

## **RESÚMENES DE LOS TRABAJOS GANADORES DEL II PREMIO JOVEN INVESTIGADOR**

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

PEDRO LÓPEZ HERRAIZ Y FERNANDO CASTILLO LÓPEZ\*

PROFESORA TUTORA: PROF. DRA. CARMEN NAVARRO GÓMEZ\*\*

**Palabras clave:** crisis, jurisdicción, litigiosidad, políticas públicas, presupuesto, recursos, planta judicial y ventana de oportunidad.

**Keywords:** crisis, jurisdiction, litigiousness, public policy, budget, resources, judicial organisation and policy window.

Desde 2008, el mundo viene siendo golpeado por una crisis económica, financiera y comercial que ha provocado consecuencias, aun impredecibles, en el ámbito social. En España, la caída de la economía ha supuesto unos niveles de paro no vistos en lustros y una revolución –¿por qué no?– en el día a día de nuestra ciudadanía.

El mundo de la Justicia no es ajeno, como poder del Estado y como servicio público, a los devenires económicos y también ha dado respuesta a los problemas sociales, domésticos causados por nuestra difícil coyuntura.

Así, vamos a analizar, a través de un estudio estadístico, la evolución de la litigiosidad en la Comunidad de Madrid viendo qué jurisdicciones son más relevantes, los medios disponibles durante el periodo de 2004 a 2011 y, por último, la posibilidad de que la actual situación pueda ser una “ventana de oportunidad” para acometer reformas, empleando el marco teórico de John W. KINGDON acerca la inclusión de los problemas en las agendas de los gobiernos. Pretendemos por tanto, examinar el Derecho, en concreto su administración, desde la Ciencia Política y sus métodos de análisis de políticas públicas.

---

\* Estudiantes del doble Grado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración, Facultad de Derecho de la UAM. Correos electrónicos: pedro.lopez.herraiz@gmail.com, fercaslo@gmail.com.

\*\* Profesora Contratada Doctora, Directora del Departamento de Ciencias Políticas, Facultad de Derecho de la UAM.

## **I. EVOLUCIÓN DE LA LITIGIOSIDAD**

A través de los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial se puede afirmar que la crisis no ha tenido los mismos efectos en todas las jurisdicciones, siendo las jurisdicciones civil y social las más afectadas. En ese sentido, la jurisdicción civil, en cuanto al movimiento de asuntos, se ha duplicado en el ingreso y resolución de los mismos a partir de 2007, inicio de la crisis, debido a ese aumento de las deudas entre particulares, incumplimientos contractuales.

Así mismo, en la jurisdicción social, debido al fuerte aumento del desempleo, los conflictos judiciales a partir de 2008 también han sido objeto de fuerte aumento en el mismo periodo, pasando de 45.000 asuntos ingresados a casi 75.000 entre el inicio de la crisis y 2011. Sin embargo, en la jurisdicción penal, no ha habido especial impacto en los años difíciles de la crisis, y su evolución no es relevante respecto de nuestro estudio.

Por último, es necesario mencionar un descenso en los casos de la jurisdicción contenciosa desde 2008, motivado en parte por una menor demanda a la Administración, debido a una falta de recursos para litigar entre la población. Además, es en esta jurisdicción donde más se acusa el llamado “atasco de la Justicia” dado que es donde la pendencia<sup>1</sup> es más fuerte.

## **II. EVOLUCIÓN DE LOS MEDIOS**

Nuestra pretensión es analizar las diferencias entre el periodo previo a la crisis económica (2004-2008) y el periodo de crisis económica (2009-2011), para valorar si ha tenido lugar algún cambio significativo en este ámbito.

Antes de abordar el análisis de los datos sobre medios contenidos en los informes “Justicia Dato a Dato” del CGPJ y las memorias anuales del Tribunal Superior de Justicia de Madrid nuestra hipótesis era que los medios habrían experimentado un fuerte crecimiento en los años inmediatamente previos a la crisis y que se habrían estancado después de 2008 debido al empeoramiento de las cuentas públicas y a la políticas de austeridad.

Sin embargo, los resultados obtenidos no encajan con lo esperado en la mayoría de los indicadores. Tanto los indicadores sobre tamaño de la planta (número de juzgados en las distintas jurisdicciones) como los indicadores sobre personal (número de jueces, fiscales y secretarios judiciales<sup>2</sup>) señalan un incremento aún mayor en el periodo 2009-2011 que en el

---

<sup>1</sup> La tasa de pendencia son los asuntos pendientes al final de un periodo entre los resueltos en dicho periodo.

<sup>2</sup> No se han tenido en cuenta los Cuerpos de Funcionarios de la Administración de Justicia al tener una contabilización no homogénea en los distintos años.

periodo 2004-2008. ¿Suponen estos datos que el modelo de políticas de Justicia en España no ha variado en nada durante la crisis, siendo esencialmente incrementalista?

Si atendemos a los datos sobre presupuestos en Justicia puede apreciarse, a pesar de los datos sobre personal y planta, que nos encontramos ante el final de un modelo basado en el aumento de recursos para resolver los problemas de excesiva carga de trabajo de los órganos judiciales. Tanto el presupuesto del Ministerio de Justicia como el presupuesto de la Comunidad de Madrid han sufrido un frenazo en su crecimiento en 2009 y 2010 y una reducción en 2011 (caída del 5,45% en el Ministerio de Justicia y del 1,92% en la Comunidad de Madrid) que parece que será mayor en 2012. Estos indicadores son más significativos que los de planta y personal ya que señalan cual será la evolución de estos últimos en los próximos tiempos. La planta y el personal no han sufrido un estancamiento tan inmediato durante la crisis ya que seguían impulsados por la inercia de los años de bonanza económica, sin embargo, parece que al menos en un futuro inmediato todos estos indicadores se estancarán por la disminución del presupuesto y el congelamiento del empleo público.

Hemos analizado también someramente las razones por las que las políticas de Justicia en Madrid (y también en España) han estado basadas durante un periodo de tiempo tan largo en el incremento de recursos, sin plantear, al menos hasta ahora, ninguna reforma basada en la racionalización de su uso o en otras vías de abordar el problema de la excesiva litigiosidad. Hemos utilizado aquí la teoría de las decisiones incrementalista, propuesta por LINDBLOM en *The Science of Muddling Trough* y hemos apreciado que encaja con lo ocurrido en el periodo 2004-2010. Este teoría explica que los responsables políticos no tratan de llevar a cabo grandes reformas ni políticas ambiciosas debido a sus limitaciones cognoscitivas sino que basándose en las políticas previas tratan de incrementar los recursos en la medida de lo posible o de introducir pequeños cambios.

### **III. ¿UNA VENTANA DE OPORTUNIDAD PARA INTRODUCIR REFORMAS?**

Las conclusiones a que llegamos son que el incremento de la litigiosidad y la reducción o congelamiento de los medios como consecuencia de la crisis, parecen desembocar inevitablemente en un agravamiento del problema de la lentitud de la Administración de Justicia. Esto, unido a la nueva situación política surgida del cambio de gobierno y de la situación de “excepción” en la que parece que estamos inmersos, consideramos que supone una ventana de oportunidad (tal como la describe KINGDON) tanto en la Comunidad de Madrid como en el conjunto del Estado para introducir reformas en la administración de Justicia que hasta ahora no se habían tenido en cuenta seriamente.

El seguimiento del debate político en los medios de comunicación y en los círculos profesionales muestra cómo distintas propuestas de reformas de la Justicia no basadas en el incremento de recursos sino en su racionalización o en la reducción de la litigiosidad

a través de distintos medios (limitación de recursos frente a resoluciones judiciales, despenalización de las faltas, introducción de tasas judiciales, revisión de la justicia gratuita, potenciación de la mediación y el arbitraje, etc.) han ocupado un papel en la agenda política que no tenían anteriormente.

Según KINGDON<sup>3</sup>, tres corrientes han de confluir para que la ventana de oportunidad permita introducir cambios: a) que exista un problema, en nuestro caso el problema existía y se ha agravado; b) que existan las propuestas políticas, como ocurre aquí; c) que se den los equilibrios políticos necesarios entre actores. Es en este punto surge el único obstáculo a las reformas. Las políticas de Justicia están influidas por determinados cuerpos profesionales con fuertes intereses en ellas (jueces, fiscales, abogados, procuradores, trabajadores, etc.) que en su mayoría se han resistido a abandonar el modelo basado en el incremento de recursos, por miedo a perder poder o ver mermados sus intereses con otras políticas.

Parece que esa resistencia puede ser vencida por la excepcionalidad de la situación, ¿será realmente así?, ¿qué repercusiones tendrán las reformas?, ¿conseguirán “desatascar” la Justicia?, ¿afectarán a la igualdad jurídica y al derecho a la tutela judicial efectiva? Las políticas de Justicia se encuentran en un momento crucial tras un largo periodo sorteando reformas gracias a la bonanza económica. ¿Dónde estaremos cuando la tormenta haya pasado?

---

<sup>3</sup> KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman 2ª ed., 2003, p. 178.

## **LA REFORMA DE LAS TASAS JUDICIALES, ¿UNA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA?**

NEUS TEIXIDOR MARTÍNEZ\*

TUTOR: DOMINGO JESÚS JIMÉNEZ-VALLADOLID DE L'HOTELLERIE-FALLOIS\*\*

**Palabras clave:** Financiación servicios públicos; Tasa judicial; Tutela judicial efectiva.

**Keywords:** Public services funding; Court fee; Due process.

El pasado verano, el Gobierno Español presentó el Proyecto de Ley 121-000012/2012, de 3 de agosto, que pretende modificar el régimen de las tasas judiciales. Actualmente, las tasas judiciales se encuentran reguladas en el artículo 35 de la Ley 53/2002. La aplicación de este precepto ha sido bastante polémica y ha dado lugar a numerosos pronunciamientos del Tribunal Constitucional. Por consiguiente, y como veremos a lo largo de este texto, parece previsible que la nueva regulación origine un nivel de controversias al menos similar al de la normativa actual.

El artículo 1 de la Constitución Española determina que España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho. En consecuencia, el Estado se compromete a garantizar determinadas necesidades de los ciudadanos, ya sea proveyendo la satisfacción de estas necesidades directamente o mediante otras vías. Por lo tanto, el Estado debe buscar instrumentos para financiar estos servicios y hacer frente a los gastos derivados de su compromiso social. En todo caso, la adecuación del sistema tributario a las necesidades sociales parece una medida necesaria para garantizar la sostenibilidad y la estabilidad del Estado.

Tradicionalmente, el sistema tributario de nuestro país se ha basado en la consecución de unos fines colectivos. Históricamente, el principal instrumento de financiación ha sido el impositivo, al considerarse como la vía de financiación que mejor cumple los principios de tributación establecidos en el artículo 31 de la Constitución (CE). Sin embargo, cada vez más, están aflorando propuestas de financiación de gastos públicos mediante tributos con estructura retributiva en lugar de contributiva. De este modo, se opta por el establecimiento de tributos causales basados en servir como contraprestación al servicio ofertado por el Estado.

---

\* Estudiante del Doble Grado en Derecho y Administración de Empresas, Universidad Autónoma de Madrid. Correo electrónico: neus.teixidor@estudiante.uam.es.

\*\* Profesor Contratado Doctor, Área de Derecho Financiero y Tributario, Universidad Autónoma de Madrid.

En lo referente al servicio público de Justicia, se optó por la utilización de tributos causales para financiarlo parcialmente. En la actualidad, como hemos apuntado anteriormente, existe un régimen de financiación a través de las denominadas tasas judiciales. La modificación de este régimen parece responder a un doble objetivo. Por un lado, se busca un aumento del volumen de financiación del servicio judicial por sus usuarios y previsibles beneficiarios del mismo. Junto a ello, de la lectura de la Exposición de Motivos, confluyen unas finalidades extrafiscales. En este caso, la tasa pretendería desincentivar el uso innecesario y abusivo de tribunales. Por tanto, la medida buscaría una agilización del sistema de justicia como consecuencia de la disminución de su uso e intentaría solucionar el problema de su saturación.

Por estas razones, la instauración de una tasa judicial parece una medida adecuada siempre que no colisione con el derecho fundamental del artículo 24 CE. Este precepto consagra el derecho a obtener una tutela judicial efectiva y, en consecuencia, el derecho de acceso y utilización del sistema judicial. Sin embargo, este artículo no establece cómo ha de financiarse el citado sistema, por lo que debemos remitirnos al artículo 119 CE. Este precepto determina que la justicia será gratuita cuando lo disponga la Ley. Así, puede concluirse que la CE parece permitir el pago del servicio de justicia.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha ocupado de analizar el establecimiento de un sistema de tasas judiciales restrictivo del derecho de acceso a los tribunales. Su doctrina avala esta medida siempre que el gravamen no sea incompatible con el derecho a una tutela judicial efectiva configurado en el artículo 6.1 del Convenio para la Protección de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Además, ha precisado que un sistema judicial puede establecer un método de selección de demandas basado en la instauración de tasas judiciales, aunque esta restricción nunca puede ser arbitraria. En consecuencia, deben existir mecanismos que ofrezcan asistencia jurídica gratuita a aquellas personas físicas o jurídicas que carezcan de recursos suficientes para afrontar el acceso al sistema judicial. En el caso de nuestro país, el citado Tribunal ha juzgado que la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita ofrece las garantías necesarias para permitir el ejercicio del derecho a una tutela judicial efectiva a aquellas personas sin recursos suficientes para acceder a él.

Por su parte, después de la reinstauración de las tasas judiciales por la Ley 53/2002, el Tribunal Constitucional ha podido examinar numerosas cuestiones en relación con estos tributos. Según la doctrina sentada en estos casos, el Tribunal estima que establecimiento de una tasa para costear parte del sistema judicial español es una medida adecuada, aunque se condicione la prestación del servicio a la satisfacción de la misma. La actual regulación y el nuevo proyecto de Ley determinan que el pago de la tasa debe hacerse antes de la prestación del servicio, en el mismo momento en el que se presenta la demanda, el recurso o el acto procesal correspondiente que esté sujeto a la tasa. En el caso de impago del actor, el secretario judicial tiene la obligación de requerirle la subsanación. Si transcurrido un determinado plazo, ésta no se ha producido, el secretario debe declarar la preclusión de la actuación. A pesar de la aparente contradicción con el artículo 24 CE, el Tribunal Constitu-

cional ha afirmado en más de una ocasión que esta preclusión no afecta al núcleo esencial del derecho fundamental, puesto que el pago de la tasa se impone a personas jurídicas con un volumen de negocio superior a seis millones de euros y que, en teoría, poseen una capacidad económica que les permite hacer frente al pago.

El nuevo Proyecto de Ley pretende instaurar un cambio sustancial en el régimen de las tasas judiciales. Este proyecto no sólo establece el pago a las personas jurídicas que hemos visto, sino que lo extiende a todas aquellas personas que lleven a cabo el hecho imponible, independientemente de su naturaleza y capacidad contributiva. En consecuencia, el pago de la tasa se extiende a las personas físicas o jurídicas que ejecuten un trámite judicial que se encuentre gravado por la misma. Por otro lado, se produce un aumento de las jurisdicciones afectadas (civil, contencioso-administrativo y social) y de los procedimientos gravados. También se incrementan las cuantías a satisfacer, aunque se establece una exención subjetiva para las Administraciones Públicas y el Ministerio Fiscal.

Este cambio en la regulación puede conducir a ciertas tensiones con el artículo 24 CE. A mi juicio, la postura sostenida por el Tribunal Constitucional no podría ser aplicable a la nueva regulación, puesto que no se acredita que todos los litigantes posean una capacidad económica mínima. Por otro lado, la restricción de acceso posiblemente causará problemas, aunque el sistema debería garantizar que su implantación no sea un obstáculo para su utilización. Otro aspecto que parece relevante es la previsible desigualdad de partes que se podría dar en los pleitos contenciosos, puesto que el particular debería hacer frente al pago de las tasas, mientras que la Administración podría actuar sin pagarlas. En este hipotético caso, el ente público disfrutaría de un trato de favor respecto al ciudadano, lo que podría vulnerar algunas garantías procesales. En consecuencia, podríamos plantearnos si la exigencia de un pago igual para todos los individuos vulneraría el Principio de Justicia Tributaria. Este principio parte de la exigencia de igualdad de condiciones entre los contribuyentes, requisito que posiblemente no siempre se cumpliría.

Con mi investigación pretendo poner de manifiesto los problemas prácticos que pueden surgir como consecuencia de la nueva regulación.