestión de los tribunales contenciosos se ha visto reducida en 4,7 puntos porcentuales en relación a 2012, indicativo positivo de una justicia contenciosa rápida y eficaz.

Si apreciásemos de manera aislada los datos expuestos podríamos concluir que el objetivo de mejora y uso racional del servicio público Justicia pretendido con la norma se ha conseguido, es decir, que el efecto provocado por la ley en la litigiosidad es el pretendido y por ello, el éxito de la política pública se vería corroborado con estos datos estadísticos, si bien, dicho análisis nos parece parcial y excesivamente simplista.

Por ello hemos incluido en las tablas objeto de análisis los datos relativos a periodos anteriores, concretamente los últimos diez años, para comprobar cuán significativo ha sido el efecto de la tasa por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden contencioso administrativo y en la disminución de la litigiosidad observada. Como ya hemos indicado en líneas anteriores, esta tendencia decreciente en la litigiosidad, de mejora del número de resoluciones adoptadas por los Tribunales, de disminución de la pendencia y con ello de la congestión de la jurisdicción contencioso administrativa se observa con carácter general desde el año 2009, con el caso aislado del año 2011 por lo motivos igualmente indicados, si bien la variación interanual observada de la disminución de la tasa de litigiosidad es mayor en el periodo inmediatamente anterior, 21,31% en 2012 respecto 2011, de pendencia 15,38% de disminución de la pendencia en relación con 2011, y de congestión con una variación interanual decreciente de prácticamente el doble, 8,70% respecto de 2011, cuando lo que podría esperarse sería un

aumento significativo de asuntos a finales del año 2012 ante la inminente entrada en vigor de las famosas tasas judiciales para evitar precisamente su devengo.

De ahí que un análisis más amplio de la situación observada podría explicar dicha tendencia decreciente en la litigiosidad y tasas consecuentes, cómo un reflejo de las consecuencias de la crisis económica en la decisión de acudir o no a la Justicia para resolver conflictos al aumentar la aversión al riesgo de los posibles litigantes y la necesaria asunción de los altos costes privados por el solo hecho de acudir a la Justicia, en la reducción del uso de la potestad sancionadora ejercitada por la Administración en los últimos años, en la precariedad de las condiciones en el empleo público reflejo de la política de austeridad y recortes o en otros motivos relacionados con el impulso de mecanismos de solución extrajudicial de conflictos como es la mediación ante árbitros o mediadores independientes.

Igualmente para entender la disminución observada en las tasas de pendencia y congestión debemos tener en cuenta las reformas aplicadas en el ámbito de la Nueva Oficina Judicial o en la implantación del expediente electrónico y sistema de notificaciones Lexnet, que han contribuido a la agilización de la tramitación de los procedimientos y en la buena marcha de las Oficinas de Justicia a cargo de los Secretarios Judiciales, pieza clave para la reducción de la duración de los procedimientos y de simplificación administrativa.

En el análisis de efectos de la medida escogida, no se debe analizar en exclusiva la afectación directa sobre la litigiosidad observada ( para comprobar si ha conseguido o no el objetivo) si no que creo conveniente apuntar otros efectos generados por la norma como el descontento de los colectivos implicados, desde las Asociaciones de Jueces y Fiscales, Secretarios Judiciales, abogados y procuradores y ciudadanía en general como sujeto pasivo de la tasa o el aumento de cargas administrativas que gratuitamente impone la medida al generar un coste económico así como una engorrosa gestión y tramitación de la tasa, con aumento de la burocracia y carga de trabajo soportada por los Secretarios Judiciales a lo que se les encomienda la actividad de comprobación, gestión y devolución de las mismas.

#### 4.2.5 EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Sin perjuicio de la conclusión final de carácter global que realizaremos en el siguiente capítulo, podemos recoger a modo de compendio de efectos las siguientes conclusiones que vienen a reflejar el análisis de los resultados obtenidos así como a responder a las cuestiones planteadas al inicio de la evaluación.

En cuanto a la valoración de efectos podemos concluir que la litigiosidad observada en el año 2013 se ha visto reducida significativamente de la misma manera que las tasas de pendencia y congestión, si bien no podemos afirmar con rotundidad que esta disminución se deba con carácter exclusivo a la implantación (ampliada) de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional en el orden civil, social y contencioso administrativo, instauradas por la Ley 10/2012 de 20 de noviembre.

Por otro lado, nos resulta imposible comprobar la consecución del segundo objetivo de la norma consistente en la mejora de la financiación del sistema judicial y en especial de la asistencia jurídica gratuita, debido al propio diseño del modelo de imputación de ingresos y gastos con el sistema de caja única, de la cofinanciación de dicho servicio y de la inexistente previsión normativa para determinar la vinculación de lo recaudado por las tasas judiciales a la financiación de la asistencia jurídica gratuita. Del análisis superficial de datos observamos una reducción del 1,2% de los presupuestos destinados a financiar dicho servicio para el año 2013 y un aumento en la recaudación observada en el mismo año en relación con el 2012 consecuencia de la entrada en vigor de las tasas judiciales ampliadas.

En relación a las preguntas planteadas al inicio del análisis podemos considerar las siguientes reflexiones: El problema de la excesiva litigiosidad en España se define, que no necesariamente se explica, de forma correcta, los dos objetivos perseguidos por la norma justifican la intervención del Gobierno aunque no podemos afirmar rotundamente que la medida adoptada, al menos de manera aislada, sea la más adecuada



para resolverlos, especialmente el relativo a la necesaria mejora en la financiación del sistema judicial y de la asistencia jurídica gratuita en particular, los beneficios, al menos de la manera en que fueron expuestos en la MAIN no justifican los costes, no sólo los económicos que impone la medida dada la sucinta referencia a datos observados a tener en cuenta, máxime con la posibilidad de contar con una base estadística tan completa, fiel y transparente como la elaborada por el CGPJ, una vez analizados los efectos reales de la norma, tampoco podemos concluir que los resultados sean tan significativos como beneficiosos ya que recogen una tendencia generalizada en el último periodo; no destaca la norma por su claridad y accesibilidad, consecuencia de ello ha sido objeto de varias modificaciones y correcciones a los pocos días de su entrada en vigor; en relación con la participación y audiencia pública ésta se ha visto cumplida desde un punto de vista estrictamente formal al incluir el informe preceptivo del Consejo de Estado y del CGPJ, si bien no ha habido consulta ni intercambio de opiniones de los colectivos implicados, como refleja el rechazo manifiesto de la Ley por los operadores jurídicos y la ciudadanía en su conjunto, así como tampoco fueron planteadas las necesarias alternativas y opciones; de manera superficial la ley ha cumplido parte de sus objetivos definidos, y no definidos, pero de manera aislada, sin la implementación de políticas de oferta y otros mecanismos disponibles, nos costaría considerar la norma como adecuada para el cumplimiento del propósito pretendido, destacando el importante impacto social de la medida y el fuerte rechazo de la ciudadanía.

## 5. CONCLUSIONES, CRÍTICAS Y REFLEXIONES

El último capítulo de nuestro trabajo lo queremos dedicar a recoger las conclusiones, críticas y reflexiones apuntadas del estudio de la Ley de tasas y del impacto y los efectos por ésta generados.

-La Justicia se constituye en un valor esencial para la sociedad, digno de protección superior y de garantía por los poderes públicos. Se ha podido constatar cómo uno de los mayores y más importantes problemas de los que adolece la Justicia en España se circunscribe al ámbito de la excesiva litigiosidad así como de la ineficiencia en la distribución del gasto público destinado a proveer el servicio público esencial y que tiene trascendentes consecuencias sociales, políticas y económicas.

-La política judicial en nuestro país se ha caracterizado por la adopción de soluciones basadas en la oferta, aumentando los recursos materiales y humanos destinados a satisfacer una adecuada Administración de Justicia a base de incrementar la cantidad y la calidad de la oferta de tutela judicial sin atender a la implementación de políticas de demanda, como la estudiada en este trabajo, o mejor todavía, a la utilización de fórmulas mixtas que garanticen no sólo el equilibrio típico del mercado si no la calidad y formación de los profesionales dedicados a impartir Justicia o el uso limitado del poder de los órganos de gobierno y organización de abogados, procuradores y otros profesionales que intervienen en la práctica judicial.

Estas políticas de "más de lo mismo" en palabras de Santos Pastor (1993), no siempre son el instrumento más adecuado a la problemática concreta de la Justicia en España. Se necesita una reforma integral del sistema judicial con incorporación de incentivos positivos que realcen la calidad de las resoluciones, eviten a las partes acudir necesariamente a la Justicia para resolver sus conflictos pero que aseguren al mismo tiempo, idénticas garantías de fiabilidad y certeza que las previstas para los órganos jurisdiccionales y con las que sea posible atacar el problema real de dilación en los procesos judiciales.

Se considera de vital importancia la utilización de políticas de oferta y demanda de forma complementaria y/o accesoria. Las organizaciones pueden mejorar apreciablemente sus resultados con una adecuada modificación del sistema de incentivos que gobierna las relaciones entre sus empleados y los responsables de aquellas, es decir, a través de un apropiado sistema de recompensas al esfuerzo y que desanime la negligencia, así como una mayor flexibilidad en la gestión a realizar por los responsables.

Podría igualmente implementarse el sistema de canalización de quejas y sugerencias para resolver problemas derivados de los fallos de información, a través de buzones, sistemas de gobierno abierto y recursos ante el Defensor del Pueblo, como de hecho está previsto, conseguir una correcta y adecuada fijación de objetivos e implementar el control presupuestario, la contabilidad y distribución del gasto.

-También observamos del estudio llevado a cabo con el presente trabajo cómo la falta de un método riguroso que permita conocer los costes reales del proceso constituye en un obstáculo para efectuar una correcta medición de los problemas y soluciones y por tanto para diseñar políticas públicas coherentes y eficaces, con una correcta determinación de los objetivos perseguidos y control de los resultados observados.

Los estudios de evaluación de impacto regulatorio y las evaluaciones de resultados ex post se consolidan como mecanismos adecuados para conseguir un diseño y una ejecución de políticas públicas eficaces, siempre que sean utilizadas con el rigor formal y la seriedad política que tales instrumentos requieren.

-En relación con las deficiencias formales y materiales de que adolece la Ley de tasas, destacamos, entre todas, las relativas a la Memoria del análisis de impacto normativo. Como ya hemos indicado, más allá de la discusión acerca de la constitucionalidad de la norma y de los defectos de técnica normativa observados y debido al análisis de efectos

y evaluación de resultados que hemos querido plantear en el presente trabajo, la MAIN incorporada a la norma debería consistir en una traducción sistemática de los motivos y razones por los que se adopta la política pública en cuestión, de su justificación económica, política y social, en la que se analicen los datos reales y las alternativas factibles para resolver el problema observado, además de servir de cauce de participación y transparencia. Ninguno de estos propósitos se han conseguido con su elaboración y posterior incorporación al documento legislativo.

Los datos tomados en cuenta para realizar el necesario análisis ex ante son imprecisos y generales, no se acude al potente sistema de recopilación de datos y estadística del Poder judicial, ni siquiera se acude a datos recientes, remontándose a los de 2010, ignora las peculiaridades propias de los distintos órdenes jurisdiccionales y acude a un tratamiento simplificado del número de asuntos que previsiblemente tendrán entrada en los tribunales y ofrece una recaudación por tasas, de la misma manera, aproximada. Además, omite cualquier referencia técnica a la consecución del objetivo relativo a la financiación del sistema judicial con el importe de lo recaudado vía tasas y ni siquiera se plantea el problema indicado de la necesaria afectación expresa de dicho tributo, todo ello, como paso previo para poder empezar a valorar cualquier resultado.

No considera conveniente plantear alternativas ni ofrece la publicidad y transparencia necesarias, se limita a recoger los informes preceptivos del CGPJ y del Consejo de Estado, sin plantear el debate entre colectivos afectados para obtener sino la aprobación, al menos, la comprensión de la política adoptada.

-Sobre el análisis de efectos y evaluación de resultados observados con la implantación de las tasas judiciales en España ya hemos adelantado que, aunque se constata una incidencia directa sobre la litigiosidad, con reducciones de cerca del 20% para el conjunto de las jurisdicciones y del 15% en el orden contencioso, tampoco podemos asegurar que dicho efecto sobre la variable dependiente sea significativo o, al menos, que se deba en exclusiva a la implantación de la política.

La tasa de litigiosidad observada en el año 2013 se ha visto reducida significativamente de la misma manera que las tasas de pendencia y congestión, si bien esto responde a una tendencia generalizada observada desde el año 2009. Por otro lado, nos resulta imposible comprobar la consecución del objetivo de mejora de la financiación del sistema judicial y en especial de la asistencia jurídica gratuita, por los motivos ya expuestos; de diseño de caja única, cofinanciación y falta de vinculación expresa. Del análisis superficial de datos observamos una reducción del 1,2% de los presupuestos destinados a financiar dicho servicio para el año 2013 y un aumento en la recaudación observada en el mismo año en relación con el 2012 consecuencia de la entrada en vigor de las tasas judiciales ampliadas, lo que nos llevaría a una conclusión contraria al objetivo pretendido.

-La doctrina de los autores y la crítica académica señalan la existencia de ciertas alternativas a la implantación del sistema de tasas para resolver el problema de la excesiva litigiosidad observada en nuestro sistema judicial, bien con carácter sustitutivo o en mayor medida complementario, cuyo estudio podría dar lugar a todo un trabajo como el que aquí concluye, pero que debemos destacar en esta fase final de conclusiones.

Así, desde el punto de vista de las soluciones de demanda, como opciones complementarias para solucionar el problema de la litigiosidad, se prevé el desarrollo de una reforma en el sistema de percepción de los honorarios de los abogados a través de la llamada cuota litis, así como un impulso firme de los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos.

Tradicionalmente se ha entendido por cuota litis el procedimiento de minutar los honorarios profesionales en función de los resultados obtenidos con el pelito, de tal manera que el abogado minutaría un porcentaje convenido del valor económico de tales resultados de ser positivos, y nada, como cuota litis, en caso contrario.

La prohibición absoluta del pacto de cuota litis arranca en el Derecho romano y se incorpora en nuestro Derecho histórico, recogiénose en el Código Civil y en los

Estatutos Generales de Abogados y Procuradores, si bien en la actualidad, sólo haría referencia al pacto de cuota litis en sentido estricto, referida a la prohibición exclusiva de que dichos honorarios consistan únicamente en un determinado porcentaje de los beneficios obtenidos sin contemplar ninguna contraprestación por la labor profesional realizada en caso de que se pierda el pleito. A raíz de los últimos pronunciamientos judiciales, se considera que esta prohibición consiste en un fijación indirecta de precios mínimos que atenta contra la libre competencia.

Desde el punto de vista que venimos utilizando, del análisis económico del derecho, el establecimiento de un pacto de cuota litis como sistema de remuneración de abogados y procuradores actuaría como un incentivo económico para resolver los problemas de principal y agente que se observan en la teoría de la litigación y contribuirían al uso racional y eficiente de la demanda de tutela judicial pretendida.

Por su parte, no puede concebirse la solución al problema de la excesiva litigiosidad sin impulsar como instrumento complementario del sistema judicial, la mediación, la conciliación y el arbitraje como mecanismos de solución extrajudicial de conflictos. La mediación, como fórmula de autocomposición, es un instrumento eficaz para la resolución de controversias cuando el conflicto jurídico afecta a derechos subjetivos de carácter disponible. Como institución ordenada a la paz jurídica, contribuye a concebir a los tribunales de justicia en este sector del ordenamiento jurídico como un último remedio, en caso de que no sea posible componer la situación por la mera voluntad de las partes, y puede ser un hábil coadyuvante para la reducción de la carga de trabajo de aquéllos, reduciendo su intervención a aquellos casos en que las partes enfrentadas no hayan sido capaces de poner fin, desde el acuerdo, a la situación de controversia. No obstante, esta mediación, concebida como el futuro y paradigma global de la solución de conflictos debe ser instaurada con criterios de eficiencia y eficacia necesarios para obtener un éxito real.

Por otra parte, se ha avanzado en la línea de desincentivar la demanda de tutela judicial con distintas reformas procesales consistentes en la imposición de las costas de vencimiento objetivo, el incremento de las cuantías para acceder a la segunda instancia ,

por Ley 37/2011 de medidas de agilización procesal o con el depósito para recurrir introducido por la modificación operada por la LO 1/2009 de la LOPJ.

No se pueden menospreciar, desde el lado de la oferta, soluciones que ofrezcan mecanismos de agilización de los procedimientos judiciales, como la ya implantada Nueva Oficina Judicial, fórmulas que faciliten la gestión y tramitación de los expedientes, como el sistema de notificaciones electrónicas a través de lexnet o la apuesta por el uso intensivo de las nuevas tecnologías, con la incipiente implantación del expediente electrónico judicial, así como otras de menor consenso y aprobación, como sería el aprovechamiento de las salas de los juzgados y tribunales en horario de tarde, aumento de la productividad de los jueces y demás profesionales de la Justicia, las cuales implican necesariamente el incremento de fondos destinados a políticas de medios personales.

Para resolver el problema de la financiación del servicio público Justicia necesariamente debe partirse de un completo conocimiento de sus costes que permita controlar el gasto, identificar las partidas menos eficientes y redistribuir eficazmente las dotaciones públicas destinadas a la financiación del servicio, así como un mayor control del sistema del turno de oficio o asistencia jurídica gratuita para evitar duplicidades y desigualdades territoriales derivadas del proceso parcial de transferencia de competencias, que permitan no sólo el seguimiento del gasto sino las previsiones de demanda de tal servicio por parte de las personas con insuficiencia de recursos para litigar.

-Por último no podemos olvidar las críticas surgidas desde los colectivos afectados y la ciudadanía en general, que desemboca en una deficiente legitimidad de la medida adoptada, debida, en cierto modo, a la falta de explicación y dedicación necesaria por parte de los responsables políticos.

El colectivo de la Abogacía se ha manifestado de manera muy intensa en contra de la Ley de tasas, esgrimiendo que el pago de una tasa conculca el derecho a la tutela judicial efectiva al limitar gravemente el libre acceso a los tribunales. Desde el Consejo General de la Abogacía se solicita, desde el primer momento, la inmediata derogación de la Ley de tasas con la consiguiente suspensión de su aplicación así como la apertura de un periodo de diálogo y negociación con todos los operadores jurídicos que, "si se hubiera producido en su momento, habría evitado el atropello a los derechos constitucionales de los ciudadanos", tachando de mala decisión legislativa la pretendida corrección del ámbito subjetivo y reducción de la cuota variable llevada a cabo por la modificación posterior acontecida.

Desde la propia Comisión Europea, la responsable de Justicia, ha declarado que "el carácter excesivo de las tasas judiciales puede constituir una restricción que vulnere la propia esencia del derecho fundamental de una persona a ser oída por un tribunal", aunque el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha dictaminado que "el requisito de pagar una tasa a los tribunales por la tramitación de una causa no constituye en sí mismo una violación del derecho fundamental de acceso a la justicia", por lo que los términos del debate se mueven en el ámbito de la cuantificación de las tasas y en su carácter excesivo, objeto ajeno al debate aquí planteado.

La Defensora del Pueblo también ha manifestado su rechazo a la implantación de las tasas por el ejercicio de la potestad jurisdiccional, poniendo de manifiesto la dificultad de objetivar el carácter excesivo o muy elevado de una tasas a los efectos de formular un reproche de inconstitucionalidad en un escrito de febrero de 2013, en el que se formulan diferentes recomendaciones.

La "Plataforma Justicia para Todos", integrada por el CGAE, sindicatos y por el Consejo de Consumidores y Usuarios, recogieron firmas, al igual que la organización [change.org](http://change.org) para plantear recurso de inconstitucionalidad y exigir la derogación inmediata de la norma.

En el mismo sentido se han expresado en un Manifiesto de febrero de 2013, la Asociación Judicial Francisco de Vitoria, Jueces para la Democracia, Foro Judicial,



Unión Progresista de Fiscales y Asociación Profesional Independiente de Fiscales, recogiendo el sentir general de los profesionales implicados y así como magistrados independientes y otros sectores políticos afectados.

Entiendo que esta oposición frontal de la ciudadanía y de los operadores jurídicos refleja en parte, la resistencia a la implantación de una "Justicia de clase" y en parte, el descontento e indignación derivado de la ausencia de participación que en las normas que afectan directamente a la sociedad y que implican la garantía de la preservación de un derecho tan importante como el acceso a la Justicia, debe exigirse de una Estado democrático en el que vivimos.

Resulta obvio que la Justicia puede ser declarada gratuita, pero que no por ello es gratis, al igual que no se pone en duda que la Constitución atribuye al legislador la facultad de configuración normativa y que en el ejercicio de esta libertad debe tomar en consideración las circunstancias y datos relevantes que por razones de política financiera o de técnica tributaria, le lleven a elegir la regulación más conveniente y adecuada, atendiendo a los intereses públicos y privados implicados y a las concretas disponibilidades presupuestarias, si bien, también debería ser obvio, que estas decisiones de trascendencia real y directa para el conjunto de los ciudadanos sean adoptadas con el máximo consenso posible y en un contexto de transparencia y participación ciudadana.

*Las facultades racionales y políticas están íntimamente ligadas. La retórica política es entendida como una concertación musical. Debe ser el arte de explicar la función del razonamiento práctico. La razón y el arte político juntos deben hacer posible el gobierno de la conducta de los hombres. No basta tener conocimientos verdaderos, sino hacérselos verosímiles a los demás para que los acepten voluntariamente y sin violencia. Roiz (2006)*



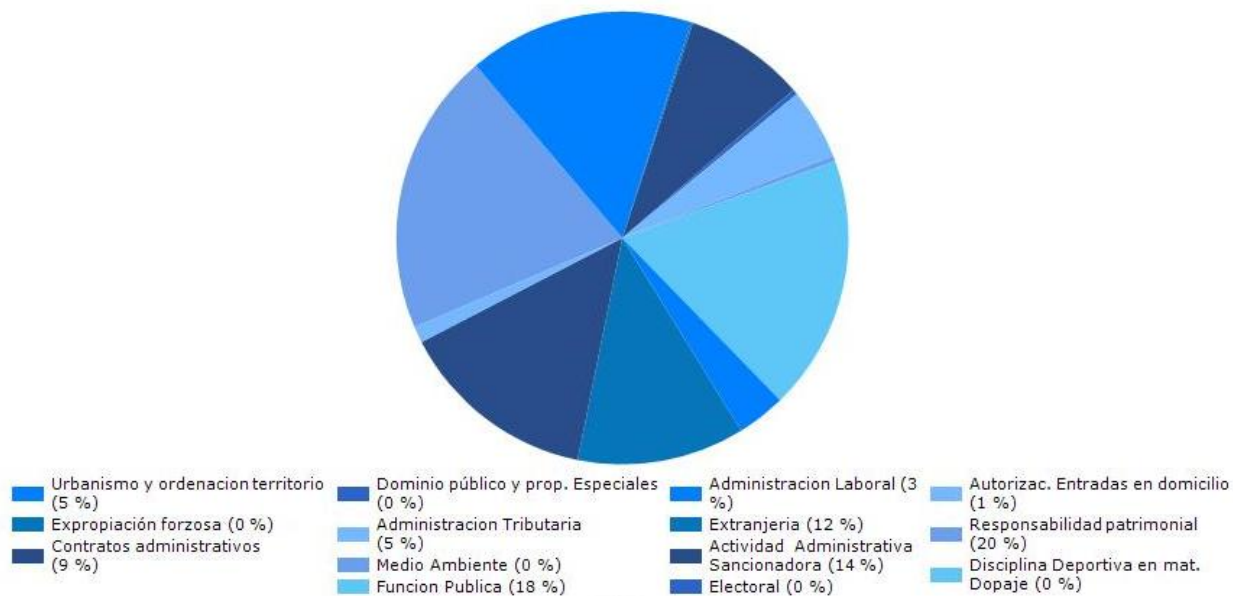
## ANEXO

A continuación profundizamos en los datos relativos al número de demandas presentadas en primera y/o única instancia, durante los años 2012 y 2013, tanto ante los Juzgados de lo contencioso administrativo como en la Sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia, sede de Valladolid y de Burgos, de Castilla y León, distinguiendo por el tipo de materias, lo cual corrobora las razones explicativas de la disminución de la litigiosidad observada en los órganos judiciales de nuestra Comunidad Autónoma.

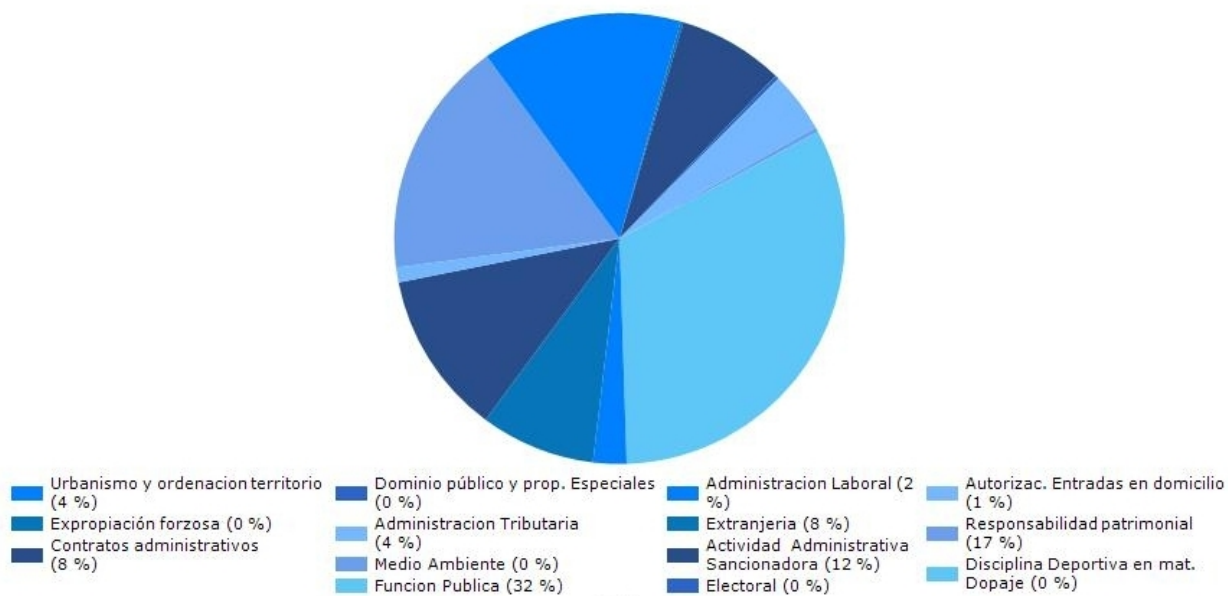
<b>JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.CYL.</b>		
	<b>2012</b>	<b>2013</b>
<b>TOTAL INGRESADOS</b>	<b>7109</b>	<b>6907</b>
Urbanismo y ordenacion territorio	349	302
Expropiación forzosa	11	14
Contratos administrativos	611	525
Dominio público y prop. Especiales	27	19
Administracion Tributaria	359	301
Medio Ambiente	28	23
Funcion Publica	1296	2235
Administracion Laboral	248	165
Extranjeria	851	569
Actividad Administrativa Sancionadora	1011	811
Electoral	2	1
Autorizac. Entradas en domicilio	81	73
Responsabilidad patrimonial	1437	1176
Disciplina Deportiva en mat. Dopaje	0	0
Otras	798	693

<b>TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA. CASTILLA Y LEÓN. SALAS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>				
	BURGOS SECCION 1	BURGOS SECCION 2	VALLADOLID SECCION ÚNICA	TOTAL
<b>TOTAL INGRESADOS 2012</b>	208	418	1747	<b>2373</b>
Urbanismo(UI)	30	0	42	72
Expropiación forzosa(UI)	104	0	131	235
Contratos Administrativos (UI)	3	0	79	82
Administración Tributaria(UI)	0	349	699	1048
Medio Ambiente(UI)	2	0	0	2
Función Pública(UI)	1	39	203	243
Administración Local y S.Social (UI)	10	0	24	34
Extranjería(UI)	0	0	0	0
Actividad Administrativa y sancionadora (UI)	28	0	110	138
Electoral(UI)	0	0	0	0
Dominio Público y propiedades especiales (UI)	8	0	2	10
Responsabilidad Patrimonial(UI)	0	15	90	105
Otras materias(UI)	22	15	367	404
<b>TOTAL INGRESADOS 2013</b>	142	312	1382	<b>1836</b>
Urbanismo(UI)	27	0	36	63
Expropiación forzosa(UI)	31	0	67	98
Contratos Administrativos (UI)	13	0	38	51
Administración Tributaria(UI)	0	221	468	689
Medio Ambiente(UI)	3	0	0	3
Función Pública(UI)	2	68	221	291
Administración Local y S.Social (UI)	8	0	47	55
Extranjería(UI)	2	0	0	2
Actividad Administrativa y sancionadora (UI)	16	0	49	65
Electoral(UI)	0	0	0	0
Dominio Público y propiedades especiales (UI)	9	0	0	9
Responsabilidad Patrimonial(UI)	0	23	97	120
Otras materias(UI)	31	0	359	390

**PORCENTAJE DE LOS ASUNTOS INGRESADOS POR MATERIAS.  
AÑO 2012.**



**AÑO 2013.**



## BIBLIOGRAFIA

Alvarez-Buylla, M. (2012). *“Los defectos endémicos del proceso y de la Administración de Justicia Española.”* Práctica de los Tribunales, n. 96, Sección Tribuna Libre. Editorial La Ley.

Auby, J.B. y Perroud, T. (2013). *“La evaluación de impacto regulatorio.”* Madrid. Editorial Derecho Global e INAP.

Bonachera Villegas, R. (2013). *“La tasa judicial en el ámbito del proceso contencioso-administrativo de la jurisdicción.”* Práctica de los Tribunales.n 102. Sección de Estudios. Editorial La Ley.

Bustos, A. (2011) *Curso básico de Hacienda Pública.* Ed. Colex, Madrid.

Cabrillo Rodriguez, F. y Pastor Prieto, S. (2001). *“Reforma Judicial y economía de mercado.”* Madrid. Círculo de Empresarios.

Campos Moreno, J. C. (2010). *“La modernización de la justicia: un presupuesto de futuro.”* Presupuesto y Gasto Público 58/2010: 29-38. Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales.

CEPEJ (Varios años): *Report of the Evaluation of European Judicial Systems*, disponible en <http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/>

Comisión Europea (2000): *Carta de Derechos Fundamentales de la UE*, Diario Oficial de las Comunidades Europeas 2000/C 364/01, Bruselas, disponible en [http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf)

Consejo General del Poder Judicial (Varios años): *La justicia dato a dato*, Madrid, disponible en [http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica\\_Judicial/Analisis\\_estadistico/ch.La\\_Justicia\\_dato\\_a\\_dato.default](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica_Judicial/Analisis_estadistico/ch.La_Justicia_dato_a_dato.default).

Constitución Europea. Tratado Constitucional (2004), disponible en <http://noticias.juridicas.com/articulos/10-Derecho%20Comunitario/200412-constitucioneuropea.html>.

Esteller-Moller, A. (2002) *“La configuración de una tasa judicial: Análisis teórico.”* Investigaciones Económicas. vol. XXVI (3) Universitat de Barcelona. Institut d Economia de Barcelona.

Iglesias, P. y Arias, X.C. *“El sistema judicial español. Consideraciones desde la perspectiva de la nueva economía institucional.”*

*Informe “la Administración de Justicia en España en el siglo XXI.”* Asociación Española de Empresas de Consultoría. [www.consultoras.org](http://www.consultoras.org).

*Informe al Anteproyecto de Ley que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. CGPJ. Sección de Estudios e Informes.*

*Informe al Anteproyecto de Ley que regula determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Consejo de Estado.*

*“La imagen de los abogados y de la justicia en la sociedad española.”* (2011) Cuarto barómetro externo de opinión, informe elaborado por Metroscopia para el Consejo General de la Abogacía Española.

*“Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos”* publicado por el Ministerio de Administraciones Públicas, 4 de febrero 2000, Madrid.

Loredo Colunga, M. (2003) *“Las tasas judiciales: una controvertida alternativa de financiación de la Justicia.”* InDret, Revista para el análisis del Derecho. Barcelona.

Ministerio de Justicia (2012): *Plan de Acción de la Secretaría General de Administración de Justicia 2012-2014*. Madrid. disponible <http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198344809/MuestraInformacion.html>

Moriconi Bezerra, M. (2011) *“Retórica, política y administración pública, Por qué fallan las reformas administrativas.”* Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco. División de Ciencias Sociales y Humanidades. CLACSO. México

Pastor Prieto, S. (1989). *“Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho.”* Madrid. Editorial Tecnos SA.

Pastor Prieto, S. (1993). *“Ah de la Justicia! Política Judicial y economía”*. Madrid. Editorial Civitas, S.A. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia.

Pastor Prieto, S. y Moreno Catena, V. ( Dir.). (2001). *“El coste de la Justicia.”* Cuadernos de Derecho Judicial. Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

Pérez Cruz Martín, A. (2013) *“la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses: dudas sobre su inconstitucionalidad.”* Práctica de los Tribunales. n 102. Sección de Estudios. Editorial La Ley.

Perez-Fadón Martínez, J. (2010). *“Compendio sobre algunas tasas estatales.”* Carga Tributaria- Monografías. nº 12, Sección Monografías, quincena del 1 al 15 Jun. Editorial CISS.

Rayón Ballesteros, M.C. (2011). *“La necesaria modernización de la justicia: especial referencia al plan estratégico 2009-2012.”* Anuario Jurídico y Económico Escorialense, XLVI. Universidad Francisco de Vitoria. Madrid.

Rodríguez Carbajo. J.R. ( 2009) *“El final de la prohibición del pacto de quota litis”* Diario La Ley, n.7117. Sección Doctrina, 18 de febrero de 2009.



Rodríguez Carbajo, J.R. (2012). *“Las tasas judiciales: cuestiones resueltas y cuestiones en la incertidumbre.”* Actualidad Administrativa, n. 13, Sección Fundamentos de Casación. Editorial La Ley.

Sunsteins, C. y Holmes, S. (2011). *“El coste de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”* Buenos Aires. España. Editorial Siglo XXI Editora Iberoamericana S.A.

Toharia Cortés, J.J. y García de la Cruz Herrero, J.J. (2005). *“La justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ.”* Consejo General del Poder Judicial. Madrid.

Valiño, A. (1999): *“Gasto público en Justicia: Algunas notas conceptuales y características en España”*. Documento de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid, número 5, disponible en <http://eprints.ucm.es/6679/1/9905.pdf>

Vaquero García, A. (2013). *“Los costes de la justicia en España: una evaluación desde la perspectiva económica.”* Diario La Ley, Sección Doctrina, 8 mayo 2013, Año XXXIV, Ref. D-170.

[www.mjusticia.gob.es](http://www.mjusticia.gob.es)

<http://www.mjusticia.es>

*“X Barómetro. Encuesta a población general sobre la Administración de Justicia”* (2008). Servicio de Planificación y Análisis de la Actividad Judicial. Sección de Estudios Sociológicos. Consejo General del Poder Judicial. España.

