

[Informe sobre la Justicia Administrativa 2016

Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad
Patrimonial y Derechos Fundamentales

Silvia Díez Sastre (dir.)
César Martínez Sánchez (coord.)
Alfonso Egea de Haro
Alicia González Alonso
Fernando Pastor Merchante



Consejo General
del Poder Judicial



CIJA UAM

Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

**[Informe sobre la Justicia
Administrativa 2016
Tributos, Contratos Públicos, Responsabilidad
Patrimonial y Derechos Fundamentales]**

Silvia Díez Sastre (dir.)
César Martínez Sánchez (coord.)
Alfonso Egea de Haro
Alicia González Alonso
Fernando Pastor Merchante

Edición: Junio de 2016

Edita: Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (CIJA-UAM)

Contacto:

Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
C/Kelsen, 1, 28049 – Madrid
Tel.: 91 497 2535 / 2501
e-mail: cija.uam@uam.es
<http://www.cija-uam.org>

El *CIJA-UAM* no se hace responsable de las opiniones vertidas por los autores en el informe.

© 2016, Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa
Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid
<http://www.cija-uam.org>
cija.uam@uam.es

ISBN: 978-84-606-6380-5

ISBN digital: 978-84-686-8555-7

Depósito legal: M-10331-2015

Índice

15	Responsables de la elaboración del informe
17	Autores
19	Presentación
21	I. INTRODUCCIÓN
	<i>Silvia Díez Sastre y César Martínez Sánchez</i>
23	I. La justicia administrativa
23	II. Metodología
23	1. Análisis sectorial, integral y comparado
25	2. Parámetros de funcionamiento de la Justicia Administrativa
26	3. Fuentes: la necesidad de un estudio jurisprudencial propio
27	III. Estructura de la exposición
29	II. DATOS GENERALES DE FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA
	<i>Alfonso Egea de Haro y Silvia Díez Sastre</i>
31	I. Apunte metodológico
31	II. Volumen de actividad
33	III. Indicadores de actividad
39	IV. Duración del proceso
42	V. Planta y medios personales
44	VI. Aspectos presupuestarios
47	III. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO DEL PROCESO ESPECIAL DE TUTELA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES
	<i>Alicia González Alonso</i>
49	I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de estudio
51	II. El control administrativo previo
54	III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales
54	1. Objeto de impugnación
54	<i>1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado</i>

55	1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable
56	1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía
59	2. Tipo de recurrente
59	2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia
60	2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia
61	3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones a limine y el trámite del art. 117.2 LJCA
63	4. Razonamiento de la sentencia
63	4.1. Normativa citada: datos generales
64	4.2. Normativa citada por Tribunal
65	4.3. Órgano judicial citado como precedente en función del órgano judicial sentenciador
67	5. Sentido del fallo
67	5.1. Sentido del fallo: datos generales
67	5.2. Sentido del fallo en razón de la instancia
68	5.3. Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo
69	5.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente
70	6. Tipo de tutela dispensada
71	7. Duración del proceso
71	7.1. Duración de los procesos en razón de la instancia
73	7.2. Duración de los procesos por órgano judicial
73	8. Costas
75	IV. Conclusiones

77 **IV. ANÁLISIS DE LA VÍA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA TRIBUTARIA**

César Martínez Sánchez

79	I. Los tribunales económico-administrativos
79	1. Datos generales
79	2. Ficha metodológica
80	3. Volumen de actividad
80	3.1. Nuevos asuntos

83	3.2. <i>Asuntos resueltos</i>
85	3.3. <i>Tasa de resolución</i>
88	4. Sentido de la resolución
88	4.1. <i>TEAC</i>
90	4.2. <i>TEAR</i>
92	5. Medios personales
93	5.1. <i>Ponentes</i>
94	5.2. <i>Personal de apoyo</i>
95	6. Presupuesto
97	7. Impugnación ante la JCA
97	II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
98	1. Objeto impugnado
98	1.1. <i>Objeto impugnado en razón de la instancia</i>
99	1.2. <i>Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente</i>
100	1.3. <i>Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito</i>
101	2. Tipo de recurrente
101	2.1. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>
103	2.2. <i>Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo</i>
103	2.3. <i>Tipo de recurrente y cuantía del pleito</i>
104	3. Sentido del fallo
105	3.1. <i>Sentido del fallo en razón de la instancia</i>
106	3.2. <i>Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo</i>
107	3.3. <i>Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado</i>
108	3.4. <i>Sentido del fallo en función del tipo de recurrente</i>
108	4. Razonamiento de la sentencia
109	4.1. <i>Jurisprudencia invocada en función del objeto</i>
110	4.2. <i>Invocación de normativa europea por parte del tribunal</i>
110	5. Duración del proceso
110	5.1. <i>Duración de los procesos en razón de la instancia</i>
112	5.2. <i>Duración de los procesos según el objeto impugnado</i>
112	5.3. <i>Duración de los procesos por sentido del fallo</i>
113	6. Costas
114	6.1. <i>Condena en costas por instancia</i>
115	6.2. <i>Condena en costas por tipo de acto impugnado</i>
115	6.3. <i>Condena en costas por tipo de recurrente</i>
117	III. Conclusiones
117	1. Vía económico-administrativa

121 V. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Silvia Díez Sastre

- 123 I. Los Órganos de Recursos Contractuales
- 123 1. Datos generales
- 125 2. Ficha metodológica
- 126 3. Volumen de actividad
- 126 3.1. *Nuevos asuntos*
- 128 3.2. *Tasa de resolución*
- 129 3.3. *Tasa de congestión*
- 131 4. Actividad administrativa impugnada
- 131 4.1. *Tipo de contrato*
- 132 4.2. *Tipo de objeto impugnado*
- 134 5. Administración responsable
- 135 6. Sentido de la resolución
- 136 6.1. *Inadmisión*
- 137 6.2. *Desestimación*
- 138 6.3. *Estimación total y parcial*
- 139 6.4. *Desistimiento y otros*
- 139 6.5. *Tasa de éxito*
- 140 6.6. *Multas por temeridad o mala fe*
- 140 7. Duración del procedimiento
- 142 8. Impugnación ante la JCA
- 143 9. Medios personales
- 143 9.1. *Miembros de los órganos*
- 144 9.2. *Personal de apoyo*
- 146 10. Presupuesto
- 146 II. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
- 148 1. Normativa aplicada
- 148 1.1. *Datos generales*
- 149 1.2. *Normativa aplicada por tribunal*
- 150 2. Actividad administrativa impugnada
- 150 2.1. *Tipo de contrato y cuantía*
- 152 2.2. *Tipo de objeto impugnado*

153	2.3. Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato
154	2.4. Tipo de objeto impugnado por instancia
156	3. Administración responsable
156	3.1. Datos generales
156	3.2. Tipo de contrato por Administración responsable
157	3.3. Tipo de actividad impugnada por Administración responsable
158	4. Tipo de recurrente
158	4.1. Datos generales
159	4.2. Tipo de recurrente en razón de la actividad impugnada
160	5. Recurso administrativo
162	6. Razonamiento de la sentencia
162	6.1. Jurisprudencia invocada por Tribunal
163	6.2. Jurisprudencia invocada por objeto impugnado
164	7. Sentido del fallo
164	7.1. Sentido del fallo por instancia
165	7.2. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado y del tipo de contrato
166	8. Tipo de tutela
166	8.1. Tipo de tutela por Tribunal
167	8.2. Tipo de tutela por tipo de recurrente
168	8.3. Cuantías indemnizatorias
170	9. Duración del proceso
171	10. Costas
172	III. Conclusiones

177 VI. ANÁLISIS DE LA LITIGIOSIDAD ADMINISTRATIVA Y CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

Fernando Pastor Merchante

179	I. Planteamiento
180	II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa
180	1. Ficha metodológica
182	2. Volumen de actividad
183	3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial
185	III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
185	1. Objeto impugnado

187	2. Actividad administrativa en origen del daño alegado
187	2.1. <i>Sector material de actividad</i>
188	2.2. <i>Tipo de actividad</i>
189	2.3. <i>Tipo de actividad en razón del sector material</i>
191	3. Tipo de recurrente
191	3.1. <i>Tipo de recurrente en razón de la instancia</i>
192	3.2. <i>Tipo de recurrente en razón del sector material de actividad</i>
193	3.3. <i>Tipo de recurrente en razón del tipo de actividad en origen del daño</i>
194	3.4. <i>Tipo de recurrente y cuantía de la reclamación</i>
195	4. Sentido del fallo
195	4.1. <i>Sentido del fallo en razón de la instancia</i>
197	4.2. <i>Sentido del fallo en razón del tipo de actividad en origen del daño</i>
197	5. Presupuestos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las sentencias estimatorias
198	5.1. <i>Características de la lesión resarcible</i>
199	5.2. <i>Título de imputación objetiva</i>
201	5.3. <i>Teoría del nexo causal</i>
202	6. Causas de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el orden contencioso-administrativo
202	6.1. <i>Causas de desestimación</i>
203	6.2. <i>Causa de desestimación en razón del tipo de recurrente</i>
204	6.3. <i>Causa de desestimación por tipo de actividad en origen de la reclamación</i>
205	7. Razonamiento de la sentencia
205	7.1. <i>Jurisprudencia invocada por razón de la instancia y del tribunal</i>
207	7.2. <i>Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del tipo de actividad en origen del daño</i>
208	7.3. <i>Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del sector de actividad en origen del daño</i>
209	7.4. <i>Invocación de normativa europea en razón del tipo de actividad en origen del daño</i>
210	8. Duración del proceso
211	9. Costas
211	9.1. <i>Condena en costas en razón de la instancia</i>
212	9.2. <i>Condena en costas en razón del tipo de actividad administrativa en origen de la reclamación</i>
214	IV. Conclusiones

**217 VII. CONCLUSIONES COMPARADAS DE FUNCIONAMIENTO DE
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre

- 219** I. Actividad administrativa impugnada
- 220** II. Tipo de recurrente
- 221** III. Sentido del fallo
- 223** IV. Jurisprudencia invocada
- 225** V. Duración del proceso
- 228** VI. Costas

231 VIII. FICHA METODOLÓGICA

Alfonso Egea de Haro

- 233** Análisis estadístico de sentencias
- 235** Figuras y tablas

Responsables de la elaboración del informe

Dirección

Silvia Díez Sastre – Directora del CIJA-UAM y Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

Coordinación

César Martínez Sánchez – Subdirector del Instituto de Derecho Local de la UAM y Profesor de Derecho Financiero y Tributario (UAM)

Autores

Silvia Díez Sastre – Profesora de Derecho Administrativo (UAM)

Alfonso Egea de Haro – Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

Alicia González Alonso – Profesora de Derecho Constitucional (UAM)

César Martínez Sánchez – Profesor de Derecho Financiero y Tributario (UAM)

Fernando Pastor Merchante – Profesor de Derecho (IE Universidad)

Estudio jurisprudencial

Dirección

Alfonso Egea de Haro – Profesor de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UAM)

Coordinación

Jesús Redondo Martín – Abogado y Colaborador del CIJA-UAM

Investigadores

Paula Arancibia Raggio – Colaboradora del CIJA-UAM

Patricia Fernández Cuadrado – Colaboradora del CIJA-UAM

Virginia de la Fuente – Colaboradora del CIJA-UAM

Marta González Iniesta – Colaboradora del CIJA-UAM

Pablo Guerrero Vázquez – Colaborador del CIJA-UAM

Miguel López Sánchez – Colaborador del CIJA-UAM

Iván Mirkia – Colaborador del CIJA-UAM

Patricia Ramos Quirante – Colaboradora del CIJA-UAM

Sandra Sáez Moreno – Colaboradora del CIJA-UAM

Patricia Villar Abucha – Colaboradora del CIJA-UAM

Autores

Silvia Díez Sastre

Directora e Investigadora del CIJA-UAM, es Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo en la Universidad Autónoma de Madrid (acreditada como Profesora Titular de Universidad en 2012) y directora de su Máster en Contratación Pública desde su primera edición en 2011. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad Ruprecht-Karls de Heidelberg (2004); en la Universidad de Osnabrück, Alemania, como ayudante de investigación del Prof. Jens-Peter Schneider (2005); en la Universidad de Montreal, Canadá, como becaria del Gobierno canadiense (2007); y en las Universidades de Osnabrück (2010) y Alberto-Ludoviciana de Friburgo de Brisgovia (2014) como becaria postdoctoral de la Fundación Alexander-von-Humboldt. Su actividad investigadora se centra en el estudio de la metodología jurídica, la justicia administrativa, el derecho de la contratación pública y el derecho local.

Alfonso Egea de Haro

Profesor Titular interino en el Departamento de Derecho Público y Filosofía Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. Doctor miembro del Instituto Juan March y miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. Entre sus publicaciones recientes destaca “El sistema institucional. Estructura y principios de funcionamiento” en López Castillo, Antonio (dir.), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Vol I. 2015. Valencia: Tirant lo Blanch.

Alicia González Alonso

Subdirectora e investigadora del CIJA-UAM y Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional de la Universidad Autónoma de Madrid. Su actividad investigadora se ha centrado en la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales y en los derechos a la tutela judicial y el proceso debido. Entre sus publicaciones destaca su tesis “La Protección jurisdiccional de los derechos del artículo 24.1 CE” que obtuvo el Premio Extraordinario de Doctorado y el Premio Nicolás Pérez Serrano.

César Martínez Sánchez

Doctor Europeo en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Ha sido investigador visitante en el *Institut für Steuerrecht* de la *Westfälische Wilhelms-Universität Münster* (2009), en el *Institut für Steuerrecht* de la *Universität zu Köln* (2010), así como en el *Inter-*

national Bureau of Fiscal Documentation de Ámsterdam (2011 y 2015). En la actualidad, es investigador y profesor del Área de Derecho Financiero y Tributario de la UAM, así como subdirector del Instituto de Derecho Local-UAM y codirector del Máster en Tributación Local y Gestión Presupuestaria. Ha publicado cinco monografías relativas a los principios de justicia en la tributación, la imposición patrimonial y el sistema de revisión administrativa y judicial de los actos tributarios, así como distintos artículos acerca de la financiación de los servicios públicos en el ámbito local, tanto en revistas especializadas como en revistas de divulgación.

Fernando Pastor Merchante

Secretario Académico del CIJA-UAM y Profesor de Derecho en IE Universidad, donde imparte clases de Derecho público y Derecho de la Unión Europea. Antes de incorporarse al claustro de IE Universidad, fue Profesor Titular interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid y profesor invitado en la Universidad de Passau (Alemania). Sus principales líneas de investigación son el Derecho administrativo europeo y los procedimientos de control de las Ayudas de Estado. Es licenciado en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración por la UAM, Máster en Derecho (LL.M.) por la Universidad de Columbia (Nueva York, EEUU) y Doctor en Derecho por el Instituto Universitario Europeo (Florencia, Italia).

Presentación

El Informe anual sobre la Justicia Administrativa constituye la principal seña de identidad del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (www.cija-uam.org). Parte de una perspectiva innovadora e integral de la justicia administrativa. No trata de analizar únicamente el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sino de estudiar los múltiples factores, técnicas y herramientas que pueden contribuir a la mejora del control de la actividad de las Administraciones públicas y de la tutela de los ciudadanos frente a la actuación pública. Ello incluye el análisis, en lo posible, del funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pero también de las vías administrativas de recurso, así como de la calidad normativa. Con esa finalidad se profundiza en la utilización de los mecanismos de investigación empírica del Derecho, prestando una atención especial a los parámetros de funcionamiento sustantivo y no solo cuantitativo. Esto diferencia este informe de otros, elaborados por instituciones públicas y privadas, que se refieren solo parcialmente a alguno de los mecanismos de justicia administrativa y emplean métodos eminentemente cuantitativos.

Para garantizar la consecución de estos objetivos, se ha partido de la metodología interdisciplinar ensayada con éxito en el primer Informe sobre la Justicia Administrativa. Se ha elaborado un estudio jurisprudencial propio que ha abarcado más de 1.800 resoluciones judiciales. Además, se han afinado y ampliado las variables de análisis de funcionamiento de la justicia administrativa. El resultado es un informe más completo y riguroso. En esta segunda edición del Informe se ofrece un diagnóstico más minucioso del funcionamiento de la justicia administrativa en 2014-2015 en tres sectores: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. En concreto, se ha tratado de identificar en detalle cuál es el tipo de actividad administrativa que está en el origen de los litigios. Asimismo, se ha profundizado en el análisis del razonamiento de las sentencias, así como del tipo de tutela dispensado por los órganos judiciales. De este modo, junto a los datos del Informe sobre la Justicia Administrativa de 2015, se ofrece una clara imagen de cuáles son las fortalezas y debilidades de la justicia administrativa en estos ámbitos de actuación administrativa, lo que permite mejorar la información disponible a la hora de adoptar decisiones de carácter político y técnico-jurídico. Pero, además, como se anunció en el primer Informe sobre la Justicia Administrativa, este segundo año se ha ampliado el objeto de estudio a un nuevo sector: la protección especial de los derechos fundamentales. A través del análisis de la jurisprudencia de 2003-2014 se estudia la dinámica de un canal fundamental de garantía de la justicia administrativa de cuya aplicación práctica apenas existen datos. Los resulta-

dos son reveladores y dan buena cuenta del funcionamiento real de esta vía de recurso preferente y sumaria.

Lo aprendido hasta ahora pone de manifiesto la enorme complejidad del sistema de justicia administrativa y la dificultad que entraña el análisis profundo de su realidad. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de la investigación, referida a algunos sectores relevantes de la justicia administrativa y una serie de parámetros de funcionamiento necesariamente limitados, la contribución al avance en el conocimiento de cómo funciona la justicia administrativa es significativo. El afianzamiento del estudio empírico de la realidad de la justicia administrativa puede contribuir a una mejora de la cultura jurídica, a actualizar los métodos de la investigación en Derecho y, en última instancia, a proporcionar información determinante en la toma de decisiones sobre el diseño y el funcionamiento del modelo.

La realización del informe ha sido posible gracias a la confianza depositada en el proyecto por el Consejo General del Poder Judicial. Su apoyo en la difusión de los resultados de la pasada edición del informe entre la comunidad judicial y el soporte financiero brindado para la elaboración de este nuevo informe han constituido un estímulo fundamental para continuar desarrollando y mejorando esta investigación. El agradecimiento se hace extensible al Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que ha prestado su ayuda económica para introducir el estudio de la vía de protección especial de los derechos fundamentales, haciendo posible la ampliación de los objetivos de este informe. En ambos casos el respeto por la libertad de los investigadores, tanto en el diseño de la investigación como en la interpretación y exposición de los resultados, ha sido total. Se trata de un ejemplo claro de colaboración desinteresada con la Universidad y de compromiso con la generación de conocimiento, que puede llegar a hacer mejor a nuestras instituciones.

Además, el informe no habría podido realizarse sin la orientación y el apoyo de numerosos colegas, profesionales en distintos ámbitos del Derecho –la Administración, la abogacía, el ámbito judicial y la universidad–. En especial, queremos destacar el apoyo de Francisco Velasco Caballero, Diego Marín-Barnuevo Fabo y Jesús Colás Tenas. Su interés en el informe ha constituido un aliento fundamental para abordar con ilusión las dificultades que ha presentado, en ocasiones, la investigación. Y sus consejos han servido para enriquecer y mejorar el resultado final. De los posibles errores o imprecisiones solo somos responsables los autores.

Silvia Díez Sastre
Directora del CIJA-UAM

[I. Introducción]

Silvia Díez Sastre y César Martínez Sánchez

I. La justicia administrativa

Siguiendo la estela del Informe sobre la Justicia Administrativa 2015 (*Informe CIJA 2015*)¹, el punto de partida del presente trabajo es la interpretación de la justicia administrativa como un fenómeno que trasciende los límites del control jurisdiccional clásico y que incorpora mecanismos alternativos de dirección y control de la actuación administrativa, tanto en el seno de la Administración como fuera de ella. En esta clave, los elementos que configuran *grosso modo* la justicia administrativa son de tres tipos: mecanismos internos de control, mecanismos de control de carácter externo y la configuración de las normas que dirigen la actuación pública. Esta es la razón por la que el informe no analiza únicamente el funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (JCA) sino que incorpora, además, datos relacionados con el marco normativo y con los procedimientos administrativos aplicables en cada uno de los sectores analizados. Asimismo, se considera que la justicia administrativa no se apoya únicamente en criterios de funcionamiento de tipo cuantitativo, sino que exige un análisis en profundidad de la tutela sustantiva que, en última instancia, se brinda a los ciudadanos. Este punto de partida explica la especial metodología que se desarrolla para la elaboración de este estudio.

II. Metodología

Una de las contribuciones más importantes de este trabajo es la metodología utilizada para el análisis de la justicia administrativa, en la clave que acaba de exponerse. A continuación se explican los ejes que han estructurado esa metodología, que ahonda y perfecciona el método que se ensayó por vez primera en el *Informe CIJA 2015*.

1. Análisis sectorial, integral y comparado

Este trabajo se ha dedicado, al igual que se hizo el año pasado, al análisis de tres sectores fundamentales en el funcionamiento de la Administración: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. En esta ocasión se analizan los datos de funcionamiento relativos al periodo 2014-2015. A lo anterior se ha añadido como novedad un examen específico de la vía judicial particularmente prevista para la protección de los derechos fundamentales en el ámbito contencioso-administrativa. En este caso, se toman en cuenta los datos de funcionamiento de los últimos once años para construir una serie histórica que nos sirva de referencia como se hizo en relación con los otros

¹ Disponible *on line* en abierto en la página web del CIJA-UAM: www.cija-uam.org/informe/

sectores analizados en el *Informe CIJA 2015*. Se consolida, de este modo, la hipótesis de este trabajo: una comprensión amplia de la justicia administrativa –que excede de los clásicos mecanismos judiciales de control de la Administración– exige tener en cuenta las particularidades que presenta cada sector de actividad administrativa. No se trata de realizar una distinción convencional entre sectores de actuación de la Administración, sino de atender a la diferente realidad de cada sector que está determinada, en primer lugar, por el Derecho positivo, así como por los distintos intereses subyacentes en las relaciones entabladas por los ciudadanos con la Administración en cada caso. Los resultados obtenidos han confirmado la utilidad de esta estructura de análisis por encima de otras vinculadas a circunstancias institucionales o procesales, tal y como puede comprobarse a lo largo del texto y en las conclusiones.

La selección de los sectores analizados responde a una combinación de distintos criterios. El análisis de la Administración tributaria responde al interés por evaluar el funcionamiento de los tribunales económico-administrativos y su impacto en el funcionamiento posterior de la JCA, así como a la importancia del nivel de litigiosidad de este sector de actividad administrativa. Por otro lado, el análisis de la Administración de los contratos públicos se justifica por las innovaciones introducidas en el sistema de tutela de los particulares de la mano del Derecho europeo en los últimos años. Este sector continúa consolidándose como un sector de referencia en el estudio de la justicia administrativa. Igualmente, la incorporación de la responsabilidad patrimonial se debe al incremento de la litigiosidad en este sector en los últimos años, así como a su importancia en el sistema de tutela de los derechos de los particulares. Por último, la inclusión novedosa del mecanismo *ad hoc* para la protección de los derechos fundamentales tiene como objetivo principal comprobar empíricamente si, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 53.2 CE, realmente funciona como un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Asimismo disecciona el funcionamiento de esta vía procesal, teniendo en cuenta el tipo de derechos que están especialmente protegidos por esta vía. El estudio de los cuatro sectores ofrece, de este modo, distintos ejemplos de articulación del sistema de justicia administrativa que conduce a resultados de gran interés.

Por otro lado, el concepto de justicia administrativa manejado en el informe exige necesariamente la adopción de una estructura de análisis integral, que comprenda tanto los sistemas de control interno –principalmente los recursos administrativos– como los mecanismos de control externo –representados fundamentalmente por la JCA–. El estudio de los sistemas de control interno se enfrenta, un año más, a importantes barreras de acceso a la información, que dificultan el análisis de su funcionamiento. No obstante, en los sectores analizados se dispone de un volumen de información considerable, especialmente en materia tributaria y en contratación pública. De modo que sí es posible esbozar

un diagnóstico útil y global del funcionamiento de la justicia administrativa en esos casos. En este sentido, hay que destacar el esfuerzo realizado por elaborar un mapa del origen de la litigiosidad en estos sectores. Se trata de determinar qué tipo concreto de actividad administrativa es la que muestra en la práctica un mayor grado de conflictividad en vía de recurso, administrativa o contencioso-administrativa.

Por último, el análisis se basa en la comparación de la información en distintos planos. La comparación ayuda a contextualizar los datos obtenidos y a dotarlos de sentido a través de la formulación de propuestas explicativas. En primer lugar, la comparación contempla el funcionamiento de la JCA en relación con las demás jurisdicciones; los estudios que agregan los datos de funcionamiento de todas ellas ofrecen indicadores poco precisos para identificar disfunciones concretas, de modo que su capacidad de diagnóstico es mucho menor. En segundo lugar, se realiza una comparación cruzada entre los distintos sectores de análisis, así como —cuando esto es posible— entre los sectores de análisis y los datos generales de funcionamiento de la JCA. También se llevan a cabo comparaciones entre el funcionamiento de los recursos en vía administrativa y en la JCA. De esta manera se pretende obtener un conocimiento más preciso sobre el funcionamiento real de la justicia administrativa.

2. Parámetros de funcionamiento de la Justicia Administrativa

Como se ha señalado, los estudios sobre la calidad de la justicia suelen apoyarse en indicadores cuantitativos o formales de funcionamiento de los órganos judiciales (nuevos asuntos, asuntos resueltos, nivel de estimación de los recursos, duración de los procesos, etc.). Por regla general, no se valoran aspectos cualitativos o sustantivos. Esto significa que, en última instancia, es difícil conocer la calidad real de la protección que el sistema jurídico brinda a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. Con el fin de suplir progresivamente esas carencias, a los clásicos indicadores de naturaleza cuantitativa se suman algunos parámetros de análisis de carácter sustantivo, tanto para la vía administrativa —en la medida de lo posible—, como en el ámbito judicial. En ambos casos se recurre a métodos cuantitativos de análisis estadístico. Así, se analizan aspectos relevantes para diagnosticar la genética de los litigios como el tipo de actividad administrativa impugnada, el tipo de recurrente, el tipo de Administración recurrida, la forma de tutela otorgada en el fallo, la condena en costas, la duración del proceso, la complejidad y estabilidad del Derecho positivo aplicable o la frecuencia de la invocación de jurisprudencia en la argumentación judicial.

Los indicadores utilizados no son necesariamente los mismos en todos los sectores, sino que existen algunas diferencias que obedecen a la especificidad de cada una de las

materias. En todo caso, a fin de asegurar la correcta comprensión de cada uno de los indicadores, en cada sector se realizará una somera explicación de cada uno de ellos (por ejemplo, qué se entiende por forma de tutela otorgada en el fallo).

3. Fuentes: la necesidad de un estudio jurisprudencial propio

La diversidad de las estructuras de análisis utilizadas, así como la voluntad de realizar comparaciones en distintos planos para contextualizar mejor los resultados, han llevado a manejar un variado catálogo de fuentes con el fin de obtener los datos necesarios para la realización del informe. En este sentido, en las sucesivas secciones del informe se introduce una ficha metodológica que indica, entre otras cuestiones, cuáles han sido las fuentes de información utilizadas en cada caso. En general, se trata de información publicada regularmente por las instituciones estudiadas.

Ahora bien, la información institucional ordinaria de funcionamiento de los recursos administrativos o de la JCA no suele introducir parámetros de funcionamiento cualitativos. Por esa razón se consideró necesario realizar un estudio de campo *ad hoc* que permitiera proyectar los parámetros de funcionamiento de la justicia administrativa que se habían identificado. La limitación de los recursos disponibles impedía realizar esa investigación en relación con la vía administrativa y la JCA. Así que se decidió realizar un estudio en torno a la jurisprudencia de la JCA. Como se indica en la ficha metodológica general –que se incluye en la parte final del informe–, se analizaron un total de 1.841 sentencias elegidas aleatoriamente de entre todas las dictadas entre el último trimestre de 2014 y los tres primeros de 2015. Resulta particularmente interesante comparar los resultados de este último año con los obtenidos en el *Informe CIJA 2015* en el que se analizó el periodo 2003-2014, a fin de evaluar cuál ha sido el comportamiento de los principales indicadores. Además, para garantizar la vinculación de las resoluciones judiciales con los sectores analizados no se podía confiar plenamente en ningún tesoro, por la diferencia existente entre los compiladores y las editoriales jurídicas y su consiguiente impacto sobre la determinación del número de sentencias relevantes. Por esa razón se buscó un criterio objetivo: las normas aplicadas en cada caso. Se elaboró un listado de las normas rectoras de cada sector en el periodo de tiempo analizado y, con base en ese criterio, se seleccionaron las sentencias en función del peso relativo de cada sector sobre la población total de sentencias. A la muestra seleccionada de este modo se le aplicaron los parámetros de funcionamiento de la JCA. En algunos casos, las carencias de información en las propias resoluciones judiciales dificultaron la obtención de resultados: es el caso de las cuantías o de los recursos administrativos interpuestos previamente. En otros casos, el carácter limitado de la información obtenida ha exigido la realización de estimaciones aproximadas, como en el caso de la duración de los procesos.

Los resultados obtenidos a través del estudio jurisprudencial realizado constituyen la principal aportación de este informe. Se trata, como ya se ha dicho, de continuar con la implantación de un método novedoso en el estudio del funcionamiento de la JCA y que abre un amplio catálogo de posibilidades en el análisis de la justicia administrativa que deberá seguir explorándose.

III. Estructura de la exposición

El informe se estructura en ocho secciones. Se dedican a las siguientes cuestiones: introducción (I); datos generales de funcionamiento de la JCA (II); análisis del funcionamiento de la vía especial de protección de los derechos fundamentales (III); análisis del funcionamiento de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en la Administración tributaria (IV); análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en la Administración de los contratos públicos (V); análisis de la litigiosidad administrativa y contencioso-administrativa en la responsabilidad patrimonial (VI); conclusiones comparadas del funcionamiento de la justicia administrativa (VII); y ficha metodológica (VIII). El contenido de cada sección responde a distintas finalidades. La segunda sección tiene carácter eminentemente descriptivo. Expone los principales indicadores de funcionamiento de la JCA y se ponen en relación con los de otras jurisdicciones, así como con la información relativa a algunos países de nuestro entorno. Las demás secciones, sin embargo, analizan los datos obtenidos, tanto a partir de información institucional como del estudio jurisprudencial realizado para la elaboración del informe. Esta parte analítica incluye numerosas propuestas explicativas que no pretenden ser, en ningún caso, conclusiones definitivas. En este sentido, se trata fundamentalmente de generar hipótesis que podrán ser desarrolladas y verificadas, en su caso, en ulteriores trabajos, así como de verificar las que fueron ya propuestas en el *Informe CIJA 2015*.

Con respecto a las conclusiones finales del informe, hay que señalar que este año se incorporan conclusiones en el estudio de cada sector. La sección dedicada a las conclusiones comparadas sobre el funcionamiento de la justicia administrativa incluye únicamente el resultado de los sectores analizados en 2014-2015: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. Los resultados del análisis del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales se extiende a los años 2003-2014, de modo que sus resultados se comparan con los obtenidos para los demás sectores en el *Informe CIJA 2015*, que también se referían a ese mismo periodo.

En cualquier caso, la finalidad principal está conseguida: aumentar el conocimiento real del funcionamiento de la justicia administrativa. Queda por delante la tarea de seguir insistiendo en la importancia de aumentar ese conocimiento y de utilizarlo adecuadamente

cuando se quieran adoptar decisiones que afecten al diseño del sistema de justicia administrativa.

[II. Datos generales de funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa]

Alfonso Egea de Haro y Silvia Díez Sastre

I. Apunte metodológico

Esta sección del informe explora los principales parámetros de actividad de la JCA en el contexto del sistema jurisdiccional español y europeo. En esta versión del Informe se han enfatizado las diferencias que presentan los años 2014 y 2015 respecto al comportamiento de las series históricas (2003-2013) en cuanto a las principales magnitudes o tasas de la actividad jurisdiccional. La recopilación de los datos de funcionamiento de la JCA que se muestran en esta sección se ha apoyado fundamentalmente en la búsqueda y elaboración de la información estadística que el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) pone a disposición del público regularmente a partir de la sección de Estadística del CGPJ y de la base de datos PC-Axis. De otro lado, las fuentes referidas a otros sistemas judiciales son los informes de la CEPEJ² (*Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia*) del Consejo de Europa, y los elaborados por la Comisión Europea (*Justice Scoreboard*). Los datos procedentes de los informes de la CEPEJ tienen un alcance temporal limitado. Se recoge la información del último informe publicado, que se refiere al funcionamiento de la justicia en el año 2012. Por su parte, los datos derivados de los informes del *Justice Scoreboard* son más recientes y se refieren al año 2015³.

II. Volumen de actividad

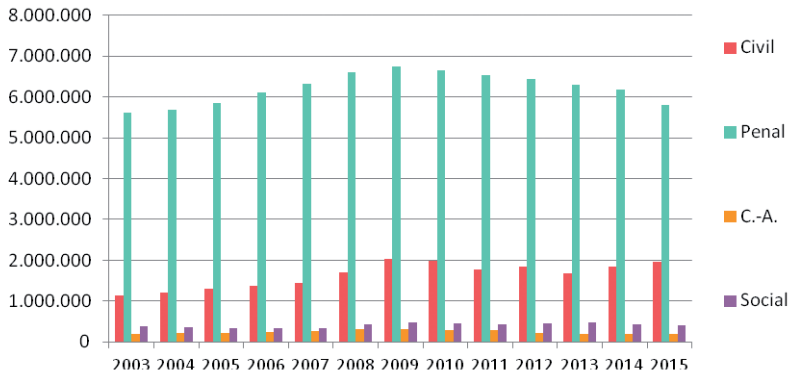
En términos comparados, el volumen de casos ingresados en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (JCA) en 2014 y 2015 sigue presentando un porcentaje inferior respecto al resto de jurisdicciones [Figura 1]. La cifra de asuntos entrantes en 2014 (206.700) y 2015 (199.038) está por debajo de la registrada en el año 2013 y confirma la tendencia decreciente en el número de nuevos asuntos que alcanzó su máximo histórico en el año 2009 con 317.120 asuntos ingresados. La contribución de la JCA a los niveles litigiosidad se mantiene, así, desde el año 2012 por debajo del 3%. Si en el año 2013, los asuntos de la JCA representaban el 2,2%, siendo el mínimo histórico de la serie 2013-2015, en los dos años siguientes el porcentaje de asuntos en la JCA representó el 2,4% respecto al total. En todo caso, estos porcentajes presentan una mayor estabilidad que en las jurisdicciones civil y penal. Si la jurisdicción penal representaba el 73% de la litigiosidad total en el año 2012, esta cifra desciende al 69%, el mínimo de la serie histórica, en 2015. La tendencia opuesta sigue la jurisdicción civil que alcanza con un 24% su nivel máximo en el período 2003-2015.

² Según las siglas del nombre en francés (*Commission Européenne pour l'efficacité de la Justice*).

³ Se puede acceder a su información en la siguiente dirección: http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/scoreboard/index_en.htm

Esta evolución está influida, sin duda, por las recientes modificaciones fundamentalmente en la jurisdicción penal⁴, pero también apuntan a que se trata de jurisdicciones cuyo nivel de litigiosidad puede resultar más sensible a variaciones del ciclo económico u otras condiciones socioeconómicas.

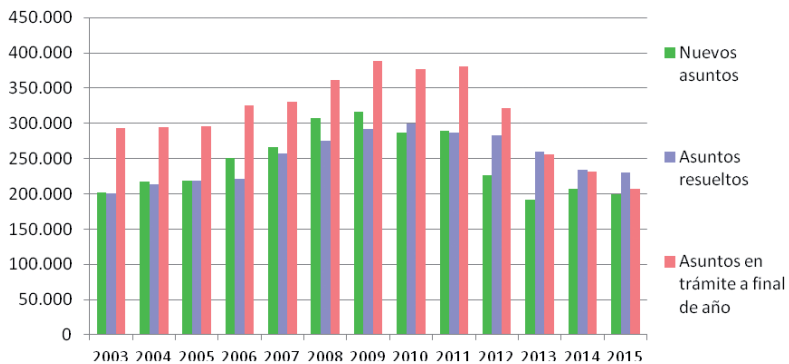
Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Con respecto al nivel superior de casos resueltos sobre ingresados que se produce en la JCA desde el año 2011, hay que tener en cuenta que se traduce en un acusado descenso del número de asuntos en trámite a final de año. En el año 2015, el número de asuntos resueltos supera claramente a aquellos en trámite a final de año.

Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

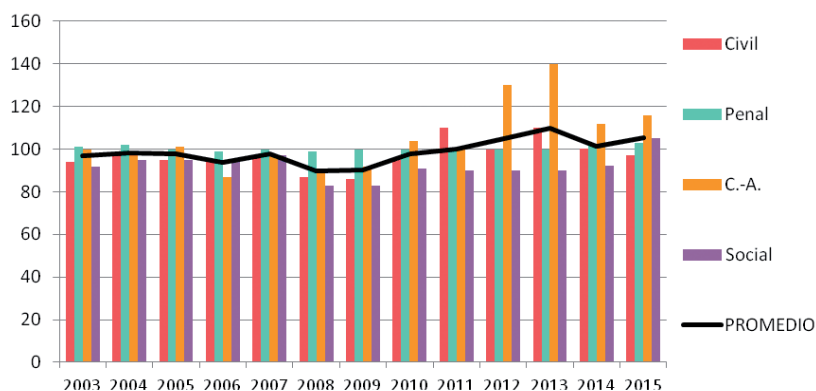
⁴ Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

III. Indicadores de actividad

En cuanto a los indicadores de actividad, la evolución más destacable en el último periodo analizado es la superación de manera notable, por primera vez en la serie histórica 2003-2015, del número de asuntos resueltos (230.315) sobre los nuevos casos ingresados (199.038). De esta manera se ha consolidado la tendencia decreciente del número de asuntos en trámite en los juzgados y tribunales de la JCA. El número de asuntos en trámite al finalizar el año se ha situado en el mínimo histórico de la serie con un valor ligeramente superior a los 200.000 casos (207.096).

Estos datos se explican porque la tasa de resolución⁵ en la JCA presenta valores superiores al 100% desde el año 2010 [Figura 3]. Esto significa que el número de casos resueltos supera al volumen de entrada de nuevos asuntos en un mismo año. En el año 2013 se alcanzó el valor máximo (140%) lo que explica la reducción notable de la tasa de pendencia en la JCA. En el año 2015, la tasa de resolución se sitúa en el 116%, una tasa superior al promedio de las cuatro jurisdicciones (105%) que, además, presenta un ligero incremento respecto al año 2014 (112%).

Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

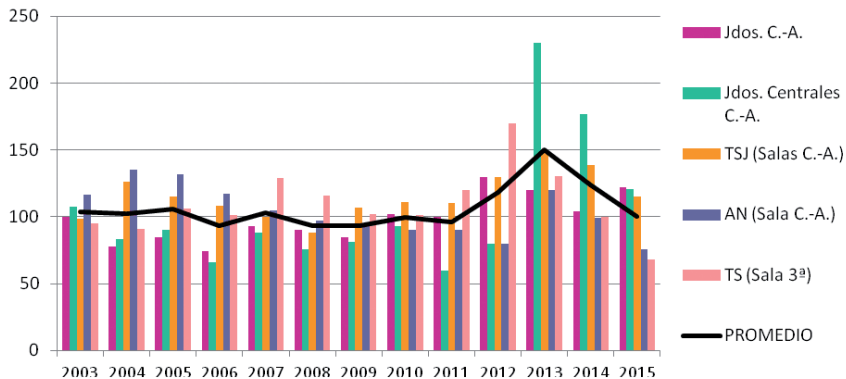
⁵ La tasa de resolución es el cociente entre los asuntos ingresados y resueltos. La tasa de pendencia es el cociente entre los asuntos en tramitación y resueltos, mientras que la tasa de congestión es el cociente entre los asuntos ingresados y pendientes al final del período y el número de asuntos resueltos en el mismo. Para expresar estas magnitudes en porcentaje, en todos los casos el resultado se ha multiplicado por 100, siguiendo el modo de cálculo y exposición de estos datos por la CEPEJ.

La tasa de resolución no es homogénea entre los distintos órganos de la JCA. Los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo presentan la tasa de resolución más alta en el año 2014 alcanzando el 177%. Por su parte, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se sitúan, con una tasa de resolución de 104%, en una posición intermedia entre los Juzgados Centrales y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (139%) y aquellos órganos con una tasa de resolución inferior. Con relación a estos últimos, la tasa de resolución de la Sala del Tribunal Supremo (TS) alcanza el 100% mientras que la de la Audiencia Nacional se sitúa en un 99%. En el año 2015, sin embargo, la tasa de resolución ha experimentado un notable descenso situándose en un 68% en el caso del Tribunal Supremo y un 76% en el caso de la Audiencia Nacional.

Ahora bien, no parece que exista relación entre la tasa de resolución y el número de sentencias dictadas por órgano. Así, el mayor porcentaje de estas se sitúa en las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (79%) que, simultáneamente, presentan uno de los registros superiores respecto a la tasa de resolución. Si bien, en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo con un porcentaje de resolución del 177% también se localiza el menor porcentaje de sentencias (51%).

En términos globales, puede señalarse que la tasa de resolución para el conjunto de órganos de la JCA desciende respecto al máximo de la serie histórica alcanzado en el año 2013 (150%). La tasa de resolución se situó en el año 2015 en el 116%, que es sensiblemente superior al promedio histórico.

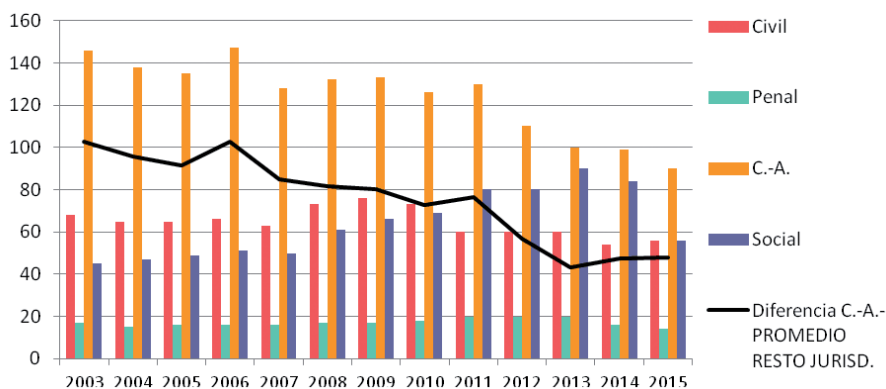
Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Como se ha señalado anteriormente, las tasas de resolución superiores al 100%, que presentan en promedio los órganos de la JCA, han permitido reducir el número de asuntos pendientes. La serie histórica presenta, así, una progresiva reducción de la diferencia existente entre la tasa de pendencia de la JCA con el resto de jurisdicciones. La tasa de pendencia de la JCA parece confirmar la tendencia decreciente por debajo del 100% rompiendo el escenario más común en la serie histórica donde la tasa de pendencia llegó a duplicar el promedio del resto de jurisdicciones [Figura 5]. Esta tendencia parece derivarse del efecto combinado de la reducción del número de asuntos entrantes y del incremento en la tasa de resolución, ambos fenómenos presentes en los años 2014 y 2015. De este modo, en el año 2015 se redujo la tasa de pendencia desde el 99% (2014) al 90%. Atendiendo a los distintos órganos jurisdiccionales, el descenso de los niveles de pendencia se ha concentrado en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo pasando de una pendencia del 93% al 75%. En los casos de la Sala del Tribunal Supremo (TS) y de la Sala de la Audiencia Nacional se ha incrementado la tasa de pendencia entre los años 2014-2015.

Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en porcentaje]

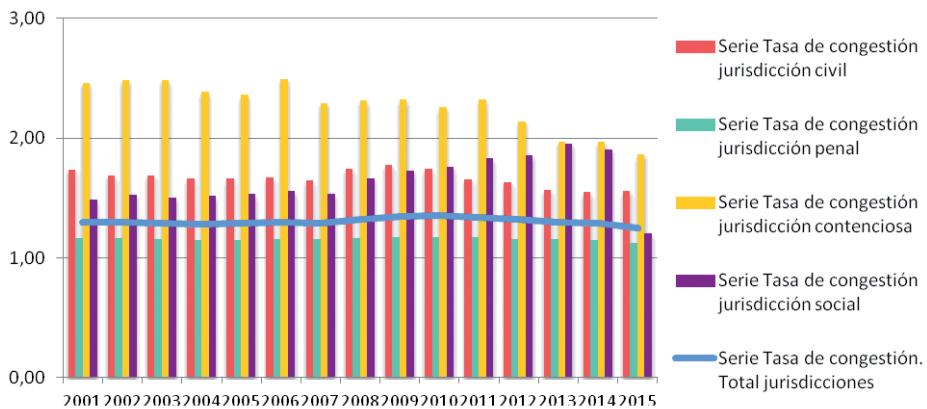


Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

La tasa de pendencia apunta, además, a que la capacidad de los órganos judiciales para responder al volumen de trabajo no solo depende del volumen de ingreso de asuntos sino también del volumen de asuntos pendientes. A fin de capturar esta realidad, a continuación se incluye un análisis de la tasa de congestión. Así, la tasa de congestión en la JCA consolida la tendencia decreciente, situándose en el año 2015 al nivel de la tasa de congestión de la jurisdicción social que, a pesar de un incremento en la tasa de resolución, experimenta un ascenso en los años 2014-2015. Sin embargo, a pesar de esto, hay que

señalar que la tasa de congestión sigue presentando valores por encima del 150%. Estos datos apuntan a que los casos pendientes al iniciar el período y los ingresados son notablemente superiores aún a los que se resuelven. En el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo la tasa de congestión es menor que en el resto de casos analizados. Estos resultados, unidos al comportamiento de la tasa de resolución, ponen de manifiesto la dificultad que supone reducir la pendencia a pesar de una mejora sustancial en las tasas de resolución de los órganos jurisdiccionales de la JCA.

Figura 6. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2013)



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

A continuación, el análisis se dirige a explorar el comportamiento de las anteriores variables desde un punto de vista territorial. La tasa de resolución puede verse afectada por circunstancias socioeconómicas del territorio y de la propia gestión pública. Las siguientes tablas recogen la evolución de las tasas de resolución para el período histórico 2003-2014 para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

Tabla 1. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2014) [en porcentaje]

CCAA	Media (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Murcia	102%	71%	164%
País Vasco	101%	52%	176%
Navarra	101%	66%	166%
Cantabria	100%	79%	157%
Aragón	99%	70%	127%
Asturias	98%	83%	126%
Promedio nacional	97%	80%	126%
Extremadura	97%	70%	115%
Madrid	97%	58%	149%
Castilla y León	97%	78%	138%
La Rioja	97%	58%	169%
Galicia	97%	86%	115%
Canarias	96%	62%	121%
Cataluña	95%	79%	115%
Castilla-La Mancha	95%	65%	142%
Comunitat Valenciana	95%	66%	119%
Illes Balears	94%	67%	126%
Andalucía	92%	64%	134%

Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ (base PC-Axis).

Los resultados permiten observar notables diferencias territoriales tanto entre CCAA como respecto a una misma CCAA durante el período de tiempo considerado (máximos y mínimos alcanzados [tablas 1 y 2]. En este sentido se observa que los niveles máximos que alcanzan las tasas de resolución pueden llegar a representar dos y tres veces los niveles mínimos durante el período considerado.

Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2014) [en porcentaje]

CCAA Media (%)	Media (%)	Mínimo (%)	Máximo (%)
Asturias	161%	94%	360%
Aragón	146%	90%	205%
Canarias	143%	74%	281%
Andalucía	141%	116%	182%
País Vasco	137%	90%	203%
Navarra	137%	51%	255%
Galicia	132%	33%	203%
Castilla y León	132%	75%	168%
Promedio nacional	130%	97%	177%
Illes Balears	129%	66%	177%
Cataluña	127%	94%	186%
Extremadura	127%	69%	210%
Madrid	125%	81%	171%
Castilla-La Mancha	116%	57%	185%
Murcia	113%	75%	207%
La Rioja	110%	73%	163%
Cantabria	110%	67%	183%
Comunitat Valenciana	101%	59%	206%

Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ (base PC-Axis).

Las diferencias territoriales se manifiestan en los dos tipos de órganos analizados—Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ—. Pero no siempre existe un comportamiento homogéneo para ambos, de manera que no siempre la misma CCAA presenta una tasa de resolución superior al promedio nacional tanto en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo como de la Sala del TSJ. No obstante lo anterior, en los casos de Navarra, País Vasco, Aragón y Asturias, las tasas de resolución superan el promedio de todo el territorio nacional en ambos tipos de órganos⁶.

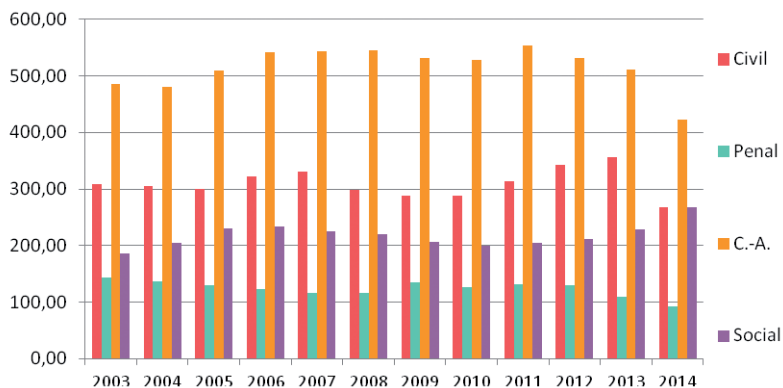
⁶ Esta sección del Informe actualiza y corrige la información contenida en el *Informe CIJA 2015* (tablas 1 a 3). En este la información sobre la actividad jurisdiccional en las distintas Comunidades Autónomas está referida al cociente entre los asuntos resueltos respecto aquellos pendientes al inicio e ingresados y no a la tasa de resolución. La información utilizada en esta sección está obtenida de la base de datos PC-axis del CGPJ. La utilización de distintas metodologías en el cómputo de asuntos puede explicar las diferencias que existen entre las tasas agregadas a nivel nacional y las correspondientes a los órganos jurisdiccionales en cada Comunidad Autónoma.

IV. Duración del proceso

Los niveles de pendencia y congestión en la JCA que acaban de exponerse se traducen en una mayor duración de los procedimientos en esta jurisdicción con respecto al resto. Diversos factores pueden explicar esta mayor duración de la resolución de los litigios (especialización de los jueces, complejidad del marco normativo o insuficiente implantación de mecanismos de tramitación electrónica). No obstante, hay que destacar que en 2014 se ha producido un descenso notable de la duración media de los procesos en la JCA, que se refleja también posteriormente en el estudio individualizado de cada sector de actividad administrativa.

De hecho, en términos comparados, la información proporcionada por la Comisión Europea (*Justice Scoreboard*) sitúa a España en una posición intermedia en el contexto europeo. La duración de los procesos contencioso-administrativos en España en primera instancia duplica la de países como Polonia u Holanda entre los años 2010 y 2014, pero se acerca mucho a la de países como Alemania y Francia y es significativamente menor a la de otros Estados como Italia, Bélgica o Grecia. Se sitúa, por tanto, en la media de los Estados Miembros de la Unión Europea.

Figura 7. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014) [en días]



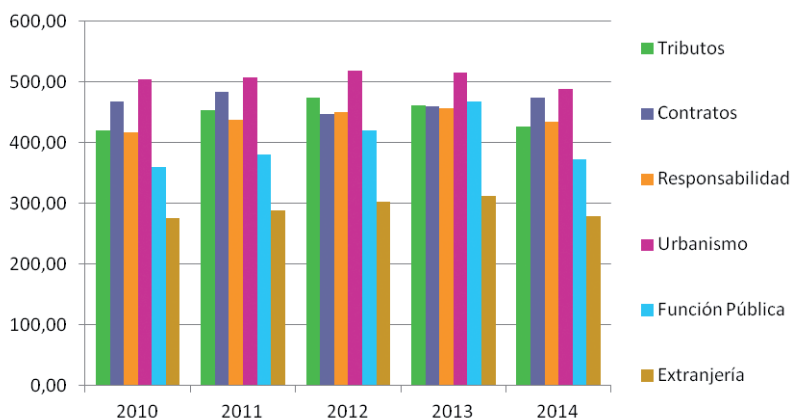
Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Nota metodológica: los datos originarios del CGPJ expresan únicamente una estimación de la duración media de los asuntos terminados en cada año. Esas estimaciones se calculan por meses. Con el fin de poder comparar mejor estas cifras con el estudio sectorial que se incluye en este informe se ha calculado que un mes tiene 30 días.

Para el cálculo del tiempo medio en los procesos en la JCA hay que tener en cuenta que las cifras que ofrece el CGPJ no son completas puesto que en relación con la actividad de los TSJ y la AN solo se incluyen los procesos en primera instancia.

Si se analiza la actividad de órganos judiciales concretos, en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, hay que poner de manifiesto la tendencia a la reducción de la duración media de los asuntos en todos los sectores analizados, excepto en materia de contratación pública. El descenso más llamativo se aprecia en el ámbito de la función pública, donde la duración se reduce en un 20,5% (372 días de media en 2014), a pesar de que ya se trataba del ámbito donde la duración media era inferior al resto de sectores en los últimos años. También esta tendencia descendente se aprecia en extranjería, donde también hay una reducción de la duración en un 10,6% (279 días de duración media en 2014). En ambos sectores es posible que la similitud de muchos de los litigios planteados y la existencia de una jurisprudencia consolidada al respecto permitan alcanzar unos tiempos medios de resolución más bajos. Además, en el caso de extranjería la menor duración también podría explicarse, fundamentalmente, por las exigencias de la jurisprudencia constitucional en torno a la dilación de los procesos en esta materia, debido a su estrecha conexión con la protección de derechos fundamentales⁷. En el resto de sectores se aprecian bajadas de la duración de menor entidad: en tributos es del 7,8%, en urbanismo del 5,2% y en responsabilidad patrimonial del 4,6%. En el ámbito de los contratos públicos, sin embargo, la duración aumenta un 3,2%, hasta los 474 días de media en 2014.

Figura 8. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia por años (2010-2014) [en días]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

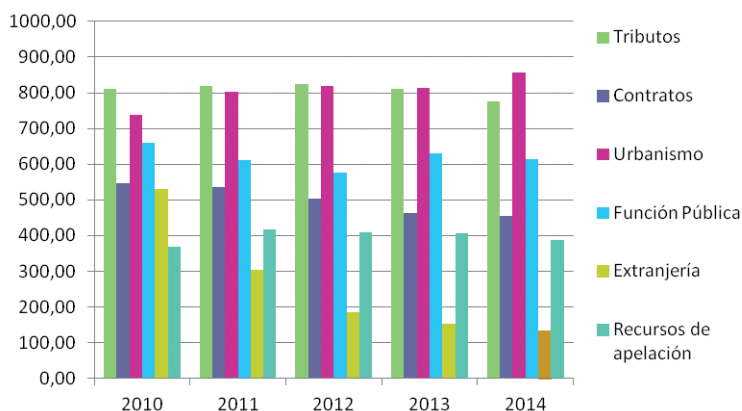
Nota metodológica: Se toma como referencia el desglose por materias que realiza el CGPJ, aunque se desconoce el criterio que se ha seguido para llevar a cabo esa clasificación. Para los años 2013 y 2014 no hay datos sobre responsabilidad patrimonial.

⁷ Por todas, las Sentencias del Tribunal Constitucional 89/2014, de 9 de junio, y 99/2014, de 23 de junio.

En el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ los datos son bien distintos [Figura 9]. En primer lugar, hay que tener en cuenta que en 2014 no se producen variaciones significativas respecto al año 2013. De manera reseñable, aumenta en un 5,5% la duración de los procesos en el ámbito urbanístico. Y en el resto de casos se aprecia un leve descenso en la duración media de resolución de los litigios. A pesar de ello, la media más alta de duración de asuntos en primera instancia se sitúa en los 858 días de media en el ámbito urbanístico, frente a los 459 días que se registran ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en esa misma materia.

Además, si se analizan los datos en cada sector, se aprecia que, a diferencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, los TSJ tardan más en resolver los asuntos de función pública y extranjería en primera instancia. Estos datos apuntan a la necesidad de profundizar en el impacto que tiene el carácter colegiado del órgano y las características de la legislación aplicable a la hora de explicar la duración de los procedimientos. Algo distinto sucede en la resolución del recurso de apelación, donde la media de resolución en 2014 es de 387 días, un 4,4% menor que en 2013. Se comprueba, así, cómo la duración de los procesos se reduce en sede de recurso.

Figura 9. Duración media de los procesos ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. Desglose en razón de la materia y de recursos de apelación por años (2010-2014) [en días]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPI.

Nota metodológica: Aunque no se señala expresamente parece posible que solo se hayan tenido en cuenta los procesos en primera instancia en relación con los distintos sectores. No hay datos disponibles para todos los sectores durante todos los años.

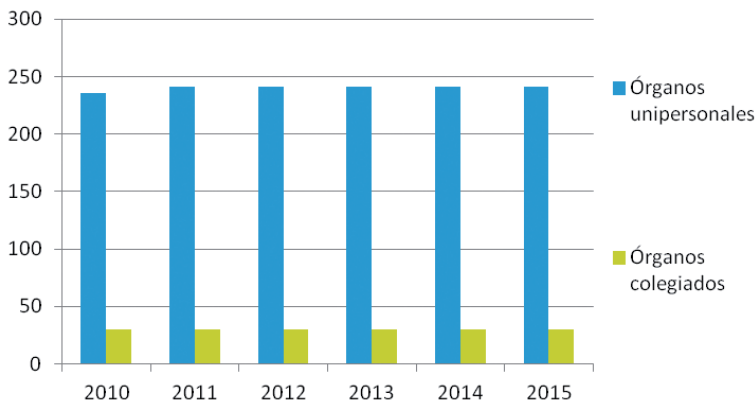
No existen datos oficiales sobre estas cifras en el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo. De modo que la única información al respecto se ofrece en los distintos sectores analizados en este es-

tudio. En cualquier caso, la información disponible da cuenta de la importancia de la dimensión material y sectorial en el análisis de la actividad jurisdiccional. Las vicisitudes que experimentan la normativa aplicable, los niveles de litigiosidad, la complejidad de cada materia y otros factores similares pueden influir en la duración media de los procesos y, con carácter general, en el funcionamiento de los mecanismos judiciales de garantía de justicia administrativa.

V. Planta y medios personales

Otro de los elementos fundamentales en el análisis del funcionamiento de la JCA se centra en el diseño de la planta y la asignación de medios personales. Como se puso de manifiesto en el *Informe CIJA 2015*, el número de órganos unipersonales experimentó un incremento considerable entre los años 2003 y 2013, pasando de 24 a 174. En los últimos cinco años, sin embargo, apenas se registra un pequeño aumento en los órganos unipersonales en el año 2011 que se sitúa desde entonces en 241. El número de órganos colegiados, sin embargo, no ha sufrido variaciones desde su creación y se mantiene en 30.

Figura 10. Órganos unipersonales y colegiados en la JCA. Desglose por años (2003-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

A pesar de la estabilidad en los medios personales, las tasas de actividad jurisdiccional han variado notablemente con un incremento de la tasa de resolución y un descenso de la tasa de pendencia, si bien también acompañado de un descenso en el número de asuntos nuevos ingresados. La relación entre la evolución de las tasas de actividad (pendencia y resolución) se recoge en la tabla 3. En este sentido, un análisis de la correlación existente entre la evolución del número de órganos jurisdiccionales y las tasas de actividad juris-

diccional ofrece criterios adicionales para interpretar los efectos de este incremento de planta judicial. Los resultados apuntan a una relación negativa entre el número de órganos unipersonales y la tasa de pendencia (índice de correlación de Pearson $-,760^{**}$). De modo que el incremento del número de órganos unipersonales parece estar relacionado con un descenso en la tasa de pendencia. De otro lado, la evolución del número de órganos unipersonales resulta, de manera complementaria a lo anterior, relacionada positivamente con la tasa de resolución.

Tabla 3. Correlación⁸ entre las tasas de pendencia y resolución y el número de órganos en la JCA (2003-2013)

		Órganos unipersonales	Tasa pendencia	Tasa resolución
Órganos unipersonales	Correlación de Pearson	1		
	N	13		
Tasa de pendencia	Correlación de Pearson	$-,760^{**}$	1	
	N	13	13	
Tasa de resolución	Correlación de Pearson	$0,579^*$	$-,782^{**}$	1
	N	13	13	13
** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral)				

Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

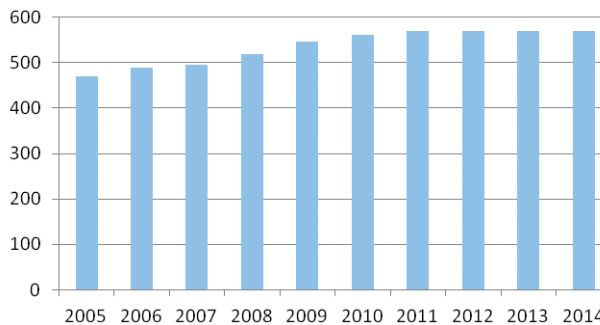
No obstante lo anterior, el carácter constante de los órganos colegiados y el mejor comportamiento de las tasas de resolución de manera generalizada en los órganos de la JCA no permiten establecer conclusiones acerca del impacto del carácter unipersonal o colegiado en las tasas de resolución.

Por otro lado, junto al estudio de la planta de la JCA, existen variables adicionales que pueden influir en la evolución de las tasas de actividad jurisdiccional, como el caso del número de jueces y magistrados. En los últimos trece años se hizo un esfuerzo por aumentar considerablemente el número de jueces y magistrados. Sin embargo, desde 2011 se ha producido un estancamiento. En este sentido, hay que tener en cuenta que la información

⁸ El coeficiente de correlación de Pearson mide el grado de relación lineal entre dos variables cuantitativas. Su valor oscila entre +1 y -1. Los valores -1 y 1 indican que la relación lineal entre las variables es perfecta. Los valores más alejados se interpretan como una menor relación lineal entre las variables.

ofrecida por el *Justice Scoreboard* de la Comisión Europea muestra una diferencia sustantiva entre el número total de jueces y magistrados en España en el conjunto de las jurisdicciones en comparación con los demás Estados miembros de la Unión Europea. En 2014 la cifra se situaba en 11 jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes, lo que supone menos de la mitad del número que existe en países de nuestro entorno como Portugal, Alemania, Grecia o Luxemburgo. Sin embargo, lo cierto es que el dato en España es algo superior al de Francia e Italia. El distinto diseño de los sistemas de justicia de los Estados analizados aconseja, por ello, establecer cautelas respecto a la comparación entre los medios personales y las tasas de actividad jurisdiccional. Hay que atender a la configuración del sistema de justicia administrativa en su conjunto.

Figura 11. Jueces y magistrados en la JCA. Desglose por años (2010-2014) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ.

Por último, hay que reseñar que la información a la que se ha tenido acceso no desglosa los datos sobre el personal de la Administración de Justicia por jurisdicciones, sino por Comunidades Autónomas, lo que limita el análisis para explicar el funcionamiento concreto de la JCA.

VI. Aspectos presupuestarios

El último dato que permite trazar un diagnóstico global sobre el funcionamiento de la JCA se refiere a la dotación presupuestaria. Conforme a los últimos datos disponibles del CGPJ, la inversión anual en justicia en el año 2014 ascendió a 3.517.834.516 €, un 2,4% menos que la realizada en 2013 (3.602.872.765 €). A su aportación contribuyeron tanto el Ministerio de Justicia como las Comunidades Autónomas. Así, en 2014 se consolida la tendencia conforme a la cual la aportación autonómica ha ascendido hasta prácticamente

un 60% y la estatal se ha reducido hasta un 40%. También la aportación del CGPJ ha descendido, de un 1,7% en 2013 a un 1,6% en 2014. Continúa también aquí una tendencia a la reducción de la dotación económica del CGPJ. Con respecto a la perspectiva comparada, hay que tener en cuenta que los datos no permiten realizar un análisis adecuado. Cada país introduce diferentes conceptos de gasto dentro de la dotación presupuestaria de justicia y es difícil desglosar con respecto a los mecanismos equivalentes a la JCA.

[III. Análisis del funcionamiento del proceso especial de tutela de los derechos fundamentales]

Alicia González Alonso

I. Introducción: algunas aclaraciones sobre el objeto de estudio

La articulación procesal de la tutela judicial de los derechos fundamentales en el ámbito contencioso-administrativo ha sido objeto de preocupación por la doctrina desde la aprobación de la Constitución debido, entre otros motivos, a que a diferencia de lo que sucede en el resto de los países de nuestro entorno, el constituyente español estableció una tutela judicial diferenciada para la protección de algunos derechos fundamentales. En efecto, el art. 53.2 CE establece que cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de los derechos reconocidos en el art. 14 y en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero a través de un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad. Dicha norma contiene un mandato al legislador de carácter finalista, consistente en que los procesos que tengan por objeto la tutela de ciertos derechos fundamentales se ventilen con celeridad. Aunque de esta previsión constitucional no se deriva necesariamente la creación legal de cauces específicos de tutela –diferenciados del resto de las vías procesales a través de las cuales se articula la tutela de otros derechos e intereses legítimos–, en el orden jurisdiccional contencioso-administrativo el legislador ha optado por establecer un cauce *ad hoc* para la protección de los derechos fundamentales.

En efecto, aunque la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, se aprobó antes de la entrada en vigor de la Constitución, venía a establecer y a regular esos cauces procesales diferentes a los previstos en las leyes procesales de los distintos órdenes jurisdiccionales para la tutela de los derechos fundamentales. En la Sección Segunda se regulaba el cauce procesal aplicable al orden contencioso-administrativo. Las novedades de este proceso especial, de carácter preferente y sumario, fueron bien acogidas por la doctrina, sin embargo, su aplicación puso de relieve algunas disfunciones. Entre ellas, cabe destacar la utilización de esta vía para interesar la tutela de derechos e intereses legítimos cuyo objeto no eran los derechos fundamentales protegibles a través de este cauce. El hecho de que cualquier recurrente quisiera aprovecharse de una tutela rápida y, sobre todo, de las altas posibilidades de suspensión del acto administrativo impugnado, llevaron al abuso en la elección de este cauce procesal, circunstancia ésta que trajo como consecuencia que los órganos judiciales hicieran de facto un control muy riguroso en el trámite de admisión para resolver sobre la adecuación del procedimiento elegido.

La Sección Segunda de dicha ley fue derogada con la entrada en vigor de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, por lo general LJCA) que también optó por establecer un cauce especial para la tutela de los derechos fundamentales a los que se refiere el art. 53.2 CE y que se encuentra regulado en

los arts. 114 y ss. de la citada norma. Esta nueva regulación supuso una decepción para la mayoría de la doctrina y para los operadores jurídicos, en la medida en que las novedades introducidas no se consideran ni suficientes ni, en algunas ocasiones, adecuadas para el cumplimiento de la finalidad prevista en el art. 53.2 CE.

Como es sabido, los pleitos que tienen por objeto la protección judicial de los derechos fundamentales en el contencioso-administrativo no tienen que tramitarse necesariamente a través de este cauce procesal. Tanto el proceso ordinario como el abreviado son idóneos para interesar también la tutela de los derechos fundamentales. Los datos obtenidos no permiten saber qué porcentaje de asuntos que tienen por objeto la tutela de derechos fundamentales se tramitan a través de la vía especial ni tampoco cuántos justiciables optan por abrir los dos cauces procesales –el ordinario y el especial– para impugnar un mismo acto administrativo que, además de vulnerar la legalidad ordinaria, es contrario a derechos fundamentales. Por ello, el objeto de este estudio no es idóneo para analizar con carácter general la litigación en el orden contencioso-administrativo en materia de derechos fundamentales, sino solamente el funcionamiento del cauce especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los arts. 114 y ss. LJCA. No se trata, no obstante, de una cuestión menor. Ciertamente, llama la atención poderosamente que la ordenación de los procesos de tutela de derechos fundamentales despierte tanto interés en la doctrina –como no podía ser de otra manera dado el tenor literal del art. 53.2 CE– y que las pocas estadísticas sobre la actividad judicial de los órganos judiciales contencioso-administrativos no presten atención a esta cuestión⁹. La importancia del funcionamiento de este cauce se hace además imprescindible a la vista de la doctrina del TEDH en relación con el derecho a un recurso efectivo para la protección de los derechos del Convenio (art. 13 CEDH). Dicho recurso, para que pueda considerarse efectivo, no solo debe ser examinado a partir su diseño legal, sino también en su funcionamiento en la práctica.

Se centrará por tanto la atención en el funcionamiento de este cauce procesal. Para ello se han examinado sentencias elegidas aleatoriamente entre los años 2003 y 2014 dictadas por los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, de los Tribunales Superiores de Justicia, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo (*vid.* ficha metodológica). El estudio no se limita a poner de relieve los datos obtenidos, sino a tratar de explicarlos y, en algunos casos, a proponer o sugerir algunos cambios en la regulación del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Por último, hay que advertir que en este mismo capítulo se compararán los datos obtenidos con otros sectores analizados por el CIJA. A estos efectos, se tomará como parámetro, no el análisis de los datos que se publican en esta obra referi-

⁹ El informe “La Justicia dato a dato” correspondiente a los últimos años no recoge el porcentaje de asuntos referidos a derechos fundamentales en el orden contencioso-administrativo a diferencia de lo que sucede en relación con el orden jurisdiccional social en el que sí se hace constar este dato.

dos a Tributos, Contratos Públicos y Responsabilidad Patrimonial, sino el *Informe CIJA 2015* debido a que en esa publicación se analizó el funcionamiento de dichos sectores teniendo en cuenta la actividad jurisdiccional de los diez últimos años (2003-2013). Como en esta publicación el análisis de dichos sectores se realiza a partir de la actividad jurisdiccional del último año, se considera que se obtendrán datos más fiables si se realiza la comparación teniendo en cuenta el análisis de períodos idénticos a los que se refiere el estudio de derechos fundamentales.

Antes de entrar en el análisis del funcionamiento de este cauce procesal es preciso hacer una consideración general sobre la tutela cautelar en los procesos judiciales de derechos fundamentales. Una de las variables de las que se pretendía dar cuenta en este sector era precisamente ésta, la tutela cautelar. Sin embargo, los datos obtenidos no tienen significación estadística debido al insuficiente número de resoluciones que se pronuncian sobre esta cuestión. La conclusión que cabe extraer de lo anterior es que, o bien las resoluciones judiciales –principalmente las que resuelven el litigio, es decir, las sentencias– omiten la información referida a la justicia cautelar solicitada por las partes y dispensada (o no) por el órgano judicial, o bien ésta es prácticamente inexistente en este tipo de procesos. Por lo que respecta a la primera de las cuestiones apuntadas, ya se alertó en las Conclusiones del *Informe CIJA 2015* que la “información relatada por jueces y magistrados en las resoluciones judiciales en torno al litigio sometido a su conocimiento es, en ocasiones, poco precisa e incompleta”, por lo que no habría que descartar que ésta fuera la causa de la ausencia de datos¹⁰. Si la falta de información se debe a la segunda de las hipótesis antes consideradas, esto es, su irrelevancia, habríamos pasado de un sistema de suspensión prácticamente automática del acto administrativo impugnado durante la vigencia de la Ley 62/1978 a otro, el vigente actualmente, en el que no tiene prácticamente espacio la tutela cautelar en materia de derechos fundamentales. En Informes posteriores se atenderá a esta cuestión capital.

II. El control administrativo previo

Con el fin de dispensar una tutela rápida y cumplir así el mandato del art. 53.2 CE, el art. 115.1 LJCA exonera a los recurrentes que opten por este cauce procesal para instar la protección de los derechos fundamentales de interponer cualquier tipo de recurso administrativo previo, dejando así expedita la vía judicial desde el momento en que se produce la lesión de los derechos fundamentales por parte del poder público. No obstante, como también se deduce del art. 115.2 LJCA, los recurrentes podrán interponer potestativa-

¹⁰ Vid. pp. 212-213.

mente los recursos administrativos que correspondan. Esta es, sin duda, una de las singularidades más relevantes de este proceso especial que, siguiendo el mandato previsto al legislador en el art. 53.2 CE, hace posible una tutela rápida de los derechos fundamentales cuando su vulneración es imputable a la Administración.

Sin embargo, los datos obtenidos arrojan un resultado sorprendente. Tan solo el 32,2% de los recurrentes que optaron por esta vía procesal para instar la tutela de sus derechos fundamentales no agotaron la vía administrativa. El resto (67,8%) interpusieron algún recurso administrativo antes de instar la tutela judicial. Quizás, una de las razones que justifican esta práctica es la propia inercia de los ciudadanos que, con carácter general, tienden a reaccionar frente a las resoluciones administrativas que les perjudican interponiendo los recursos administrativos a los que hace referencia la propia resolución administrativa.

Ahora bien, es posible que el origen de esta tendencia se deba también a que el plazo de diez días previsto en el art. 115.1 LJCA para la interposición del recurso a través de este cauce procesal sea excesivamente breve para aquellas personas –ya sean físicas o jurídicas– que no cuentan con asesoría jurídica y que, en consecuencia, no pueden realizar en tal breve espacio de tiempo todas las actuaciones que lleva aparejado el ejercicio del derecho de acceso a la jurisdicción. Téngase en cuenta, además, que en el caso del proceso especial de tutela de derechos fundamentales la iniciación del proceso no se entiende cumplida con la presentación de un simple escrito de interposición sino que, según dispone el art. 115.2 LJCA, es necesario hacer constar “con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso”. El control de la adecuación del procedimiento elegido se realiza en un primer momento a partir de estas alegaciones que versan sobre el fondo del asunto, por lo que no es suficiente enumerar sin más los derechos fundamentales que se consideran infringidos sino justificar de forma concisa su vulneración en el caso concreto. El escrito de interposición es, en consecuencia, un acto central del proceso y del que dependerá la admisión a trámite. No hay que olvidar que este trámite se introdujo en la actual LJCA para evitar los abusos antes referidos que se produjeron durante la vigencia de la Ley 62/1978.

La brevedad del plazo de interposición deja sin efecto en una buena parte de los casos una de las especialidades procesales tendentes a obtener una tutela rápida. Hasta tal punto es así que, quizás, de no permitirse la interposición potestativa de los recursos administrativos contra el acto lesivo de derechos fundamentales, serían muy pocos los justiciables que tendrían acceso a esta vía ya que, en la mayoría de los casos, caducaría el plazo de interposición.

Figura 12. Agotamiento de la vía administrativa previa. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]

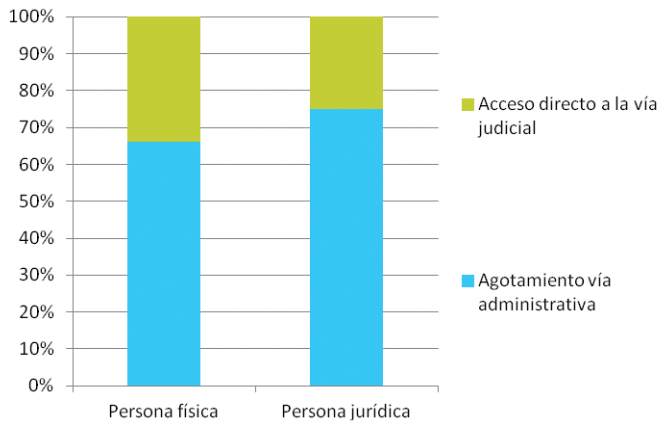


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Aunque podría deducirse que las personas jurídicas, por el hecho de tener contratados con carácter general servicios de asesoría jurídica, serían las que en un porcentaje más alto acudirían directamente a la vía judicial –sin agotar antes recursos de carácter administrativo–, el estudio no arroja los resultados esperados. Tal y como consta en la Figura 13, las personas físicas agotan la vía administrativa previa en un 66% frente al 75% en el caso de las personas jurídicas. Estos resultados quizás ponen de relieve que la dificultad para acceder a esta vía no depende tanto –o solamente– de poder acceder de forma más o menos inmediata a los servicios de asesoría jurídica que a la complejidad que entraña, en un plazo tan breve, determinar “con precisión y claridad el derecho o derechos cuya tutela se pretende y, de manera concisa, los argumentos sustanciales que den fundamento al recurso”, es decir, elaborar el escrito que da impulso al proceso. Y es que, en ocasiones, no es nada fácil discernir cuál es la vertiente del derecho fundamental que resulta vulnerado así como la configuración constitucional que del mismo ha realizado el TC. No hay que olvidar en este punto, la trascendencia del escrito de interposición para acordar la adecuación del procedimiento elegido.

No obstante, sería importante verificar en el informe del próximo año en qué sectores o materias se opta por agotar los recursos administrativos previos.

Figura 13. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de recurrente (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

III. Los procesos judiciales tramitados a través del cauce especial de protección de los derechos fundamentales

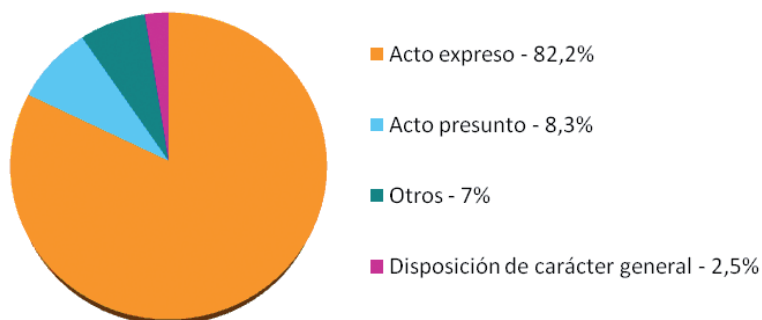
1. Objeto de impugnación

1.1. Objeto de impugnación en razón del tipo de acto administrativo impugnado

Como se pone de manifiesto en la Figura 14, el acto administrativo que da origen a los pleitos de derechos fundamentales lo constituyen en su mayoría actos expresos. En efecto, el 82,2% de los recursos tramitados a través de esta vía tiene por objeto actos administrativos expresos, el 8,5% actos presuntos y el 2,5% disposiciones de carácter general. Son dos las cuestiones que interesa resaltar de estas cifras. Por un lado, llama la atención que el 2,5% de los actos que se tramitan a través de esta vía lo constituyan disposiciones de carácter general. Se trata de un porcentaje elevado teniendo en cuenta que el procedimiento de elaboración de las mismas constituye una garantía frente, no ya a la constitucionalidad de la disposición, sino a su conformidad a los derechos fundamentales previstos en el art. 14 y en la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título Primero de la Constitución. Aunque se ha pretendido obtener datos referidos al sentido de la resolución en relación con el tipo de acto impugnado, estos no han sido concluyentes. Quizás en el informe del próximo año se esté en condiciones de hacerlo, ya que tendría interés conocer el porcentaje de disposiciones generales que finalmente son anuladas por vulnerar derechos fundamentales.

Por otro lado, el estudio confirma un dato que un sector de la doctrina ya había resalta-
do¹¹. No es de extrañar que exista un porcentaje de asuntos tan reducido –del 8,5%– en los
que el acto impugnado es presunto debido al escaso plazo que se confiere al recurrente en
el art. 115.2 LJCA en estos supuestos. A diferencia de lo que se prevé para el procedimien-
to ordinario –en el que el plazo para acceder a la jurisdicción es de seis meses– el plazo
para impugnar un acto presunto a través del cauce especial de protección de derechos
fundamentales es de treinta días: el plazo de silencio es de 20 días (art. 115.2 LJCA) y la
demanda ha de presentarse en los 10 días posteriores. A pesar de que estas limitaciones
han sido dejadas sin efecto por la jurisprudencia del TC, sí han estado vigentes durante
buena parte del período que se analiza en este estudio.

**Figura 14. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado
(2003-2014) [en porcentaje]**



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

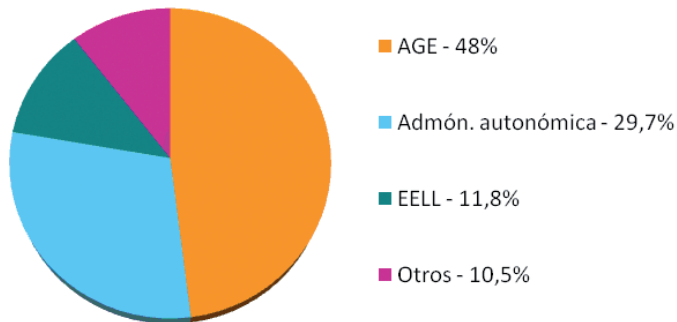
1.2. Objeto de impugnación en razón de la Administración responsable

Por lo que respecta a la Administración responsable, el 48% de los actos impugnados
a través de esta vía emanan del Estado (Administración General del Estado, organismos
estatales autónomos, etc.), el 29,7% de las Comunidades Autónomas o de sus organismos
o agentes y el 11,8% de las entidades locales, de sus organismos o agentes. Llama la aten-
ción el hecho de que la Administración General del Estado sea el sujeto pasivo en un por-
centaje sensiblemente mayor que las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta que
estas últimas ostentan un nivel competencial muy amplio, especialmente en relación con
determinados derechos fundamentales que tienen una dimensión prestacional importan-
te. Estos datos podrían deberse a que la competencia en materia de inmigración la ostenta

¹¹ Vid., entre otros, J. A. Santamaría Pastor, *La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Comentario, Lustel-Gómez Acebo y Pombo, Madrid, 2010, pp.1187-1188.

el Estado Central y durante los años analizados en este informe ha sido especialmente litigiosa. En el estudio del año próximo podremos comprobar si se confirma esta tesis o si por el contrario la tendencia se mantiene en cuyo caso habrá que manejar otras variables. No obstante, en el siguiente apartado se aportarán algunos datos que ponen en relación los derechos fundamentales invocados como infringidos y la Administración a la que se imputa su infracción.

Figura 15. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

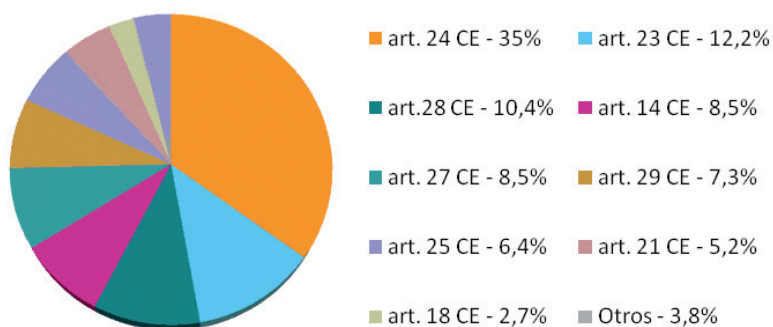
1.3. Los derechos fundamentales más invocados y examinados por los órganos judiciales a través de esta vía

Por lo que se refiere a los derechos fundamentales más invocados en esta vía, destaca el art. 24 CE con un 35% tal y como se aprecia en la Figura 16. Son por tanto las infracciones del derecho de audiencia o las garantías previstas en el art. 24.2 aplicables al Derecho administrativo sancionador las que más se invocan por los recurrentes. Aunque en un porcentaje menor que los derechos del art. 24.1 CE, también son objeto de prestación de tutela los derechos de igualdad (8,5%), participación política y acceso a cargos públicos (12,2%), educación (8,5%), libertad sindical y huelga (10,9%) y derecho de petición (7,3%).

Aunque en la Figura 16 se consignan los derechos invocados desde una perspectiva general teniendo en cuenta el modo en que son enunciados en cada uno de los preceptos constitucionales, tiene interés detenerse en alguna de las manifestaciones o vertientes de algunos de los derechos fundamentales cuya tutela se impetra en el orden contencioso-administrativo. Por lo que se refiere al derecho de reunión y manifestación, cuya tutela se impetra en el 5,2% de los casos, un 4% invoca la infracción del art. 21.2 CE. En relación

con los derechos enunciados en el art. 23 CE, que se alegan como infringidos en el 12,2% de los casos, el derecho de acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad (art. 23.2 CE) se invoca en el 9,5% de los casos. De los derechos asegurados en el art. 24 CE, que se alegan como infringidos en el 35% de los casos, el 25,9% viene referido a los derechos del art. 24.1 CE. Asimismo, en relación con el derecho a la educación, del 8,5% de los casos en los que invoca, el 4,9% corresponden al derecho que asiste a los padres para que sus hijos reciban la formación religiosa y moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones (art. 27.3 CE). La explicación en relación con este dato hay que buscarla en la implantación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y aunque en menor medida, en el auge del *homeschooling*. Por último y a propósito de los derechos del art. 28 CE, que se invocan en el 10,9% de los casos, el 6,1% viene referido al derecho a la libertad sindical (art. 28.1 CE).

Figura 16. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2003-2014) [en porcentaje]

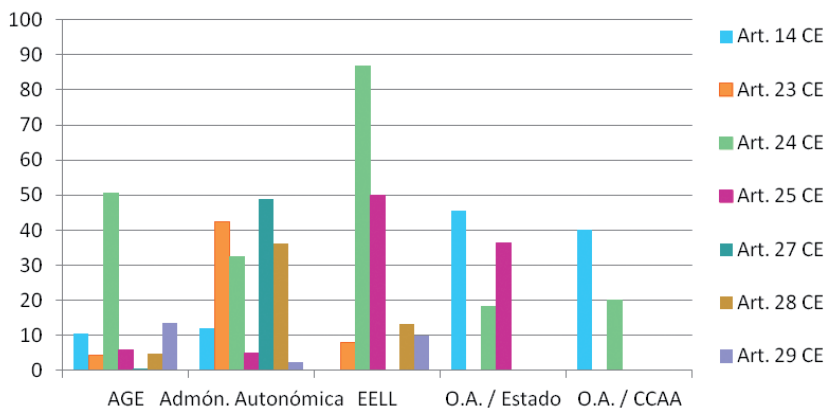


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Aunque no es posible extraer consecuencias en todos los casos, el estudio ha arrojado algunos datos interesantes que tienen en cuenta el tipo de Administración a la que se imputa la vulneración de cada uno de los derechos fundamentales que pueden ser objeto de tutela a través de esta vía. Destacan en este sentido los Organismos Autónomos tanto estatales como autonómicos a los que se les imputa la infracción del art. 14 CE en un número importante de casos. Esta tendencia podría explicarse debido a la alta conflictividad en materia de personal y de acceso a empleo público que se produce en estos organismos. Lo que lleva a los recurrentes a invocar como infringidos los arts. 14 y 23 CE.

En la Figura 17, se muestra la frecuencia en la que los recurrentes imputan la vulneración de algunos derechos fundamentales a las distintas Administraciones Públicas.

Figura 17. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Como puede observarse, la Administración General del Estado recibe un importante número de demandas en las que se le imputa la vulneración de los derechos del art. 24 CE, mientras que son escasas las que se refieren a la vulneración de otros derechos fundamentales. A las Comunidades Autónomas, sin embargo, aunque también se les imputa en un porcentaje importante la lesión de los derechos del art. 24 CE, otros, como la educación (art. 27 CE), los derechos de participación política y a acceso en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos (art. 23 CE) y el derecho a la libertad sindical (art. 28 CE), se invocan en mayor proporción que aquéllos. Por lo que respecta al derecho de educación, no es extraño que las CCAA sean las que aglutinen las demandas en las que se invoca la infracción de este derecho fundamental. Razones competenciales así lo justifican. El alto grado de litigiosidad referido a este derecho fundamental puede deberse en alguna medida a la puesta en marcha de la asignatura de Educación para la Ciudadanía y, en menor medida, a las demandas de *homeschooling*. O dicho de otro modo, además de la litigación habitual que genera el art. 27 CE, hay que sumar los factores a los que antes se ha hecho referencia. Conviene recordar en este punto que es el art. 27.3 CE la vertiente más invocada del derecho a la educación y que es en este precepto donde pueden tener cabida las demandas referidas a la asignatura de la Educación para la Ciudadanía y el llamado *homeschooling*. El informe del próximo año, en cuanto que se referirá solo al año 2016, podrá confirmar dicho extremo. Merecen también algún comentario las vulneraciones del art. 23 CE que se le imputan a las CCAA. Todo apunta que la mayoría de ellas se refieren al apartado 2º del art. 23 en la medida en que las CCAA crean un buen número de puestos de empleo público. Casi un 90% de las vulneraciones que se imputan a los Municipios se refieren a los

derechos del art. 24 CE. A pesar de que estos derechos se prestan a ser invocados de forma retórica en la mayoría de las demandas, llama la atención especialmente el porcentaje tan alto que alcanza en el caso de los Entes Locales y los Municipios en comparación con el resto de las Administraciones Públicas. Aunque el dato puede deberse al mayor volumen de imposición de sanciones en este nivel de la Administración que en resto, la importancia y exageración del dato en términos comparados no hay que pasarla por alto. Por último, llama también la atención que los organismos autónomos, ya sean estatales o autonómicos, reciban un alto porcentaje de demandas por vulneración del art. 14 CE. Como ya se ha dicho, esta tendencia puede deberse a los problemas de empleo público que se generan en este tipo de entes.

2. Tipo de recurrente

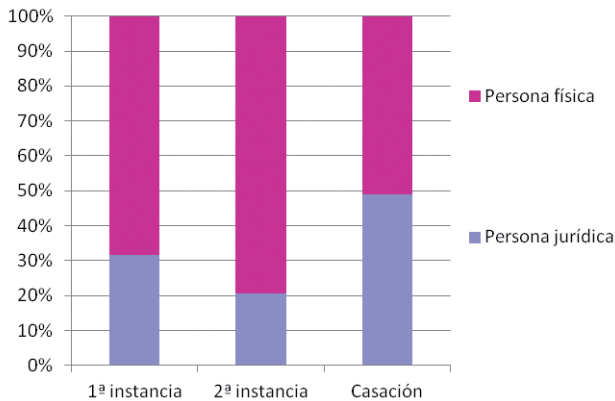
2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

El análisis del tipo de recurrente en los procedimientos tramitados al amparo de los arts. 114 y ss. LJCA permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción brinda tutela. En el caso de la primera instancia, la Figura 18 muestra que los recurrentes que son personas físicas superan claramente a los que son personas jurídicas (67,3% frente a 31%). Una de las razones de estos resultados viene motivada por el hecho de que las personas jurídicas, a diferencia de las físicas, no son titulares de todos los derechos fundamentales garantizados en la Constitución. Asimismo, otra causa a tener en cuenta es el gran número de asuntos que en el ámbito contencioso-administrativo se han dictado en materia de inmigración en los años en los que se realiza este estudio. El próximo año se podría comparar los datos incluyendo otras variables en el estudio para determinar si lo apuntado anteriormente es una tesis válida.

Los resultados del análisis del tipo de recurrente y la interposición de recurso frente a la resolución judicial recaída en la primera instancia arrojan resultados similares a los ya consignados respecto de la primera instancia: las personas físicas recurren la resolución judicial recaída en la instancia más que las personas jurídicas (60,7% frente al 32,7%). Estos datos sufren variaciones significativas en atención al tipo de recurso. Mientras que las personas físicas son el recurrente más frecuente en apelación (79,5%), en casación disminuye el porcentaje al 51,1%. Quizás estas cifras respondan a que en el caso de las personas jurídicas, el órgano competente para conocer de los recursos interpuestos por éstas en primera instancia corresponda, ya sea por razón de la cuantía o de la materia, a los Tribunales Superiores de Justicia en cuyo caso, el único recurso disponible, es el de casación.

Por último hay que resaltar que, a diferencia de lo que sucede en otros sectores de este informe, no se incluye en las figuras a las personas jurídico-públicas ya que los datos que arroja el estudio, con alguna salvedad a la que se hará referencia más adelante, son prácticamente nulos. Esto se debe sin ningún género de dudas a que las personas jurídico-públicas no son titulares de derechos fundamentales, a excepción de algunos de los que operan en los procesos judiciales.

Figura 18. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.2. Tipo de recurrente y derecho fundamental invocado en la instancia

Se examina a continuación el tipo de recurrente en relación con los derechos invocados como infringidos a través del proceso de tutela de derechos fundamentales. Hay que advertir, que solo disponemos de datos fiables en relación con algunos derechos fundamentales: mientras que respecto a algunos de éstos no existe una diferencia porcentual significativa en relación con su invocación por los recurrentes, respecto de otros sí predomina con claridad su invocación a partir del tipo de recurrente.

Llama la atención, en primer lugar, que los derechos del art. 24.1 CE sean invocados mayoritariamente por las personas jurídicas y que, sin embargo, las garantías del art. 24.2 CE sean invocadas sobre todo por las personas físicas. Los derechos del art. 27 CE son invocados mayoritariamente por las personas físicas, mientras que los referidos a los derechos a la libertad sindical y de huelga son invocados mayoritariamente por personas jurídicas. Los conflictos en materia sindical en el ámbito de las Administraciones Públicas están protagonizados por los sindicatos y no por sus afiliados, al contrario de lo que sucede en otros sectores del ordenamiento jurídico. Por último, y por lo que se refiere al derecho de peti-

ción (art. 29 CE), son las personas físicas las que interesan de forma mayoritaria su protección ante los tribunales¹². Por lo que respecta al resto de los derechos, los datos obtenidos no tienen significación estadística y por ello no son objeto de estudio en este trabajo.

Por lo que se refiere a los derechos invocados por las personas jurídico-públicas en la instancia, llama la atención que los dos derechos que pretenden sean tutelados a través de esta vía sean el derecho de manifestación (art. 21.2) y el derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE). Aunque podrían existir dudas acerca de la viabilidad de una demanda que tenga por objeto la tutela de alguna de las vertientes del art. 24.1 CE aplicadas al proceso administrativo, es del todo improcedente que éstas intenten impetrar la protección del art. 21 CE aduciendo que son las titulares del mismo. Como se verá más adelante al estudiar el trámite de admisibilidad de las demandas presentadas al amparo de esta vía, los órganos judiciales no han dudado en inadmitir *a limine* las que tenían como fundamento estas pretensiones.

3. Especialidades procedimentales del cauce especial de tutela de derechos fundamentales: inadmisiones *a limine* y el trámite del art. 117.2 LJCA

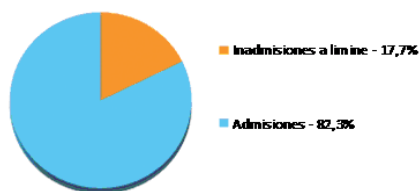
Con el fin de evitar los abusos a los que dio lugar la utilización de esta vía durante la vigencia de la Ley 62/1978, el art. 117.2 LJCA prevé la posibilidad de convocar a las partes en el inicio del proceso a una comparecencia para resolver acerca de la posible inadmisión del recurso por inadecuación de procedimiento y así evitar que pleitos referidos a cuestiones de legalidad ordinaria se tramiten a través de este proceso especial y obtengan una sentencia que se limite a declarar la inadmisión. Con carácter previo al análisis de esta cuestión hay que indicar que, a diferencia de lo que se deriva del tenor literal de la norma, que solo prevé la activación de este cauce para determinar si el procedimiento elegido es el adecuado o no, la jurisprudencia ha admitido que a través de este trámite también se puedan alegar cualesquiera otras causas de inadmisión de la demanda. Por ello, los datos que se exponen a continuación han de ser manejados con cautela.

Dos son las cuestiones que serán objeto de análisis en este epígrafe. Por un lado la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el art. 117.2 LJCA; por otro, determinar el índice de inadmisiones que se producen en los procesos que se sustancian a través de este cauce procesal. Por lo que se refiere a esta segunda cuestión, todo apunta a que las desestimaciones sumarias, acordadas en fase de admisión al inicio del proceso, denotan que no se produce un uso especialmente abusivo de esta vía por parte de los recurrentes. El porcentaje de las inadmisiones se sitúa en 17,7%

¹² Es imposible establecer los porcentajes exactos en los que se produce tal invocación. No obstante, las conclusiones apuntadas en el texto principal tienen significación estadística.

frente al 82,3% de admisiones a trámite. No obstante, el hecho de que estas cifras lleven a concluir que no se produce un uso inadecuado de esta vía procesal con carácter general, no es óbice para resaltar también las graves consecuencias que tal decisión implica para los recurrentes que obtienen una resolución de inadmisión en esta vía. O estos recurrentes iniciaron –además de la vía prevista en los arts. 114 y ss. LJCA– la vía ordinaria o, en otro caso, seguramente no podrán instar la tutela de sus derechos –no tutelables a través de esta vía– por haber caducado el plazo para la interposición del recurso contencioso-administrativo ordinario. Un porcentaje del 17,7% no debe considerarse exiguo desde esta perspectiva y máxime teniendo en cuenta las consecuencias de la inadmisión que vienen referidas al núcleo esencial del derecho a la tutela judicial efectiva que es el derecho de acceso a la jurisdicción.

Figura 19. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Inadmisiones a *limine* (2003-2014) en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

Los datos obtenidos, aunque no son concluyentes respecto a otras variables, permiten afirmar que las inadmisiones a *limine* en la instancia vienen referidas en la mayor parte de los casos a los supuestos en los que el recurrente es una persona jurídico-pública. No debe extrañar la contundencia del dato ya que las personas jurídico públicas no son, salvo con alguna excepción, titulares de derechos fundamentales. Sin embargo, no se puede extraer de los datos obtenidos la conclusión de que las personas físicas tengan un índice de inadmisiones en la instancia distinto al de las personas jurídico-privadas. Por el contrario, en fase de recurso las inadmisiones a *limine* son exponencialmente más elevadas en el caso de las personas físicas que de las personas jurídicas.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones apuntadas, esto es a, la frecuencia con la que los órganos judiciales activan el trámite previsto en el art. 117.2 LJCA al existir dudas en relación con la inadecuación del procedimiento, éste se activa en el 22,2% de los supuestos.

Figura 20. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el art. 117.2 LJCA (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Es interesante verificar que la apertura de este trámite no significa en modo alguno que el recurso contencioso-administrativo vaya a ser desestimado en un porcentaje mayor de supuestos que en los que no se controla *ab initio* la adecuación del procedimiento elegido. Aunque no es posible señalar un porcentaje exacto de casos, la valoración general de los mismos pone de relieve que la tasa de desestimación es coincidente tanto en los casos en los que ha abierto el trámite del art. 117.2 LJCA como en aquellos otros en los que no se han manifestado dudas *ab initio* acerca de que el objeto de la demanda lo constituía la protección de los derechos fundamentales tutelables a través de esta vía. Estos datos nos permiten poner de manifiesto los problemas que existen para deslindar las cuestiones de legalidad ordinaria de las constitucionales. Téngase en cuenta, además, que algunos de los derechos cuya tutela más se interesa a través de este cauce son derechos de configuración legal, en los que la dificultad para trazar un línea entre las cuestiones de legalidad y constitucionalidad se difumina aún más que en el resto de los casos.

4. Razonamiento de la sentencia

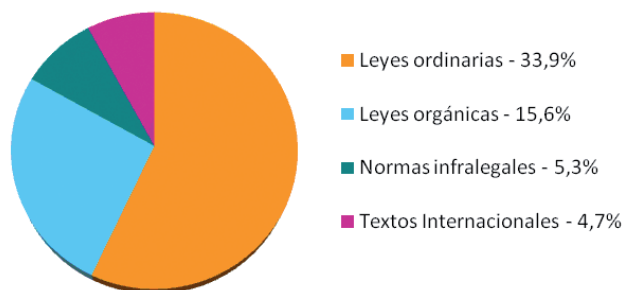
En relación con el fallo y su argumentación, se ha analizado tanto la normativa aplicada como la frecuencia de la reproducción de fundamentos anteriores en la resolución de litigios en materia de derechos fundamentales.

4.1. Normativa citada: datos generales

Los datos agregados referidos a la normativa aplicada en los procedimientos de derechos fundamentales presentan algunas peculiaridades si se tiene en cuenta que este es un proceso de cognición limitada referido a la tutela de derechos fundamentales, sin que puedan acumularse acciones que tengan por objeto la tutela de pretensiones de mera legalidad. Sin tener en cuenta la Constitución que, como no podía ser de otra manera, se cita

en la totalidad de las sentencias resolutorias de estos pleitos, las normas más citadas en la sentencias para argumentar el sentido del fallo son las leyes ordinarias (33%), seguidas de las leyes orgánicas (15,6%). Las normas infralegales (5,3%) y los textos internacionales declarativos de derechos (4,7%) se citan de forma residual. Empezando por las normas con rango de ley, no debe resultar demasiado extraño que las sentencias que resuelven este tipo de procesos se fundamenten en leyes ordinarias. Como ya se ha dicho, los derechos fundamentales respecto de los cuales se impetra tutela en un mayor número de casos en este orden jurisdiccional son derechos de configuración legal y este carácter lleva irremediablemente a tener en cuenta el régimen legal del derecho que en cada momento histórico ha establecido el legislador. Llama la atención, sin embargo, que los órganos judiciales no citen en sus decisiones, ni siquiera para reforzarlas, los textos internacionales declarativos de derechos sobre todo teniendo en cuenta que nuestro TC, con base en el art. 10.2 CE, ha recepcionado la interpretación que del CEDH ha realizado el TEDH.

Figura 21. Normativa citada (datos agregados) (2003-2014) [en porcentaje]



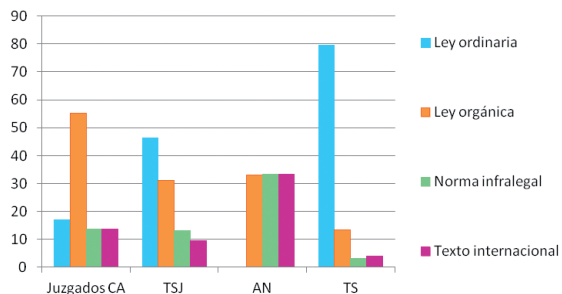
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4.2. Normativa citada por Tribunal

El análisis de los datos referidos a la normativa aplicada en función del órgano judicial, arroja resultados bien interesantes. La fundamentación de la sentencia en leyes ordinarias varía de forma sustancial en atención al tipo de órgano judicial que conozca del asunto. En este sentido y por lo que se refiere a las citas de leyes ordinarias en la argumentación de las sentencias, los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo apenas basan sus fallos en este tipo de normas (17,2%), mientras que el TS lo hace en un 79,6% de los supuestos. Quizás, esto denote un cierto temor de los órganos judiciales situados en la base del sistema a extransgredirse de los estrechos márgenes de este cauce procesal que, como ya se ha dicho, es de cognición limitada. O dicho de otro modo, los órganos judiciales situados

en la base identifican sustentar parte del fallo en normas con rango de ley (ordinaria) con introducir elementos de legalidad ajenos a este cauce procesal. Sin embargo, como ya se ha señalado, los derechos fundamentales de configuración legal requieren el examen de la ley vigente en cada momento. Los resultados que arroja el estudio de esta cuestión se contienen en la Figura 22.

Figura 22. Normativa citada por órgano judicial (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4.3. Órgano judicial citado como precedente en función del órgano judicial sentenciador

Los análisis de los datos muestran un panorama bien heterogéneo. Como no podía ser de otra manera, el precedente más citado en todos los órganos judiciales proviene del TC. El órgano judicial que más jurisprudencia constitucional cita en sus resoluciones judiciales es la Audiencia Nacional (70,6%), seguido de los Tribunales Superiores de Justicia (60,2%). Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son los que en menor porcentaje apoyan sus decisiones en precedentes del TC (41,7%) y, por el contrario, son los órganos judiciales que en un porcentaje más alto (37,5%) justifican sus resoluciones en precedentes de los Tribunales Superiores de Justicia. La frecuencia con la que el resto de los órganos judiciales cita jurisprudencia de los TSJ es muy baja. El hecho de que los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo se separen de esta tendencia podría estar justificado en que son los TSJ los que van a controlar las sentencias dictadas por éstos a través del recurso de apelación que, en materia de derechos fundamentales, es procedente en la mayoría de los casos. Esta práctica, sin embargo, no se observa en los supuestos resueltos por los Tribunales Superiores de Justicia ya que solo citan jurisprudencia del superior jerárquico, es decir, el TS, en el 11,5% de los casos¹³.

¹³ No obstante, las sentencias de los TSJ se refieren tanto a los casos en los que resuelven en primera o única instancia, como en aquellos en los que resuelven en apelación. Este dato nos indica que mientras las senten-

Hay que resaltar que, con respecto al resto de sectores estudiados en el *Informe CIJA 2015*, las resoluciones judiciales referidas a derechos fundamentales son las que en menor porcentaje justifican su decisión en autoprecedentes. La tendencia, como se ha visto, es citar precedentes del Tribunal Constitucional, de otros órganos judiciales y, en menor medida, del TEDH y del TJUE. Esta tendencia tiene varias explicaciones. En primer lugar, no ofrece ninguna duda el hecho de que los órganos judiciales ordinarios apoyen sus resoluciones en la doctrina del TC. Así se deriva de lo dispuesto en el art. 5.1 LOPJ y en el art. 40 LOTC. Por otra parte, el hecho de que apoyen su decisión en resoluciones judiciales dictadas por órganos judiciales superiores jerárquicamente puede obedecer a que, con carácter general, las resoluciones dictadas en el proceso de tutela de derechos fundamentales son más impugnables –al no existir limitaciones de cuantía– que las recaídas en el resto de los cauces procesales en los que existen restricciones de acceso importantes tanto en razón de la cuantía como de la materia. Hay que señalar, por último, que la jurisprudencia del TS no tiene, en materia de derechos fundamentales, el mismo protagonismo que en el resto de los sectores estudiados. La explicación a esta tendencia tiene su origen en lo dispuesto en el art. 123 CE.

Figura 23. Jurisprudencia invocada por Tribunal (2003-2014) en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

cias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son en la práctica totalidad de los casos recurribles en casación, no sucede así en todos los casos en el caso de los TSJ. Es evidente que este dato matiza en buena medida lo que se afirma en el texto principal.

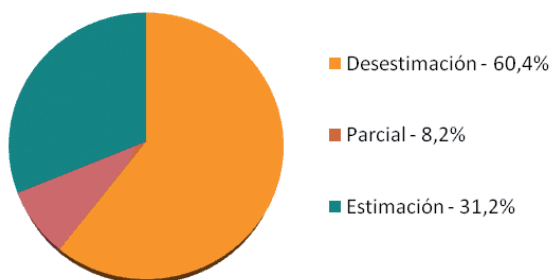
5. Sentido del fallo

5.1. Sentido del fallo: datos generales

Tras el análisis de las variables expuestas hasta ahora, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten analizar el nivel de funcionamiento de la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA.

No obstante, antes de entrar de lleno en estas cuestiones se adjuntan en la Figura 24 los datos agregados referidos al sentido del fallo en los procesos que se tramitan a través de esta vía. Como puede observarse el número de estimaciones, ya sean éstas totales o parciales (39,6%), es sensiblemente inferior a las desestimaciones (60,4%).

Figura 24. Sentido del fallo. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

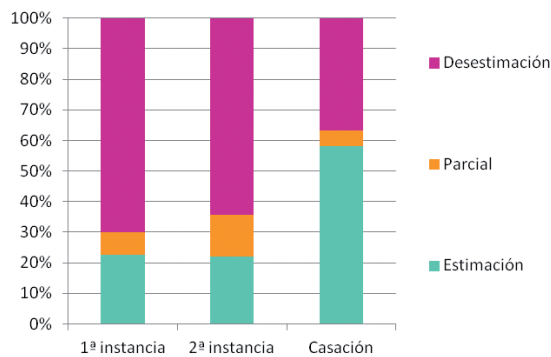
5.2. Sentido del fallo en razón de la instancia

Los resultados que relacionan el sentido del fallo con la instancia son especialmente llamativos ya que, a diferencia de otros sectores, el nivel de estimaciones se va incrementando en las sucesivas instancias. Si se tienen en cuenta las tasas de estimación (incluyendo la estimación parcial), en primera instancia se producen en un 29,9%, en apelación un 35,6% y en casación un 63,3%. La tendencia, por tanto, es inversa a la que se produce en otros sectores con la peculiaridad, además, de que las sentencias dictadas a través de este cauce especial son más impugnables —en la medida en que operan menos restricciones en el acceso— que las que rigen en el resto de los sectores. Este dato hace presumir, aunque no se dispone de datos al respecto, que las sentencias dictadas a través de la vía especial de los arts. 114 y ss. LJCA se recurren más que en el resto de los sectores. O dicho de otro modo,

debido a que hay menos limitaciones tanto en razón de la materia como de la cuantía para acceder a los recursos, cabe esperar que las sentencias dictadas tanto en apelación como en casación no sean tan escasas como las dictadas en el resto de los sectores. Debido a ello, quizás, en este sector sí se puede poner de relieve la mala calidad de las resoluciones dictadas por los órganos judiciales inferiores.

Uno de los datos más llamativos que ha arrojado el estudio de la protección de derechos fundamentales en relación con el resto de los sectores estudiados es el alto porcentaje de estimaciones en casación. Mientras que los datos agregados de los tres sectores –Tributos, Contratos y Responsabilidad– estudiados en el *Informe CIJA 2015*, el índice de estimación es del 34,83%, en derechos fundamentales se eleva hasta el 58,2%. La conclusión que se puede extraer es que a mayor complejidad jurídica –no técnica– mayor es la posibilidad de estimación en sede casacional.

Figura 25. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.3. Sentido del fallo en función de algunas especialidades procedimentales del proceso especial de tutela de derechos fundamentales: la falta de remisión del expediente administrativo

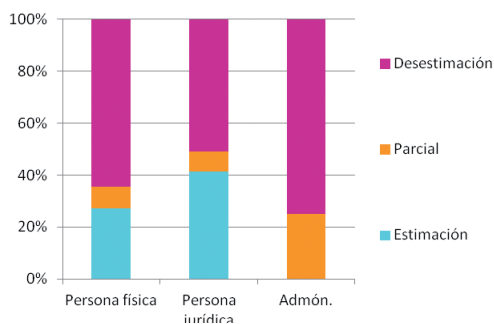
Una de las especialidades del proceso especial para la tutela de derechos fundamentales la constituye la regla prevista en el art. 116.4 LJCA, según la cual la falta de envío del expediente administrativo no suspenderá el curso de los autos y, en consecuencia, tampoco el plazo para presentar la demanda, lo que en algunos casos puede poner en serias dificultades al recurrente. Sin duda, se trata de una norma inspirada en el carácter urgente que el legislador, de conformidad con lo dispuesto en el art. 53.2 CE, quiere darle a este cauce procesal. El análisis de los datos examinados arroja resultados interesantes si ponemos en relación la variable de falta de remisión del expediente administrativo con la de sentido del fallo. Efectivamente, la

tasa de estimaciones se incrementa notablemente en aquellos casos en los que la Administración no remite el expediente administrativo antes de formalizar la demanda. O lo que es lo mismo, la tasa de estimaciones es sensiblemente más alta si no se remite el expediente que si el demandante hace la demanda a la vista del expediente. A pesar de que la tendencia señalada no ofrece lugar a dudas, los porcentajes que arroja el estudio no tienen significación estadística. Quizás la explicación de esta tendencia pueda justificarse por dos factores. Por un lado, parece que los órganos judiciales sean conscientes de la situación de indefensión en la que se encuentra un recurrente que debe formalizar la demanda sin tener a la vista el expediente. Por otro, la falta de diligencia de la Administración juega claramente en su contra.

5.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente

Como se verá a continuación, el hecho de que el recurrente sea persona física, jurídica o una Administración influye –en algunos casos decisivamente– en el sentido del fallo recaído en la instancia. Tal y como se muestra en la Figura 26, las personas físicas consiguen en la instancia un mayor número de desestimaciones que las personas jurídicas. Este dato llama la atención si se recuerda que las personas físicas litigan más a través de este cauce procesal que las personas jurídicas y mucho más aún si tenemos en cuenta que las personas físicas pueden ser titulares de todos los derechos fundamentales tutelables a través de esta vía a diferencia de las jurídicas. Una explicación plausible podría ser que las defensas técnicas a las que tienen acceso las personas físicas son de menor calidad, por el coste que entrañan, que las que asesoran a las personas jurídicas, máxime en un sector de importante complejidad jurídica como son los derechos fundamentales. Por su parte, el nulo éxito de la Administración (que tiene un 0% de estimación) se explica por el hecho de que, como ya se ha señalado, son raros los supuestos en los que son titulares de derechos fundamentales.

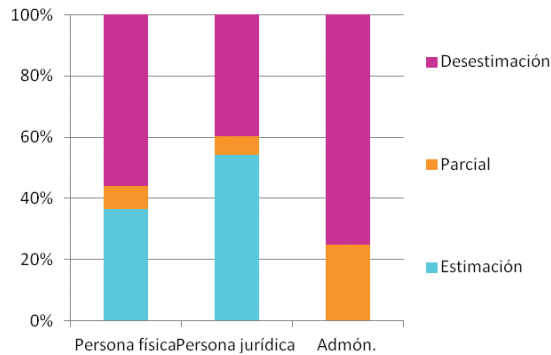
Figura 26. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente en la instancia (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En fase de recurso, los datos obtenidos son más o menos coincidentes tal y como se deriva de la Figura 27. Las personas jurídicas tienen un índice de estimación más elevado que las personas físicas por lo que cabe remitirse a lo que ya se ha expuesto anteriormente a propósito de las causas que explican esta tendencia.

Figura 27. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente en fase de recurso (2003-2014)
[en porcentaje]

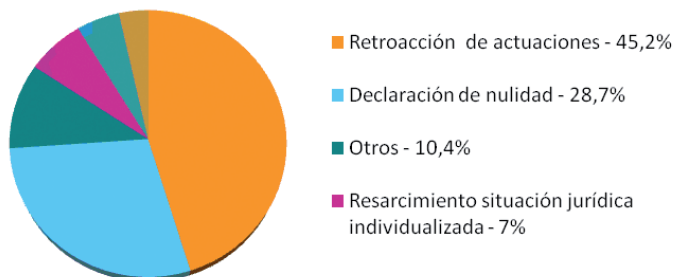


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6. Tipo de tutela dispensada

El tipo de tutela dispensada por los órganos judiciales a través de esta vía arroja también resultados sorprendentes. La retroacción de actuaciones es la medida más adoptada, alcanzando un 45,2% de los casos, seguida por la declaración de nulidad de la actuación administrativa impugnada que es del 28,7%. El resto de los pronunciamientos es claramente residual tal y como puede observarse en la Figura 28.

Figura 28. Tipo de tutela dispensada. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Si se tiene en cuenta que los derechos más frecuentemente invocados como vulnerados son los del art. 24 CE no es extraño que se acuerde la retroacción de las actuaciones a la Administración competente con el fin de que repare los derechos y garantías de carácter procedimental vulnerados. No obstante, es un tanto llamativo el hecho de que el proceso de tutela de derechos fundamentales funcione, sobre todo, como una acción de nulidad sobre las garantías básicas del procedimiento administrativo. Por otra parte, también es indicativo de que la JCA es tremendamente respetuosa con el ámbito competencial de la Administración.

7. Duración del proceso

Si la duración de los procesos judiciales constituye uno de los indicadores fundamentales de la calidad del funcionamiento de la justicia, en el caso de los procesos de tutela de derechos fundamentales adquiere relevancia constitucional por lo dispuesto en el art. 53.2 CE. Por esa razón, este parámetro se analiza en combinación con distintos factores y comparando con otros sectores o materias. Como ya se ha dicho en la introducción, se tomará como parámetro de comparación el *Informe CIJA 2015*.

7.1. Duración de los procesos en razón de la instancia

La duración media de los procesos tramitados a través del cauce especial de derechos fundamentales varía notablemente en atención a la instancia. Mientras que en primera instancia y en apelación un porcentaje importante de asuntos (el 83% y el 84,6% respectivamente) se ventilan en menos de un año, en casación dicho porcentaje alcanza tan solo 24,5% de los asuntos. Esta tendencia debe corregirse ya que el mandato del art. 53.2 CE opera en el procedimiento judicial considerado en su conjunto, es decir tanto a las instancias como a los recursos. No parece acorde con el mandato del art. 53.2 CE el (dilatado) tiempo de duración de los recursos de casación que tienen su origen en un procedimiento interpuesto al amparo de los arts. 114 y ss. LJCA. En efecto, el 9,4% de los asuntos tiene un tiempo estimado de resolución de entre 3 y 4 años, el 7,5% se resuelve entre 4 y 5 años y el 1,9% en un plazo superior a 5 años.

Si se compara la duración de los litigios tramitados a través del cauce previsto en los arts. 114 y ss. LJCA con el resto de los sectores estudiados en el *Informe CIJA 2015*, resulta manifiesto que el previsto para la protección de derechos fundamentales es mucho más rápido, al menos en la primera instancia y en apelación que éstos¹⁴. No obstante, el que

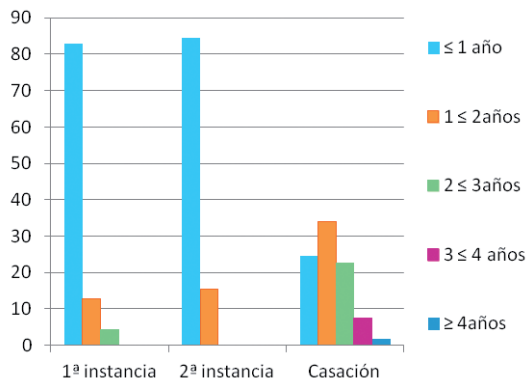
¹⁴ Vid. Informe sobre la Justicia Administrativa 2015, CIJA-UAM, 2015, pág. 205.

esto así, no significa necesariamente que el tiempo que transcurre desde que se impetra la tutela judicial de un derecho fundamental hasta que la misma es dispensada por el órgano judicial deba considerarse lo suficientemente rápida para asegurar una protección eficaz. Y, para llegar a una conclusión plausible en este sentido, hay que atender al tipo de derecho fundamental cuya protección se interesa. Téngase en cuenta no debería emplearse el mismo tiempo en tutelar el derecho de reunión y manifestación que las garantías previstas en el art. 24.1 CE. Hay que señalar en este sentido, que aunque se han analizado estas variables, no se ha obtenido datos con significación estadística.

Siguiendo con el análisis comparativo hay que llamar la atención sobre la casación. El tiempo de duración, aunque es menor que en el resto de los sectores, se aproxima bastante a éstos, por lo que es procedente insistir en la necesidad de que se aminore el tiempo de resolución so pena de infringir el mandato previsto en el art. 53.2 CE y el derecho fundamental a no sufrir dilaciones indebidas previsto en el art. 24.2 CE.

Al igual que sucede en otros sectores, la duración de los procesos de apelación es menor que la de la primera instancia. Esta diferencia es, en parte, explicable por el hecho de que la labor del juzgador de segunda instancia es en ocasiones más sencilla, en tanto se limita a revisar lo acaecido en primera instancia. No hay que olvidar, además, que al menos en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo apoyan sus resoluciones judiciales en precedentes judiciales dictados por los TSJ, es decir, por los órganos encargados de resolver el recurso de apelación.

Figura 29. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]

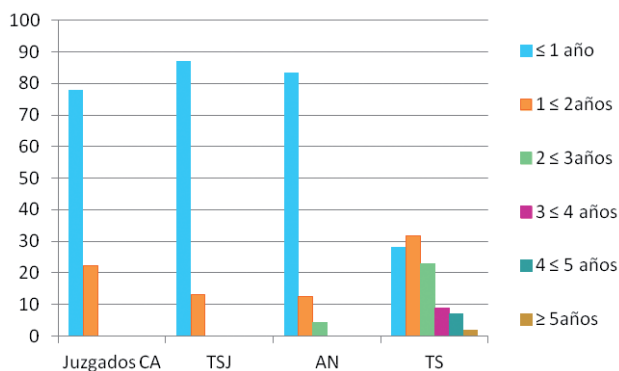


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.2. Duración de los procesos por órgano judicial

A continuación, a fin de ofrecer un análisis más detallado de los factores que pueden influir en la decisión de los procesos, se desagregan en función del órgano judicial que conoce del asunto, ya sea en primera o única instancia o en fase de recurso. El resultado más sobresaliente que arroja este estudio es que son la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia los que presentan una tasa de duración más reducida ya que resuelven este tipo de procesos en menos de un año en el 83,3% y 87% de los casos respectivamente. En el lado opuesto se sitúa el TS. Los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, a pesar de ser órganos unipersonales, tardan más en resolver que la AN y los TSJ. El hecho, por tanto, de que se atribuya el conocimiento de determinados asuntos a órganos colegiados no implica necesariamente que se retrase la prestación de tutela.

Figura 30. Duración del proceso según el órgano judicial (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de las costas procesales. En este sentido, hay que tener en cuenta la virtualidad de las costas para operar como un importante factor disuasorio a la hora de recurrir ante la JCA o de interponer recursos frente a las sentencias de los órganos judiciales. Hay que tener en cuenta que el período que se examina en relación con los procedimientos de tutela de derechos fundamentales es el de los últimos 10 años, a diferencia de lo que sucede en el resto de los sectores estudiados. Esta cuestión es relevante debido a que en el periodo analizado han convivido dos regímenes jurídicos bien diferentes en relación con las costas procesales. La

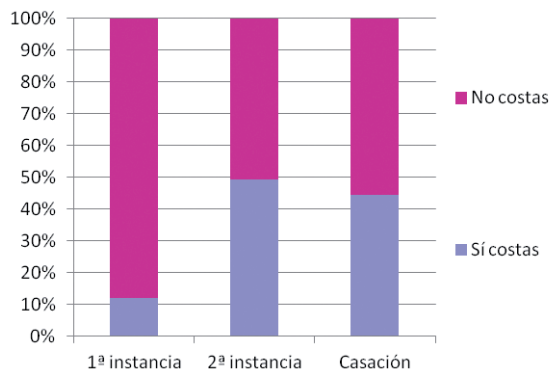
Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal sustituyó en el orden contencioso-administrativo el criterio hasta entonces vigente –mala fe o temeridad– por la regla general del vencimiento en la imposición de costas. Por lo que las conclusiones que *prima facie* arrojan los datos estadísticos han de ser valoradas con cautela.

A continuación se analizan los datos de imposición de las costas en los procedimientos tramitados al amparo de los artículos 114 y ss. LJCA en razón de la instancia.

Los datos en torno a este parámetro arrojan resultados bien distintos dependiendo de la instancia en la que nos encontremos. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta tan solo al 12% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende al 49% y en casación alcanza el 44%. En comparación con lo ocurre en otros sectores, resulta llamativo que la condena en costas en casación no alcance el 50% de los casos y que, además, sea inferior al porcentaje que arroja la condena en costas en apelación.

Entre los motivos aducidos por los órganos judiciales para razonar sobre la exención de condena en costas destaca el referido a la existencia de dudas de hecho o de derecho en el asunto objeto de litis (80,2%) frente a otros como la falta de temeridad o mala fe o la estimación parcial del recurso. A pesar de que, como ya se ha expuesto, los datos que se manejan vienen referidos a la aplicación de distintos regímenes jurídicos, todo parece indicar que los jueces no son proclives a aplicar el criterio del vencimiento en los casos en los que está en juego la tutela de los derechos fundamentales.

Figura 31. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

IV. Conclusiones

Se contienen a continuación las conclusiones más relevantes que se desprenden del estudio del funcionamiento del proceso especial de tutela de derechos fundamentales regulado en los arts. 114 y ss. LJCA.

Los recurrentes optan por agotar la vía administrativa

- ◆ Algunas de las especialidades del proceso de tutela de derechos fundamentales que tienen por objeto dispensar una protección rápida de aquéllos carecen de virtualidad en la práctica. Tal es el caso de la previsión del art. 115.2 LJCA que permite a los justiciables acudir directamente a la vía judicial sin necesidad de agotar la vía administrativa previa. Un alargamiento del plazo de interposición, previsto en la actualidad en 10 días, podría cambiar esta tendencia.

La insignificancia de datos sobre la tutela cautelar

- ◆ La justicia cautelar, imprescindible en materia de derechos fundamentales, no ha podido ser examinada debido a que los datos obtenidos no tienen significación estadística. Esto es debido, a su vez, a que del total de las resoluciones judiciales analizadas, solo un número muy reducido incluye información o versa sobre estas cuestiones. La conclusión que se puede extraer de lo anterior es que la adopción de medidas cautelares es una cuestión residual en los procesos de tutela de derechos fundamentales. Sin embargo, debe considerarse que la tutela judicial efectiva que requieren los derechos fundamentales necesita a su vez de la tutela cautelar.

Índice moderado de inadmisiones *a limine*

- ◆ No se observa un abuso por parte de los recurrentes en la utilización de esta vía al contrario de lo que sucedió durante la vigencia de la Ley 62/1978. El índice de inadmisiones *a limine* así lo corrobora. Los órganos judiciales son contundentes a la hora de inadmitir las demandas interpuestas por las personas jurídico-públicas en defensa de este tipo de derechos.

El art. 24 CE: el derecho más invocado a través de esta vía

- ◆ El derecho más invocado por los justiciables como infringido es el art. 24 CE. Este dato justifica que la tutela dispensada por los órganos judiciales suele llevar acarreada la retroacción de las actuaciones a la Administración competente, lo que denota un respeto de los órganos judiciales del ámbito competencial de las distintas Administraciones.

El índice de estimaciones se incrementa en las sucesivas instancias

- ◆ Al contrario de lo que sucede en otros sectores, las estimaciones se van incrementando en las sucesivas instancias y de forma especial en sede casacional.

La falta de remisión del expediente administrativo: un indicio para la estimación

- ◆ En los casos de falta de remisión del expediente administrativo antes de la formalización de la demanda se incrementan las posibilidades de obtener una resolución estimatoria para el ciudadano.

El protagonismo de la jurisprudencia constitucional

- ◆ Los precedentes que son citados por los órganos judiciales en este tipo de procesos provienen, sobre todo, del Tribunal Constitucional.

La existencia de contrastes en la duración de los procedimientos

- ◆ Aunque en la instancia y en apelación la mayoría de los asuntos se tramitan en menos de un año, la casación arroja cifras incompatibles con lo dispuesto en el art. 53.2 CE.

Bajo índice de condena en costas

- ◆ En este tipo de procesos, la política de imposición de costas, aunque va aumentando a lo largo de las instancias, es sensiblemente inferior a lo que sucede en otros sectores. La importancia de los derechos fundamentales en el conjunto del ordenamiento así como el marcado carácter jurídico de la materia justifican esta tendencia.

[IV. Análisis de la vía económico- administrativa y contencioso- administrativa en materia tributaria]

César Martínez Sánchez

I. Los tribunales económico-administrativos

1. Datos generales

Desde hace casi un siglo –fueron creados por Real Decreto de 16 de junio de 1924– los tribunales económico-administrativos son los órganos competentes para conocer y resolver las reclamaciones económico-administrativas que se promuevan contra los actos de aplicación de los tributos del Estado, así como contra las sanciones tributarias, tal y como se establece en el Capítulo IV del Título V de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), desarrollada en este ámbito por el Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo.

A pesar de su nombre, estos tribunales no tienen la consideración de órganos jurisdiccionales stricto sensu, en tanto que no forman parte del Poder Judicial sino que son órganos de revisión especializados de la propia Administración. No en vano, el Tribunal Económico-Administrativo Central (TEAC), que extiende sus competencias a todo el territorio nacional, depende orgánicamente de la Secretaría de Estado de Hacienda. En un nivel inferior se encuentran los Tribunales Económico-Administrativos Regionales (TEAR), con competencias referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que están situados.

Asimismo, existen también los Tribunales Económico-Administrativos Locales (TEAL) con competencias sobre el territorio de la ciudad con Estatuto de Autonomía donde tengan su sede. Igualmente, tiene también la consideración de órgano económico-administrativo la Sala Especial para la Unificación de Doctrina, que resuelve el recurso extraordinario para la unificación de doctrina.

Por razones sistemáticas y de espacio, al igual que se hizo el año pasado, queda fuera de este análisis tanto lo relativo a los órganos de revisión de las Comunidades Autónomas en relación con sus tributos propios, así como lo tocante a la revisión de los actos tributarios en el ámbito local.

2. Ficha metodológica

El estudio de la actividad de los tribunales se apoya exclusivamente en los datos extraídos de las memorias anuales de actividad relativas al período 2009-2013 (la de 2013 es la última publicada al cierre de este informe) que realiza el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, que pueden ser libremente consultadas en su sede electrónica¹⁵. A fin de que el lector sepa en cada momento la procedencia de los datos, en cada figura se indicará cuál es la fuente.

¹⁵ <http://www.minhap.gob.es/es-ES/GobiernoAbierto/Transparencia/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx> (última consulta 1 de abril de 2016).

Para facilitar la interpretación y la comparación de los datos se han calculado en ocasiones algunos valores a partir de los datos de las memorias y se han producido agregaciones de ciertas variables. En el mismo sentido, todas las figuras que se presentan a continuación se acompañan de una tabla que especifica las cifras reflejadas en ellas. Asimismo, hay que señalar que cuando se han calculado porcentajes, se ha redondeado el segundo decimal al alza cuando el tercer decimal era 6 o superior. En los demás casos se ha mantenido el segundo decimal sin cambios.

Los datos suministrados en las referidas memorias tienen un marcado carácter cuantitativo, de suerte que, a diferencia de lo que se ha realizado en el apartado relativo a los tribunales de recursos contractuales, no es posible ofrecer información acerca de los recurrentes ni de la impugnación de las resoluciones. En este sentido, no resulta posible realizar un muestreo de las resoluciones económico-administrativas –tal y como realizamos con las sentencias de la jurisdicción– puesto que no son publicadas en su integridad, lo que impide conocer la existencia o no de sesgos. Resulta, por tanto, muy necesario que se proceda a la publicación íntegra de estas resoluciones, a fin de que pueda realizarse un análisis más completo del funcionamiento de la vía económico-administrativa en nuestro país.

En contrapartida, el valor añadido del análisis que se ofrece a continuación tiene que ver con que, en vez de centrar nuestra atención en el ámbito territorial como se hace en las memorias, hemos agregado los datos por tributos, de forma que podamos aproximarnos al carácter más o menos litigioso de cada uno de ellos. Así, en cada epígrafe se analizarán los datos del TEAC en primer lugar y, acto seguido, del total de los 17 TEAR y 2 TEAL, distinguiendo los datos referidos a las cinco materias más relevantes en términos cuantitativos en cada uno de los órganos. Así, en el TEAC se considerarán el IRPF, el IS, el IVA, el IBI y los procedimientos recaudatorios, mientras que en los TEAR el ITPAJD sustituirá al IS de la enumeración anterior. Finalmente, se pondrán en relación las variables número de ponentes y presupuesto con el número de asuntos resueltos, a fin de lograr una aproximación a la posible correlación que pueda existir entre ellas.

3. Volumen de actividad

3.1. Nuevos asuntos

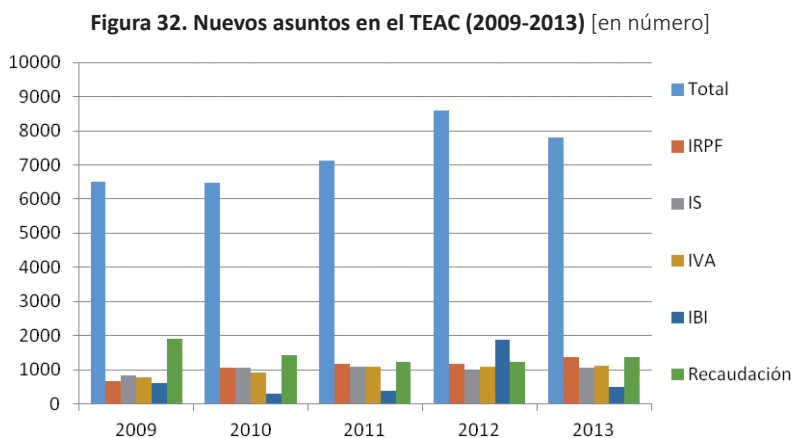
3.1.1. TEAC

Como se puede apreciar en la Figura 32, el número de asuntos ingresados en el TEAC presenta una línea ascendente en los últimos años, que se ha visto interrumpida en 2013 con un descenso que, en todo caso, mantiene el número de asuntos claramente por en-

cima de los datos de 2009-2011. Si se analizan pormenorizadamente las materias más importantes sobre las que han versado las reclamaciones la tendencia no es, ni mucho menos, homogénea. Por un lado, tanto los asuntos relativos al IRPF como los relativos al IS presentan una tendencia continuada ascendente, al igual que los referidos al IVA, con la única salvedad del 2012 en el que se produjo un casi inapreciable descenso.

Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI han experimentado un comportamiento errático, con diferencias muy acusadas, como pone de manifiesto el hecho de que los asuntos de 2012 multiplican prácticamente por seis a los de 2011, mientras que los asuntos de 2013 son apenas una cuarta parte de los que entraron en 2012. A este respecto se ha de recordar que no se está haciendo referencia a los actos de aplicación del IBI, que son revisados en el ámbito municipal, sino a las valoraciones catastrales, que constituyen la base imponible del IBI, y que pueden ser objeto de reclamación económico-administrativa. Se trata de una materia conflictiva como pocas, cuya litigiosidad está muy relacionada con el ritmo de actualización de los valores catastrales, el cual puede explicar las variaciones tan intensas que se reflejan en el gráfico.

Por su parte, y en tendencia opuesta a lo anterior, el número de actos de procedimientos de recaudación impugnados ha descendido paulatinamente en los últimos años, con la única excepción de un ligero repunte en 2013, en consonancia con la consolidación jurisprudencial de los restrictivos motivos de oposición a las actuaciones recaudatorias.



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

3.1.2. TEAR

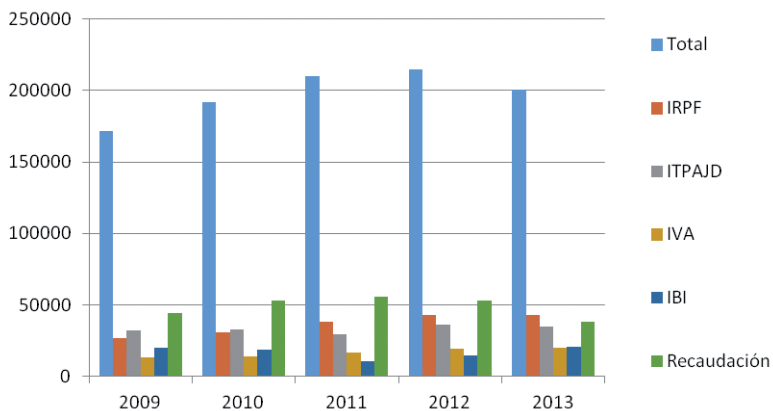
De igual modo, el número de asuntos nuevos que han llegado a los TEAR y TEAL no ha dejado de crecer en el período estudiado en términos absolutos, con la excepción del

descenso acaecido en 2013, tal y como se refleja en la Figura 33. Al igual que ocurría en el TEAC, se observa una tendencia al alza constante en el número de asuntos del IRPF, lo cual podría ser el resultado de un aumento en el número de comprobaciones relacionadas con este tributo.

Téngase en cuenta que en esta figura, a diferencia de la anterior, no se han incluido los datos referidos al IS sino que se ha optado por reseñar el ITPAJD, toda vez que en los TEAR los asuntos relacionados con este tributo son más numerosos que los relativos a aquel. La evolución de este tributo también es ascendente, con la sola excepción de 2011, ligado probablemente a la litigiosidad relativa a las valoraciones que se aplican en la transmisión de bienes inmuebles.

Respecto del IVA, la tendencia es al alza de forma uniforme, habiendo aumentado por encima del 50% los asuntos relativos a este tributo en el período 2009-2013. Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI han experimentado un comportamiento contradictorio: descendieron a prácticamente la mitad en el período 2009-2011 para duplicarse en los dos años siguientes, de suerte que los asuntos ingresados relacionados con este tributo en 2013 son ligeramente superiores a los que tuvieron entrada en 2009. La ausencia de datos desagregados impide ofrecer, al igual que ocurría en el informe del año pasado, una explicación clara a la falta de correspondencia entre la tendencia de los asuntos del IBI en los TEAR y en el TEAC.

Figura 33. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2013) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

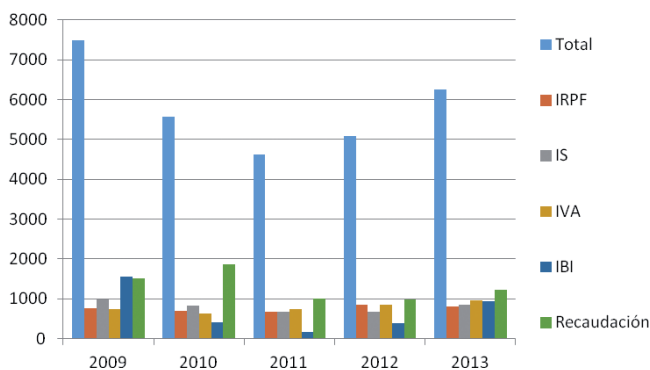
3.2. Asuntos resueltos

3.2.1. TEAC

Como se muestra en la Figura 34, el número de asuntos resueltos por el TEAC en los años 2009-2013 presenta una tendencia contradictoria, que no se acompasa con el aumento del número de asuntos ingresados que se vio con anterioridad. Así, de 2009 a 2011 descendió de forma notable el número de asuntos resueltos, si bien esta tendencia se revirtió en los dos años siguientes. Con todo, en 2013 se resolvieron 6.245 asuntos, cifra ciertamente inferior a los casi 7.500 asuntos que se solventaron en 2009. Si se examina pormenorizadamente cada una de las materias, contrasta con la tendencia total agregada al alza del número de asuntos de IRPF resueltos (de hecho en 2013 se resolvieron más expedientes relacionados con este tributo que en 2009), lo que vuelve a mostrar una clara preferencia en la resolución de estos asuntos por parte del tribunal. Por su parte, el número de asuntos de IS desciende de forma aproximadamente homogénea al total de asuntos, con la única excepción de lo acaecido en los años 2011 y 2012, momento en que el aumento de asuntos resueltos totales contrasta con la disminución de asuntos de IS resueltos.

El comportamiento de los asuntos resueltos de IVA presenta, tras la bajada experimentada en 2010, una permanente tendencia al alza, que se compadece con el aumento de asuntos que ya se ha apuntado. Por su parte, el número de asuntos resueltos relacionados con el IBI ha experimentado un comportamiento en forma de uve, con descensos y ascensos muy acusados en los últimos cinco años. Por último, existe igualmente un comportamiento errático, aunque no con cambios tan acusados como en lo que se refiere al IBI, en el número de asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación.

Figura 34. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2013) [en número]



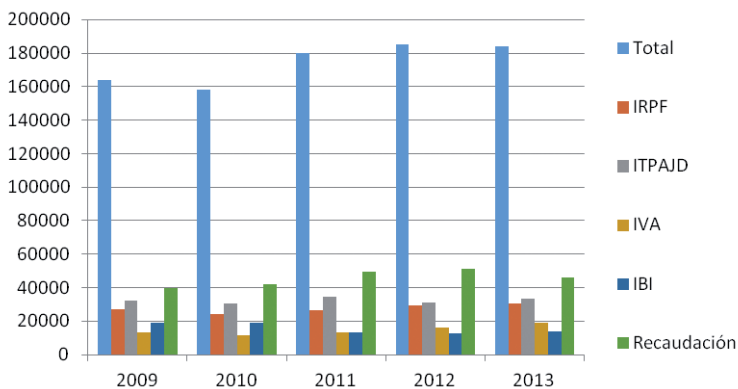
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

3.2.2. TEAR

En la Figura 35 se presentan los datos relativos al total de asuntos resueltos por los TEAR y TEAL. La tendencia en la resolución de asuntos en estos tribunales es opuesta a la que acabamos de observar en el TEAC, toda vez que ha crecido constantemente (salvo en 2010) el número de asuntos resueltos. Esta tendencia no se ha reflejado igual en todas las materias. Así, los asuntos de IRPF, al igual que en gráficos anteriores, se comportan de una forma relativamente estable, si bien el resultado final arroja un leve repunte exclusivamente en términos absolutos. En lo que se refiere al ITPAJD, el comportamiento es irregular, puesto que se han sucedido subidas y bajadas consecutivas, si bien el resultado final –comparando 2009 y 2013– es una pequeña subida del número de asuntos resueltos.

En cuanto al IVA, tras el descenso en 2010, ha aumentado ininterrumpidamente el número de asuntos resueltos, de forma que la cifra de 2013 es claramente superior a la de 2009 (en torno a un 40% superior). En lo que se refiere al IBI, existe, al igual que observamos en el TEAC pero sin un carácter tan acusado, una tendencia descendente apreciable que, no obstante, se ha invertido en el último año. Por último, el aumento continuado en el número de asuntos resueltos relacionados con los procedimientos de recaudación producido desde 2009 a 2012 ha cambiado su tendencia, presentando un descenso superior al 10% en el año 2013.

Figura 35. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2013) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

3.3. Tasa de resolución

Aunque las cifras de asuntos resueltos son bastante indicativas, se ha calculado, al igual que se hizo en la edición del año pasado, la tasa de resolución de asuntos (*clearance rate*) para mostrar de forma más expresiva y precisa el ritmo de resolución de los tribunales. Esta tasa es el resultado de la siguiente operación:

$$\frac{\text{Número de asuntos resueltos}}{\text{Número de nuevos asuntos}} \times 100$$

Esto significa que cuando el resultado es del 100%, se ha resuelto exactamente el mismo número de asuntos que han entrado ese año. Por debajo de 100%, el tribunal ha resuelto una cifra inferior al número de nuevos asuntos. Y, por encima de esa cifra, el tribunal ha resuelto un número mayor de asuntos que el registrado ese año, lo que incluye la resolución de asuntos pendientes del año o los años anteriores.

Para un entendimiento más completo del funcionamiento de los tribunales, y sobre todo del tiempo que tardan en resolver, sería necesario conocer el dato de los asuntos que se encuentran pendientes de resolución cada año. Sin embargo, por desgracia, ese dato no se facilita en las memorias.

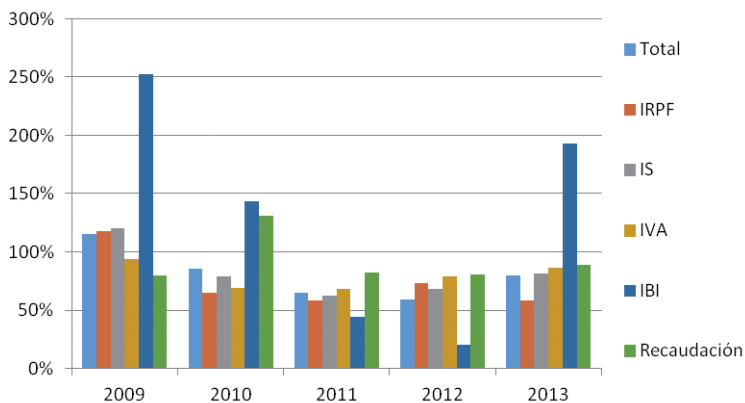
3.3.1. TEAC

Como se aprecia en la Figura 36, la tasa de resolución del TEAC ha mejorado de forma muy significativa pasando de un 59% en 2012 a un 80% en 2013, si bien aún está lejos del 115% alcanzado en 2009 (único año de la serie histórica aquí analizada en el que el número de asuntos resueltos superó a la cifra de nuevos ingresos). A pesar de la mejora en el porcentaje de resolución, los datos muestran que es claramente superior el número de nuevos ingresos que el de asuntos resueltos. Así, aun desconociendo el dato de tiempo de resolución media de cada expediente (que sería muy útil para medir la calidad de la tutela prestada en este tipo de procedimientos), los porcentajes de tasa de resolución nos conducen a la conclusión de que el plazo de un año establecido en el art. 240 LGT es incumplido de forma sistemática. Aún es más, el hecho de que se encadenen cuatro ejercicios en los que la tasa de resolución es inferior al 100% genera, a buen seguro, un abultado número de expedientes pendientes de resolución que complican, aún más, el cumplimiento de los plazos de resolución legalmente previstos. Conviene igualmente tener presente que a partir de los doce meses, en aplicación de lo dispuesto en el art. 240.2 LGT, cesa el devengo de intereses, con lo que es ciertamente posible que el incumplimiento del plazo esté suponiendo una merma relevante en los ingresos pú-

blicos. En este sentido, al igual que se apuntó el año pasado, objetivamente cabe afirmar que existe una disfunción grave en el funcionamiento de este órgano que merecería la adopción de medidas correctoras.

El análisis de cada uno de los tributos sirve para comprender mejor los gráficos que se han expuesto con anterioridad. Así, tanto en el caso del IRPF (con excepción del año 2013) como en el del IS, la tasa de resolución se ha comportado de forma más o menos homogénea respecto de la tasa de resolución total. Sin embargo, en el caso del IVA, a partir del año 2010 se eleva en contraste con el paulatino descenso de la tasa de resolución total, quedando en 2013 ligeramente por encima. Sin duda, el caso más llamativo es el del IBI, en tanto que en los dos primeros años la tasa se sitúa muy por encima del 100% (sobrepasando incluso el 250% en 2009) para caer hasta el exiguo 21% de 2012 y dispararse hasta el 193% en 2013. Este comportamiento tan errático puede deberse, aunque es una mera hipótesis, a la presentación de recursos masivos, que pueden dar lugar a resoluciones igualmente estandarizadas. Algo similar, aunque mucho menos acusado, ocurre con los asuntos relacionados con los procedimientos por recaudación, respecto de los que en 2010 se resolvieron claramente más asuntos de los que ingresaron para situarse en tasas en torno al 80% en los tres años siguientes. En este sentido, como se ha apuntado anteriormente, parece muy necesario que el tribunal acompase su número de resoluciones al volumen de asuntos de nueva entrada.

Figura 36. Tasa de resolución del TEAC (2009-2013) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

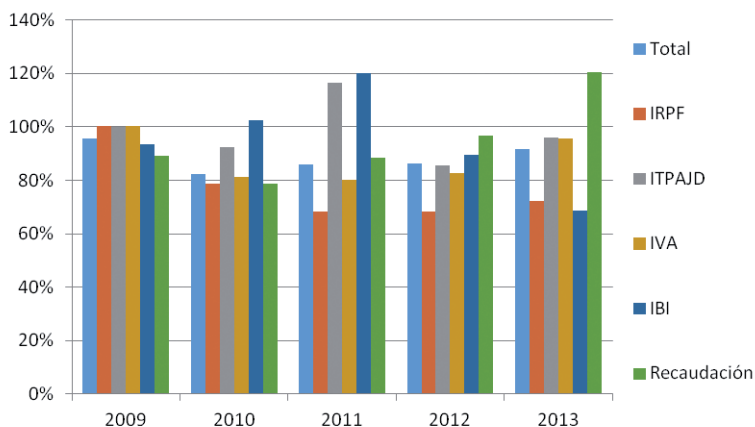
3.3.2. TEAR

La tasa de resolución de los TEAR es, en su evolución, ligeramente más halagüeña que la anterior y, desde luego, más homogénea en el período 2009-2013. Con todo, y a pesar de que se ha experimentado una evolución ascendente en los últimos dos años, se ha de apuntar que la tasa es inferior en cinco puntos porcentuales a la que existía al comienzo de la serie, ya que en 2009 se resolvió un número de asuntos equivalente al 96% de los ingresados, mientras que en 2013 esa relación arrojó un resultado del 91%. Así las cosas, se constata, tal y como ya se hizo en la edición anterior, un hecho preocupante: en ningún año la tasa ha alcanzado el 100%, esto es, en ningún ejercicio se han resuelto más casos de los que han tenido entrada. Lo anterior conduce a suponer, como se hizo en relación con el TEAC, el incumplimiento sistemático de los plazos de resolución legalmente establecidos, con lo que, de nuevo, cumple aconsejar la adopción de medidas correctoras urgentes.

Si se analizan cada una de las materias más relevantes por separado, se sigue poniendo de manifiesto, a pesar del ligero repunte del último año, un evidente descenso en la tasa de resolución de los asuntos relacionados con el IRPF (pasando del 100% en 2009 al 72% en 2013). En el caso del ITPAJD la evolución es muy irregular ya que al descenso en 2010 le sucedió un aumento importante en 2011, que elevó la tasa hasta casi el 120% para descender al 86% en 2012 y volver a remontar hasta el 96% en 2013. En lo que se refiere a los asuntos relacionados con el IVA el comportamiento ha sido bastante homogéneo hasta 2012, toda vez que tras la bajada de 2010 se ha mantenido la tasa de resolución en el 80%, si bien en el último año se ha experimentado un claro repunte superando el 95%. En cuanto al IBI, como ya se observó anteriormente, su comportamiento ha sido muy poco uniforme aunque cabe destacar que en dos ejercicios (2010 y 2011) se resolvieron más asuntos de los que entraron, lo cual redujo necesariamente el volumen de asuntos acumulados de años anteriores. No obstante, el porcentaje relativo a 2013 es llamativamente bajo (69%), lo que permite augurar un aumento en la pendencia de asuntos. Por último, la tasa de resolución de asuntos relativos a los procedimientos de recaudación ha presentado un comportamiento ascendente, que ha deparado en que, por primera vez en esta serie histórica, se haya superado en 2013 el 100% (en particular, 120%). Con todo, los datos globalmente considerados apuntan, pues, a una incapacidad de dar respuesta al número de asuntos que ingresan, si bien el porcentaje de resolución es mejor que el del TEAC.

A pesar de que es difícil establecer una explicación única a la evolución de la tasas de resolución tanto en el TEAC como en el TEAR, más adelante se ofrecerán varios análisis que pongan en relación el número de resoluciones totales con posibles variables explicativas, a saber: presupuesto total, número de ponentes y número de personal de apoyo.

Figura 37. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2013) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

4. Sentido de la resolución

Los datos de los que se dispone recogen exclusivamente tres categorías: resoluciones estimatorias (en la que se engloban, sin distinción, tanto las estimaciones parciales como las totales), desestimatorias y “otros” (concepto que engloba, sin distinción pormenorizada, desistimientos, archivo de actuaciones, incompetencias y otras actuaciones que impliquen la terminación del procedimiento). Si los datos estuvieran más desagregados podría realizarse un análisis más refinado del sentido de las resoluciones, si bien en todo caso los datos que se ofrecen a continuación son suficientemente elocuentes para comprender el sentido de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos.

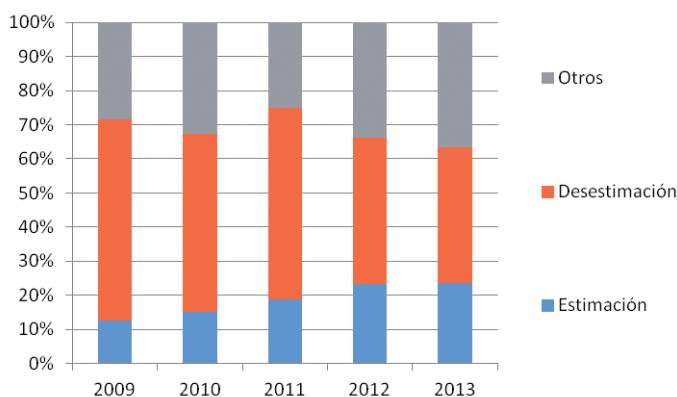
4.1. TEAC

Como es sabido, de conformidad con lo dispuesto en la Ley General Tributaria, el TEAC puede conocer asuntos en única o en segunda instancia (resolviendo recursos de alzada contra las resoluciones de los TEAR en determinados supuestos). Un análisis óptimo del sentido de sus resoluciones debería distinguir las dos modalidades que se acaban de referir, ya que resultaría lógico que el porcentaje de estimaciones fuera más alto en única que en segunda instancia, sin embargo las memorias no ofrecen los datos desagregados.

Sea como fuere, los datos reflejados en la Figura 38 permiten sostener las mismas conclusiones que se ofrecieron en la edición anterior: el porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2013, año con la mayor tasa de la serie, apenas superó el 23%), si

bien la tendencia desde 2009 es claramente al alza. Por su parte, a pesar de que la heterogénea categoría “otros” dificulta un análisis certero, los datos parecen indicar un abultado número de casos en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso (36% de “otros” en 2013), lo cual contrasta con las aparentemente restrictivas situaciones en las que se ha de proceder a la inadmisión (art. 239.4 LGT). La explicación a este alto porcentaje podría tener que ver, como se apuntó el año pasado, con la discutida interpretación del cálculo de la cuantía necesaria para acceder al TEAC, si bien, por la escasa calidad de los datos, no cabe asegurarlo.

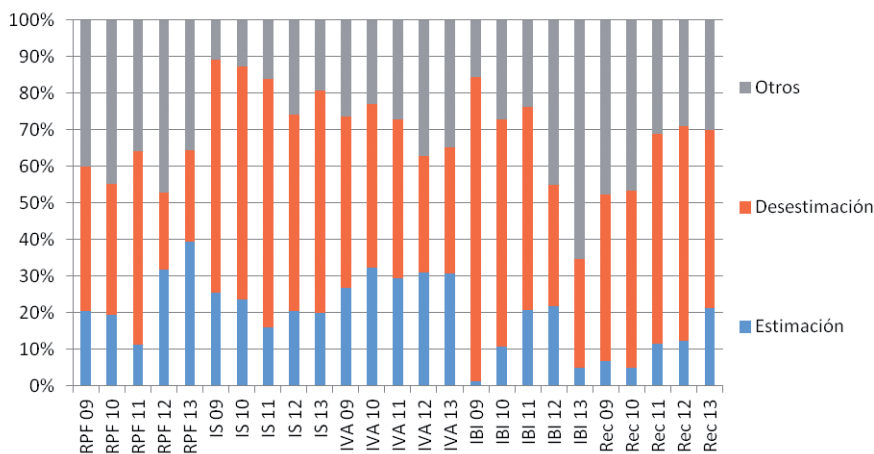
Figura 38. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2013) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

La laboriosa tarea de desagregar los resultados por materias resulta fructífera a la hora de analizar los datos, tal y como se muestra en la Figura 39. En efecto, existen diferencias notables en cuanto al sentido de la resolución en cada una de las materias. Así, en el caso del IRPF se observa una clara evolución al alza de las estimaciones, desde el 20% hasta casi el 40% en 2013. Por su parte, en lo que se refiere al IS, el porcentaje medio de estimación se encuentra en el 20%, con un comportamiento homogéneo en los cinco años observados. En lo que se refiere al IVA, los asuntos relacionados con este tributo presentan una alta y constante tasa de estimaciones, cifrada en torno al 30%. Por el contrario, los asuntos relacionados con el IBI ofrecen unos resultados relativamente bajos (una media de estimaciones en torno al 15%) y muy dispares, destacando el casi irrelevante 1,22% de resoluciones estimatorias del año 2009, precisamente el año en el que, como se vio anteriormente, más resoluciones de IBI dictó el TEAC. Por último, la tasa de estimación de los asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación presenta igualmente un comportamiento constantemente creciente.

Figura 39. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2013) [en porcentaje]



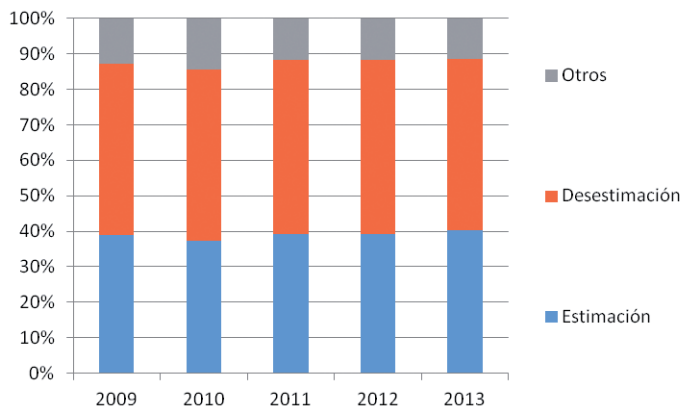
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

4.2. TEAR

Como cabía esperar de órganos que revisan las resoluciones administrativas en primera instancia, el porcentaje de estimaciones de los TEAR y TEAL, tal y como puede comprobarse en la Figura 40, es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales– en el 40% de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por encima del 45%) como del epígrafe “otros” (algo por debajo del 15%). En cuanto a esto último, el hecho de que el porcentaje de “otros” sea prácticamente la mitad en los TEAR frente a lo que acabamos de ver del TEAC se explica, hipotéticamente, por la inexistencia de supuestos de inadmisión por razón de la cuantía en los TEAR.

En atención a los porcentajes de estimación tanto de los TEAR como del TEAC, tal y como ya se expuso en el informe del año pasado, cabe reafirmar el carácter materialmente independiente de estos órganos, en el sentido de que efectivamente anulan cuantiosas resoluciones dictadas por la Administración en los procedimientos de aplicación de los tributos así como en los procedimientos sancionadores tributarios. Este mismo dato puede interpretarse también de una forma menos complaciente: existe un constatable margen de mejora en la calidad de las resoluciones tributarias.

Figura 40. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2013)
[en porcentaje]

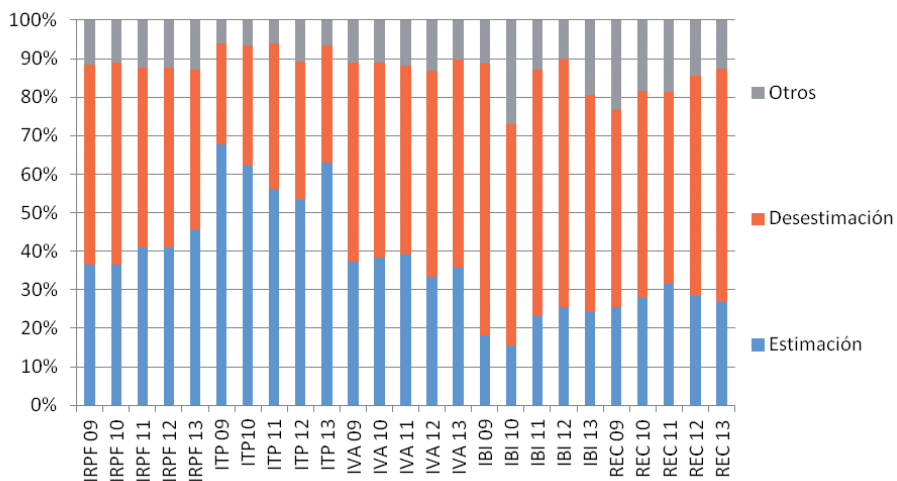


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Al igual que ocurría en el caso del TEAC, el análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables, tal y como queda reflejado en la Figura 41. La materia en la que existe un mayor porcentaje de estimaciones es la referida al ITPAJD y se sitúa todos los años por encima del 50%, llegando casi al 70% en el año 2009. Si se recuerda lo dicho anteriormente, se trata de una materia cuantitativamente relevante (32.329 asuntos resueltos en el referido 2009), con lo que este porcentaje refleja una preocupante baja calidad de este tipo de resoluciones, que aconsejaría la adopción de medidas correctoras al respecto. En lo que se refiere al IRPF y al IVA, el nivel de estimaciones se encuentra en un considerable 40%, ofreciendo un comportamiento relativamente homogéneo a lo largo del período analizado. Como se apuntó en el informe del año pasado, el hecho de que las estimaciones en las reclamaciones relativas a IRPF e IVA, ambos impuestos muy complejos, sean inferiores a las que se refieren al ITPAJD, tributo más sencillo en su estructura, puede explicarse por la Administración encargada de su gestión. En efecto, los dos primeros son gestionados por la AEAT en tanto que el último es gestionado por los órganos autonómicos. En ese sentido, es probable que la AEAT, tanto por sus medios personales como materiales, produzca resoluciones de mayor calidad que las que realizan los órganos de gestión autonómicos. Podría ofrecerse otra explicación hipotética a este distinto grado de estimaciones: toda vez que los TEAR están compuestos mayoritariamente por funcionarios que han trabajado en la AEAT, podrían estar más familiarizados con los criterios expresados por dicha agencia.

Por su parte, las reclamaciones contra actos relativos a los procedimientos de recaudación son estimadas, como media, en un 30% de los casos. Sin embargo, lo más destacable de esta materia tiene que ver con el relativamente alto nivel del indicador “otros” (en torno al 20%) que podría ser explicado por los estrictos motivos que pueden oponerse contra las providencias de apremio, lo que daría lugar a un mayor número de inadmisiones. Con todo, se ha de apuntar que la tendencia es descendente, lo que podría manifestar una mejor aplicación de las causas tasadas de impugnación por parte de los reclamantes. Por último, cumple señalar que, al igual que ocurría en el TEAC, las reclamaciones relativas al IBI son las que ofrecen una menor tasa de estimaciones (del 20% como media). Este escaso éxito de las reclamaciones puede deberse a la complejidad técnica de la materia, sobre todo lo referido a las ponencias de valoración, en las que a veces existe un muy limitado ámbito de discusión estrictamente jurídica.

Figura 41. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2013) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

5. Medios personales

En lo que se refiere a medios personales, las memorias no ofrecen datos desagregados del TEAC y de los TEAR, sino que aparecen datos globales de todos los tribunales económico-administrativos. Sería deseable contar con ese tipo de datos a fin de poder realizar un análisis más exhaustivo. Con todo, merece la pena profundizar en los datos disponibles para ofrecer, al menos, tendencias generales.

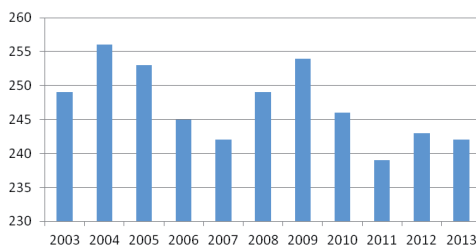
A fin de ofrecer un análisis que, en la medida de lo posible, se abstraiga de los efectos de la crisis económica y las consecuentes restricciones económicas, se ofrecen datos desde 2003 a 2013 (último año del que se tienen datos oficiales).

5.1. Ponentes

En cuanto al número de ponentes, como cabe apreciar en la Figura 42, la tendencia en el período estudiado es muy irregular y, en todo caso, decreciente, de suerte que en 2012 existía un total de 243 ponentes, frente a los 249 con que se contaba en 2003.

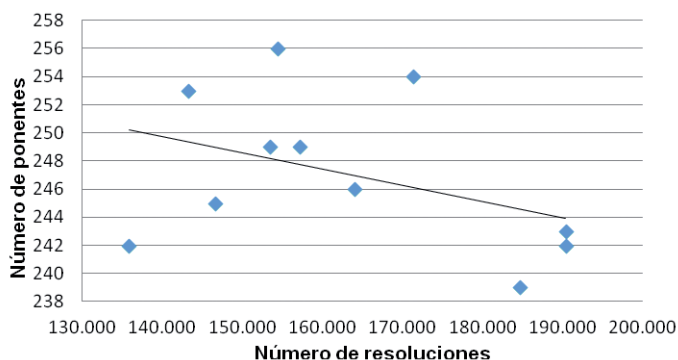
Tras constatar lo anterior, en la Figura 43 podemos observar que las variaciones en el número de ponentes no han acarreado una variación similar en el número de resoluciones totales. Esto es, el hecho de que se redujera el número de ponentes no siempre ha supuesto la resolución de un número menor de casos ni viceversa. Así, es particularmente llamativa la situación en 2013 en la que se dieron cita dos datos aparentemente contradictorios: con excepción del 2011, fue el año con el que menos ponentes se contó de toda la serie (242) y, a la vez, fue el año en el que más resoluciones se emitieron (190.384). En este sentido, cabe afirmar que no ha habido una correlación clara entre número de ponentes y número de resoluciones en el período indicado. Lo anterior puede explicarse por la existencia de otros factores relacionados con la organización del trabajo (como, por ejemplo, el uso de nuevas tecnologías) que seguramente influyen en la eficiencia de cada ponente.

Figura 42. Número total de ponentes (2003-2013) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Figura 43. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

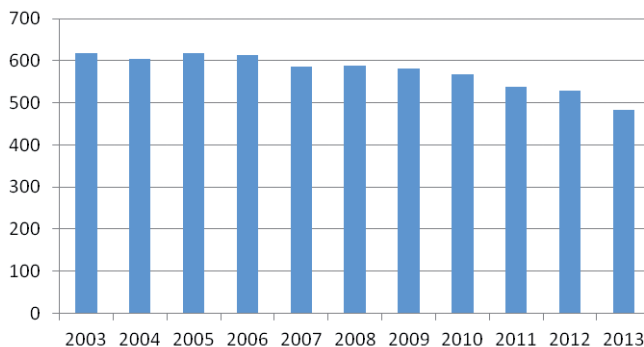
5.2. Personal de apoyo

Las memorias aportan, junto con el dato del número de ponentes, la cifra relativa al personal de apoyo que auxilia en las labores de los tribunales económico-administrativos. Como muestra la Figura 44, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de un 20% entre 2003 y 2013.

Al igual que se observaba anteriormente, el comportamiento del número de personal de apoyo y el del número de resoluciones difieren. Así, de nuevo, resulta muy llamativo que en 2013 sea el año en el que el número de personal fue el más bajo de toda la serie, al tiempo que, precisamente en ese año, se produjeron los más altos resultados en términos de resoluciones.

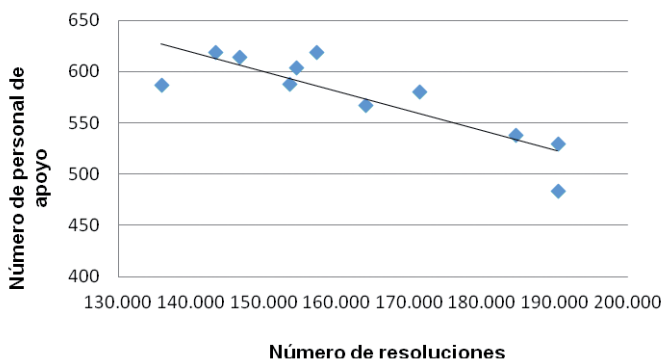
Es más, desde un punto de vista estadístico, se advierte una correlación negativa entre ambos factores, correspondiéndose una mayor dotación de personal a un menor número de resoluciones y viceversa. Esta correlación, aparentemente tan sorprendente, muestra una evolución que no es nada infrecuente: una mejor organización del trabajo ha dado como resultado que el personal de apoyo mejore su eficiencia. Por tanto, como se sostenía en el informe del año pasado, no debe entenderse que una reducción del personal ha deparado una mayor resolución de expedientes sino que la mejora de la eficiencia del personal de apoyo ha deparado una mayor resolución de expedientes, incluso a pesar de haberse reducido el número de efectivos.

Figura 44. Número total del personal de apoyo (2003-2013) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Figura 45. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2013)



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

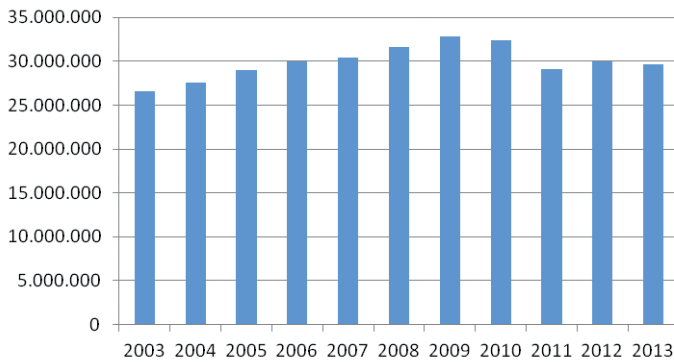
6. Presupuesto

Tal y como ocurría con los datos relativos a los medios personales, las memorias solo ofrecen el presupuesto total con el que anualmente contaron todos los tribunales económico-administrativos, con lo que no es posible realizar un análisis detallado de cada tribunal. Sin embargo, sí podemos ofrecer datos globales que ilustren acerca de la tendencia presupuestaria en la materia.

Así, tal y como se puede observar en la Figura 46, el presupuesto total de los tribunales económico-administrativos ascendió de forma continuada de 2003 a 2009, descendió en los años 2010 y 2011 y, por último, experimentó un leve repunte en 2012 para volver a caer levemente en 2013, que en todo caso supuso una partida presupuestaria superior en términos nominales (no se ofrecen las cantidades actualizadas) a la de 2003.

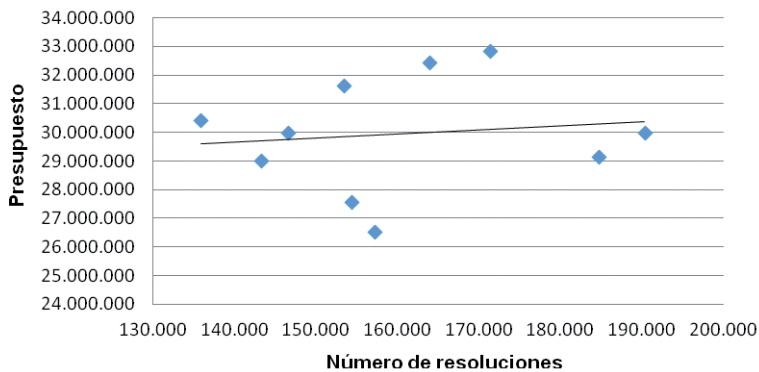
En este caso, como ocurría con el número de ponentes, se observan comportamientos muy distintos entre las variables, lo que impide establecer una clara correlación. Así, el año 2011 resulta particularmente paradójico pues un importante recorte presupuestario no impidió que se obtuviera el segundo mejor registro de la serie en lo que se refiere al número de resoluciones. En todo caso, a diferencia de lo que se ha apuntado en el apartado anterior relativo al personal de apoyo, durante los años estudiados estadísticamente no existe una correlación relevante entre el presupuesto y el número de resoluciones, con lo que no cabe pronunciarse acerca de cómo una variable, en su caso, influye en la otra.

Figura 46. Presupuesto total (2003-2013) [en euros]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

Figura 47. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2013) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos.

7. Impugnación ante la JCA

No cabe duda de que, a la hora de evaluar la calidad de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos, sería muy relevante contar con el dato relativo a la impugnación de las mismas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. No en vano, esta cuestión es analizada en este informe en el apartado encargado de estudiar los tribunales de recursos contractuales. Desafortunadamente, este dato no se incluye regularmente en las memorias de los tribunales económico-administrativos. De hecho, la única referencia encontrada al respecto es una mención del Presidente del TEAC, en la presentación de la memoria de 2012 (pág. 5), en la que se afirma que el 88% de las reclamaciones interpuestas se resuelve definitivamente, esto es, que solo el 12% son impugnadas ante la jurisdicción. Careciendo de mayores datos, no es posible evaluar esta cuestión. En este sentido, resultaría de gran interés la elaboración y publicación de este dato en las sucesivas memorias.

II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Tras el análisis del funcionamiento de los tribunales económico-administrativos, hay que detenerse en la actividad judicial relativa al ámbito tributario que, en España, se atribuye a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en países como Alemania, no existe un orden jurisdiccional que se encargue específicamente de la materia tributaria, sino que se integra en el orden contencioso-administrativo, junto con materias tan dispares como urbanismo, contratación pública, personal público, responsabilidad patrimonial de la Administración, etc. La complejidad y relevancia de la materia tributaria son dos motivos que habitualmente se esgrimen en defensa de la creación de un orden jurisdiccional diferenciado.

En este sentido, el Anteproyecto de Ley de Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial presentado en 2014 previó, en sus artículos 100.5 y 113.7, la posibilidad de conformación de secciones especializadas que conocieran con carácter exclusivo de los recursos que se interpusieran en materia tributaria en la Audiencia Nacional (AN) y los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ), respectivamente. En el caso de la AN, cabía atribuir a una Sección ya existente el conocimiento de los recursos en materia tributaria de forma exclusiva. En el caso de los TSJ, se admitía la posibilidad de que en Madrid, Cataluña, Comunidad Valenciana y Andalucía –en concreto, en Sevilla– se crearan nuevas Secciones especializadas en el ámbito tributario. Mientras que, en el resto de comunidades autónomas, se estableció que el Consejo General del Poder Judicial pudiera especializar determinadas secciones

en función del número de asuntos de naturaleza tributaria, de su especial complejidad o de otras circunstancias relevantes. Sin embargo, estas novedosas propuestas no fueron incorporadas finalmente en la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. No es este el lugar apropiado para pronunciarse a favor o en contra de este tipo de medidas. Ahora bien, el análisis que aquí se realiza, y las posteriores comparaciones con el resto de sectores estudiados, facilitarán al legislador una información muy valiosa a la hora de decidir las modificaciones legales pertinentes.

A continuación se analizan algunos factores que perfilan la calidad del funcionamiento de la actividad judicial contencioso-administrativa en relación con los asuntos tributarios. Estos datos deben examinarse junto con los anteriores a la hora de analizar el nivel de calidad de la justicia que se está administrando en esta materia.

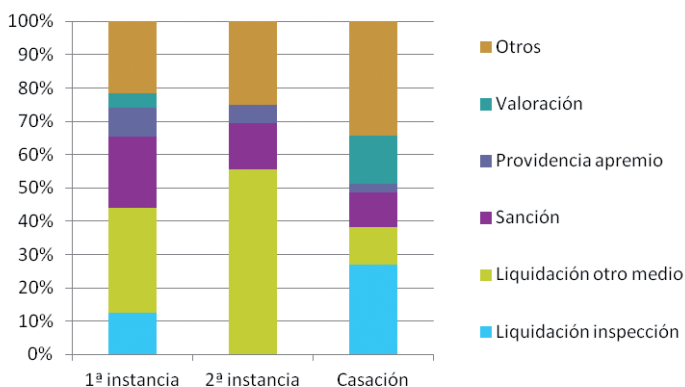
1. Objeto impugnado

1.1. Objeto impugnado en razón de la instancia

Como se pone de manifiesto en la Figura 48, el objeto de los litigios varía claramente en función de la instancia de la que se trate. Así, la mayoría de los asuntos que son resueltos en primera instancia se refieren mayoritariamente a liquidaciones realizadas por procedimientos distintos de la inspección y, en menor medida, a sanciones. En cuanto a la segunda instancia, realizada por los Tribunales Superiores de Justicia respecto de las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, las liquidaciones derivadas de procedimientos distintos de la inspección representan más del 55% de los supuestos, mientras que las liquidaciones derivadas de la inspección son estadísticamente insignificantes. Este dato no debe sorprender ya que en segunda instancia se están estudiando supuestos que provienen de la aplicación de los tributos locales, materia en la que no es común la existencia de procedimientos de inspección.

Por el contrario, las liquidaciones que fueron resultado de una inspección ocupan un lugar preponderante en el ámbito de la casación, donde representan el 27% del total de los litigios frente al 11% que se refieren al resto de liquidaciones, que en las otras instancias eran mayoritarias. Esta inversión en los porcentajes seguramente se explique por el hecho de que las liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección suelen ser de mayor cuantía que el resto de liquidaciones, lo que conlleva su mayor acceso a la casación. De hecho, esta cuestión será abordada –y confirmada– más adelante cuando se crucen los datos relativos a la cuantía con el objeto específico impugnado.

Figura 48. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

1.2. Contenido del objeto impugnado en función del tipo de recurrente

Para ofrecer datos algo más concretos, en la Figura 49 se ofrece un desglose más específico acerca del objeto de impugnación que llega a la jurisdicción. Téngase en cuenta que nos estamos refiriendo a qué se impugnó en la vía económico-administrativa aunque en puridad el objeto del recurso contencioso-administrativo sea la resolución del órgano económico-administrativo. En particular, resulta de interés conocer si, en función del recurrente, existen diferencias a la hora de impugnar las liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, el resto de liquidaciones, las sanciones, las valoraciones y las providencias de apremio.

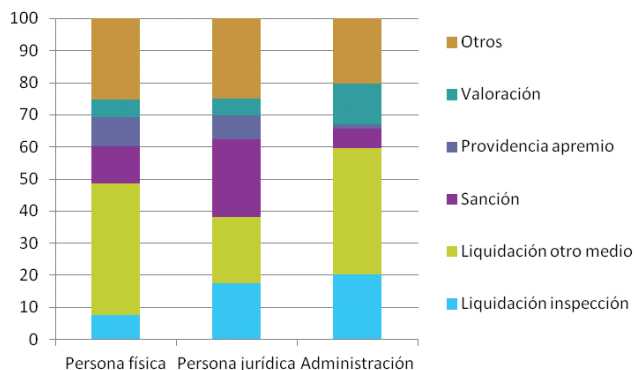
Al igual que se comprobó en el informe del año pasado, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en ese sentido el 17,50% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representa el 7,60%. Por otro lado, la situación es la inversa en lo que se refiere a la impugnación de liquidaciones provenientes de procedimientos distintos de la inspección (verificación de datos, comprobación limitada, etc.): entre las personas físicas constituyen el 40,90% de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, apenas alcanza la mitad de ese porcentaje (20,60%). Estos datos parecen corroborar una impresión generalizada en el sector tributario: existe una mayor concentración de inspecciones en las personas jurídicas que en las físicas, de suerte que estas últimas son fiscalizadas mayoritariamente mediante los procedimientos de comprobación que llevan a cabo los órganos de gestión. No obstante, esta afirmación no puede ser definitiva toda vez que no se cuenta con los

datos relativos a los actos que emite la Administración, sino que se ofrece simplemente un análisis de los asuntos que llegan a la jurisdicción.

También hay una diferencia llamativa en lo que se refiere a la frecuencia con que impugnan las sanciones las personas jurídicas y físicas. En efecto, los recursos contra sanciones representan el 24,30% del total de recursos impulsados por personas jurídicas, mientras que en el caso de las personas físicas este objeto solo representa el 11,60% del total de recursos interpuestos por este tipo de personas. Igualmente, se ha de poner de manifiesto que los datos de 2015, en comparación con los de los años anteriores (2003-2014), reflejan una presencia cada vez más importante de las sanciones como objeto de recurso, ya que, tanto en lo que se refiere a las personas físicas como jurídicas, se duplica el porcentaje. No se puede afirmar que se estén recurriendo las sanciones en mayor medida que en años pasado (para eso habría que conocer el dato de las sanciones impuestas), lo que sí se puede sostener es que, del total de litigios tributarios, las sanciones han pasado a representar un papel muy importante, llegando a superar a las liquidaciones por inspección en el caso de las personas jurídicas.

En contraste con lo anterior, no parecen existir diferencias de relieve entre personas físicas y jurídicas a la hora de impugnar tanto las providencias de apremio como las valoraciones realizadas por la Administración.

Figura 49. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

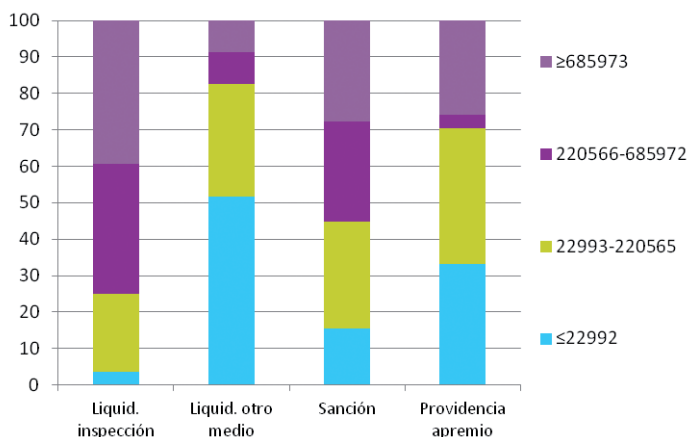
1.3. Contenido del objeto impugnado y cuantía del pleito

A fin de ofrecer un análisis más detallado de la actividad jurisdiccional, en el presente informe se presenta una relación entre los actos impugnados y la cuantía del pleito. Se ha de manifestar que, en la mayoría de los pleitos examinados, la cuantía era indeterminada

o no constaba. En la figura que aquí se presenta solo se consideran aquellos pleitos en los que sí se especificaba la cuantía, luego las conclusiones que se hayan de extraer de estos datos deben referirse a las tendencias que se aprecian pero no a los datos absolutos, que es muy posible que se encuentren sesgados.

No obstante las limitaciones estadísticas apuntadas, en la figura que sigue se constata un dato que está en la mente de todos los operadores jurídicos del sector: las liquidaciones resultantes de una inspección son las de mayor cuantía. En efecto, esta intuición aquí se prueba empíricamente ya que solo el 3,6% de los asuntos relativos a liquidaciones derivadas de una inspección presentaron una cuantía inferior a los 23.000 €, mientras que en el caso del resto de liquidaciones esta cuantía era la de la mayoría de los asuntos (51,7%). Por el contrario, casi el 40% de los litigios relacionados con las liquidaciones provenientes de una inspección ofrecían una cuantía superior a los 685.000 €, mientras que los litigios con esta cuantía apenas suponían el 8,6% del total de los asuntos en los que se disputaba en torno al resto de liquidaciones.

Figura 50. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2. Tipo de recurrente

2.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

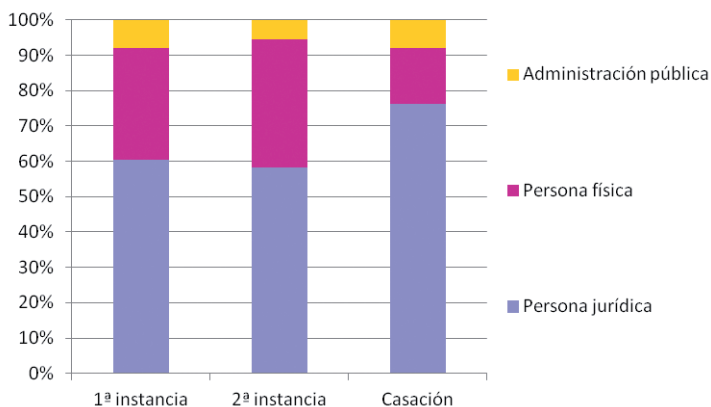
El análisis del tipo de recurrente en los pleitos tributarios permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción brinda tutela en estos procedimientos. En el caso de la primera instancia, a diferencia de lo que ocurría en el análisis de los años 2003-2014 que se realizó en el *Informe CIJA 2015*, la Figura 51 muestra que los recurrentes que son personas jurídicas superan claramente a los que son personas físicas (60% frente a 32%). Para un mejor

entendimiento del gráfico, se ha de aclarar que en esta instancia, toda vez que estamos ante recursos contenciosos-administrativos promovidos contra actos de la Administración, el valor “Administración” se refiere a una distinta de la que resolvió el acto impugnado. La clara diferencia entre personas físicas y jurídicas que se acaba de poner de manifiesto podría reflejar un mayor incentivo de estas últimas a la hora de acudir a los tribunales. Si bien, esto solo podría asegurarse empíricamente si se conociera en qué proporción acuden a la vía económico-administrativa, dato que, desafortunadamente, no está disponible.

Los resultados de la segunda instancia son muy similares a los de la primera instancia (58% frente a 36%), con lo que en 2015 ya no se advierte el “efecto de desánimo” en las personas físicas que se apreció en el *Informe CIJA 2015* al analizar el período 2003-2014. Este cambio de tendencia podría ser parcialmente explicado por la exención en las tasas judiciales de la que gozan las personas físicas desde febrero de 2015, lo que tendencialmente podría haber supuesto un aliciente para que este tipo de personas acudieran a esta segunda instancia.

En lo que se refiere a los recursos de casación, tanto el porcentaje de recurrentes que son personas físicas como el de la Administración son notablemente bajos, de forma que en el 76% de los casos el recurrente es una persona jurídica, cifra casi idéntica a la apreciada al analizar el período 2003-2014. La disminución relativa de personas físicas como recurrentes se puede explicar por el mayor coste que supone el encadenamiento de instancias judiciales. Asimismo, la alta cuantía exigida para acceder a la casación explica quizás de forma más determinante la menor presencia de personas físicas en esta instancia. Sin embargo, la explicación del muy bajo porcentaje de casos en los que la Administración es la que recurre dista de ser clara.

Figura 51. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

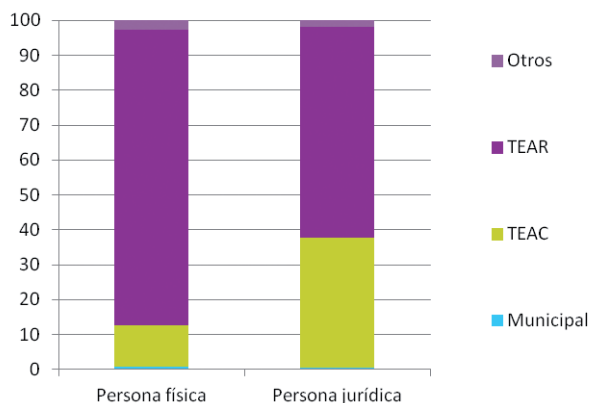
Nota metodológica: en relación con el tipo de recurrente, en el estudio jurisprudencial se analizó la posibilidad de que fueran varios los recurrentes y de distinta naturaleza. Sin embargo, dada la escasa frecuencia de este tipo de supuestos los resultados no son suficientemente significativos como para tenerlos en cuenta.

2.2. Tipo de recurrente según el tipo de recurso administrativo previo

A diferencia de lo que se realizó el año pasado, en la presente edición se ha prestado atención a la vía previa de impugnación de los actos tributarios que acaban llegando a la jurisdicción. Toda vez que el estudio se ha realizado sobre las sentencias del Tribunal Supremo, de los Tribunales Superiores de Justicia y de la Audiencia Nacional, va de suyo que el grueso de los asuntos provengan del TEAC y de los TEAR. Sin embargo, se ha pretendido analizar algo más en detalle la cuestión, estudiando si hay diferencias relevantes entre los asuntos en los que los recurrentes son personas físicas o jurídicas.

En efecto, como se puede comprobar en la siguiente figura, el porcentaje de pleitos de personas jurídicas que provienen del TEAC es muy superior al de personas físicas (37% frente al 12%). Correlativamente, es más alto el porcentaje de asuntos iniciados por personas físicas que provienen de los TEAR (84%) que el correspondiente a los asuntos en los que las personas jurídicas son las recurrentes (60%). Aunque sea por vía indirecta, esto permite ratificar una intuición generalizada en el sector: el TEAC se dedica a resolver mayoritariamente asuntos relacionados con personas jurídicas.

Figura 52. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.3. Tipo de recurrente y cuantía del pleito

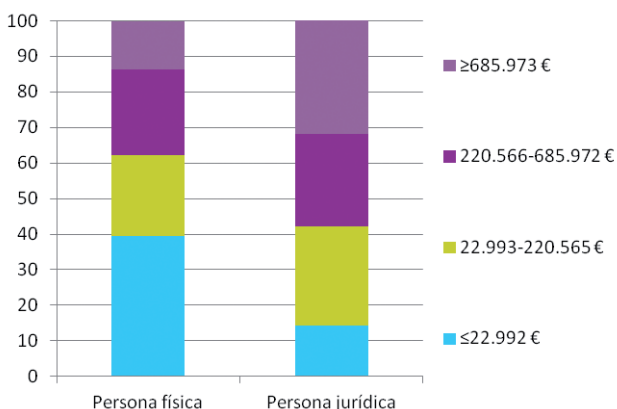
Como ya se manifestó anteriormente, se ha de tener presente que, en la mayoría de los pleitos examinados (casi dos tercios del total), la cuantía era indeterminada o no constaba. En la figura que aquí se presenta solo se consideran aquellos pleitos en los que sí se especificaba la cuantía, luego las conclusiones que se hayan de extraer de estos datos

deben referirse a las tendencias que se aprecian pero no a los datos absolutos, que es muy posible que se encuentren sesgados.

A pesar de las limitaciones apuntadas, los datos que se ofrecen a continuación confirman empíricamente, como ya ha ocurrido en algunas ocasiones anteriores, intuiciones habituales en el sector. En efecto, del total de recursos interpuestos por personas físicas, más del 39% de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 23.000 €, mientras que solo el 14% del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si el 13% del total de recursos formulados por personas físicas reflejaba una cuantía superior a los 685.000 €, este porcentaje prácticamente se triplicaba en el caso de las personas jurídicas (32%). Con esto se confirma la común creencia de que los asuntos relacionados con las personas jurídicas son claramente de mayor cuantía que aquellos formulados por personas físicas. A su vez, sirve para explicar la mayoritaria presencia de recurrentes que son personas jurídicas en el TEAC, tal y como se ha visto anteriormente.

Asimismo, la constatación de este dato podría servir para justificar las exenciones previstas exclusivamente para personas físicas, como ocurre, por ejemplo, en el ámbito de las tasas judiciales desde la reforma operada por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero.

Figura 53. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3. Sentido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas hasta ahora, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten analizar el nivel de funcionamiento de la Admi-

nistración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA.

3.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

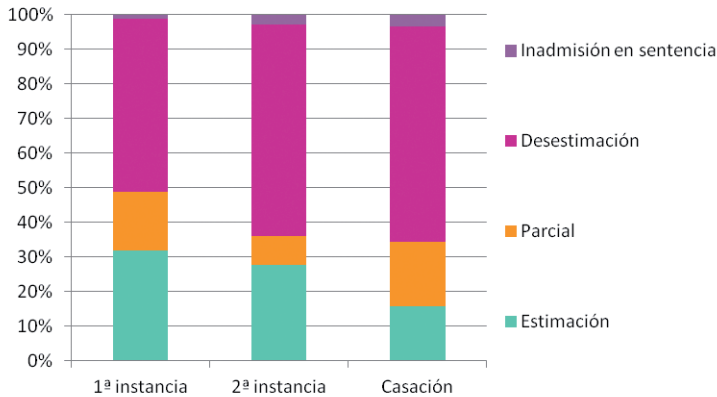
Como se observa a continuación, el volumen de desestimaciones se incrementa de forma constante, aunque no muy acusada, a medida que se transita por las instancias judiciales superiores. Mientras que en primera instancia se desestima un 50,2% de los asuntos, ese porcentaje se eleva hasta el 62,5% en casación. Considerando el porcentaje ascendente de desestimaciones, cabe afirmar que el sistema de recursos está cumpliendo su labor, en tanto que las instancias superiores están depurando el acierto de las resoluciones, corrigiendo los errores en que hubieran podido incurrir las instancias inferiores. Si se comparan estos datos correspondientes a 2015, con lo que se ofrecieron en el informe del año pasado (años 2003-2014) se aprecia una continuidad en los porcentajes, salvo en lo que se refiere a las estimaciones en la casación. En efecto, aunque la relación entre desestimaciones y estimaciones (tanto totales como parciales) sigue siendo muy parecida, dentro de las estimaciones ha aumentado considerablemente el porcentaje de parciales frente a totales.

Como se afirmó en el informe anterior, si se dispusiera de los datos completos relativos al porcentaje de resoluciones de los tribunales económico-administrativos que se impugnan ante la jurisdicción contencioso-administrativa, cabría hacer una valoración de la calidad con la que resuelven los mismos. Por desgracia, solo se cuenta, como ya se dijo, con una referencia puntual que realizó el Presidente del TEAC en la presentación de la Memoria del año 2012, en la que afirmó que las disputas se resolvían finalmente en los tribunales económico-administrativos –sin llegar, por tanto, a la jurisdicción– en un 88% de los casos. Así, sería muy deseable, a fin de evaluar mejor su funcionamiento, disponer de ese dato en las memorias que se publiquen en el futuro.

En efecto, se constata una alta cifra de estimaciones en primera instancia, que podría reflejar un problema de calidad en la actividad administrativa, que incurre en vulneraciones del ordenamiento jurídico y que exigen una actitud activa del recurrente para lograr una tutela efectiva. Téngase en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en la vía contencioso-administrativa, el acceso a la jurisdicción comporta un nada desdeñable coste en términos económicos, que ha de soportar el recurrente para hacer efectivos sus derechos. Sin embargo, esta conclusión no puede extraerse si no tenemos en cuenta el porcentaje de resoluciones que efectivamente son objeto de recurso ya que, si fueran muy pocas las

resoluciones que se recurren, un porcentaje alto de estimaciones no debería ser *per se* indicativo de una mala calidad de los procedimientos de revisión previos.

Figura 54. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



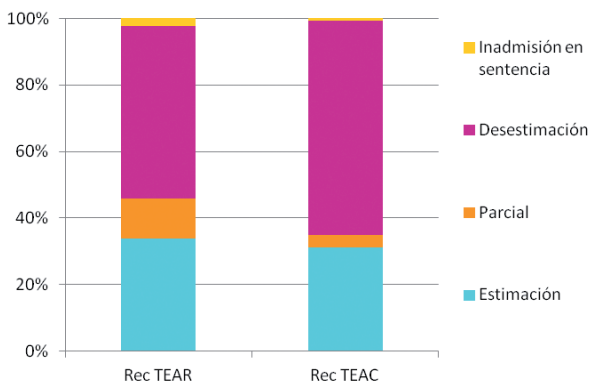
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.2. Sentido del fallo en función del tipo de recurso administrativo previo

En la Figura 55, se profundiza algo más en el sentido del fallo, de forma que se ofrecen los datos en función del recurso administrativo previo a la vía judicial. Solo se ofrecen los datos relativos a aquellos asuntos que provienen del TEAC frente a los que fueron resueltos por los TEAR, ya que la muestra del resto de recursos administrativos previos no era suficientemente elevada como para arrojar cifras estadísticamente significativas. Como se puede apreciar, las diferencias son menores, ya que tanto las impugnaciones de los asuntos que provienen de los TEAR como las relativas a los que han sido dictados por el TEAC se estiman en un 30%, siendo el porcentaje algo superior en caso de los resueltos previamente por los TEAR. Sin embargo, las diferencias sí son algo más acusadas en lo que se refiere al porcentaje de desestimaciones, que es casi diez puntos superior en lo relativo a las impugnaciones de las resoluciones del TEAC.

De nuevo, se ha de apuntar que estos datos podrían ser un claro indicativo de la calidad de las resoluciones de cada uno de los órganos administrativos de revisión si se supiera qué porcentaje de resoluciones son impugnadas ante la jurisdicción. Toda vez que se carece de ese relevante dato, las conclusiones han de ser necesariamente menos contundentes.

Figura 55. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2015) [en porcentaje]

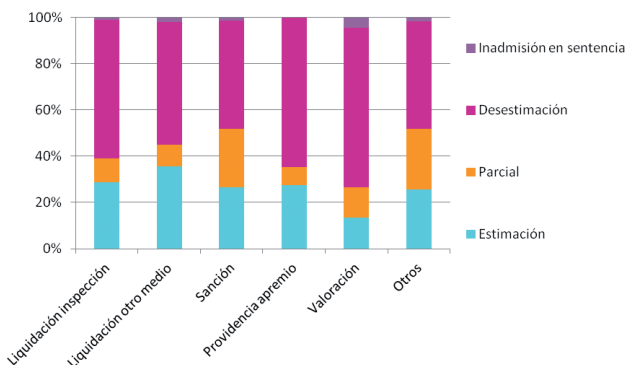


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.3. Sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado

Como se puede apreciar a continuación, el sentido del fallo varía en función del acto que ha sido impugnado, ya sea una liquidación resultante de una inspección, cualquier otro tipo de liquidación, una sanción, una providencia de apremio o un acto de valoración. Así, son los asuntos relativos a la impugnación de una liquidación realizada por cualquier medio distinto de la inspección los que presentan un mayor porcentaje de estimación, cercano al 40%. Por el contrario, son las impugnaciones de los actos de valoración los que arrojan un menor porcentaje de estimaciones, que apenas supera el 15%. Asimismo, si se agregan los resultados de estimaciones totales y parciales, llaman la atención los datos relativos a la impugnación de las sanciones, puesto que este tipo de litigios terminan con un fallo estimatorio (total o parcial) en más del 50% de las ocasiones.

Figura 56. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2015) [en porcentaje]

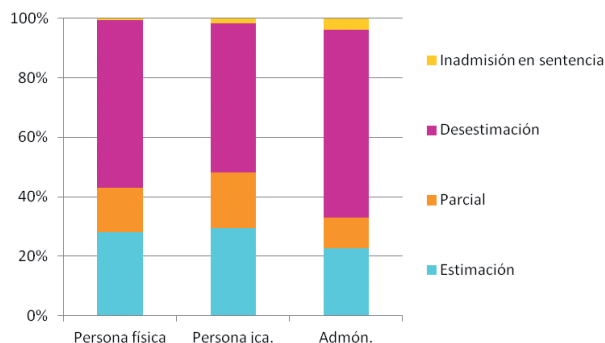


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.4. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente

Se culmina el análisis del sentido del fallo, observando si existen diferencias en el sentido del fallo en función del tipo de recurrente. Esto es, si el hecho de que el recurrente sea persona física, jurídica o una Administración hace más probable una resolución judicial favorable o no. Tal y como se muestra en la Figura 57, al igual que ocurriera en el informe del año pasado, las personas físicas consiguen una resolución estimatoria (total o parcialmente) en menor medida que las personas jurídicas. Este dato es llamativo si se recuerda que hay más recurrentes que son personas jurídicas que los que son personas físicas, lo que nos lleva a la conclusión de que estas últimas recurren menos y además con menor éxito que las personas jurídicas. Una explicación plausible podrá ser que las defensas técnicas a las que tienen acceso las personas físicas son de menor calidad, por el coste que entrañan, que las que asesoran a las personas jurídicas. No en vano, en un sector de alta complejidad técnica como el tributario, es muy relevante contar con una defensa jurídica suficientemente especializada. Por su parte, el claramente menor éxito de la Administración se explica por el hecho de que solo es recurrente en los procedimientos de segunda instancia o casación en los que, como ya se ha visto, el nivel de estimaciones es menor que el de primera instancia.

Figura 57. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4. Razonamiento de la sentencia

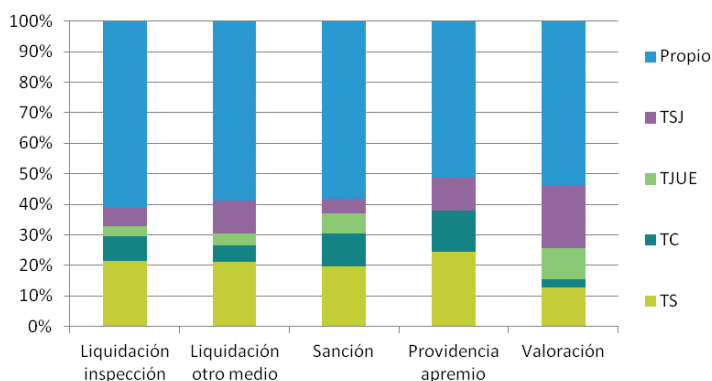
En relación con el fallo y su argumentación, se ha analizado la frecuencia de la reproducción de fundamentos anteriores en la resolución de litigios en materia tributaria. Del estudio realizado se deduce un porcentaje muy alto (82,7%) de sentencias –claramente superior al que arrojaba el estudio del año pasado relativo a los años 2003-2014– en las

que se hace uso de los precedentes como forma de fundamentación de la *ratio decidendi*. Dentro de este conjunto de sentencias en las que efectivamente sí se reproducen los fundamentos de resoluciones anteriores, nos interesa analizar qué es lo que en concreto se cita.

4.1. Jurisprudencia invocada en función del objeto

Del análisis de los datos se desprende que en la mayoría de las resoluciones que se fundan en precedentes, el órgano judicial trae a colación antecedentes de sentencias dictadas por él mismo. Como cabía esperar, dejando de lado el propio que resuelve, el órgano más citado en todos los objetos es el Tribunal Supremo, lo cual se compadece con su labor de creación y unificación de doctrina. Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional es citada de manera desigual, ya que en relación con algunos objetos su presencia es muy poco significativa (por ejemplo en las valoraciones y en las liquidaciones por medios distintos de la inspección), mientras que en materia de providencia de apremio y sanciones su aparición es significativa, seguramente a causa de la habitual alegación referida a la vulneración de derechos fundamentales en este tipo de pleitos. La cita de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea es igualmente muy disímil, en función del objeto del recurso. Así, es apenas inexistente en lo referente a la impugnación de las providencias de apremio mientras que aparece con alguna frecuencia en las resoluciones de las impugnaciones de los actos de valoración.

Figura 58. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios (2015) [en porcentaje]

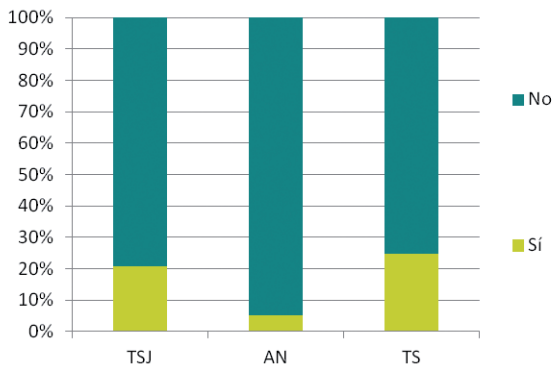


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4.2. Invocación de normativa europea por parte del tribunal

A los efectos de conocer el grado de penetración del Derecho de la Unión Europea, tanto originario como derivado, en la labor de los tribunales españoles, resulta de gran interés conocer si, en efecto, fundan o no sus decisiones invocando dicha normativa. Como se puede comprobar, la relevancia del Derecho europeo en la resolución de los pleitos tributarios es relativamente baja, lo cual puede explicarse por la poca densidad de la normativa europea en materia de tributación directa. En materia de imposición indirecta, donde sí son relevantes las competencias de la UE, tampoco es común la cita directa de la Directiva (por ejemplo, en materia de IVA) sino que se hace referencia a la norma nacional de transposición. Con todo, resulta ciertamente llamativo que apenas el 5% de las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional en materia tributaria invoquen normativa europea.

Figura 59. Invocación de normativa europea por tribunales (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis de la calidad del funcionamiento de la justicia. Por esa razón, ese parámetro se analiza con detenimiento a continuación en combinación con distintos factores que pueden identificar algunas distorsiones en la tramitación de los procesos contencioso-administrativos.

5.1. Duración de los procesos en razón de la instancia

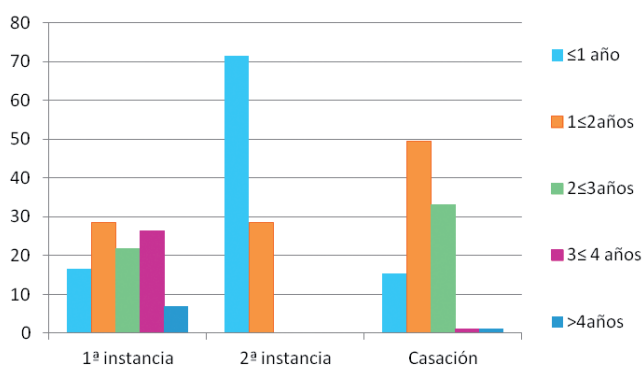
La duración media de los procesos en materia de tributación en relación con la instancia permite identificar una clara tendencia a la reducción de la duración de los procesos

en la segunda instancia y, en menor medida, en casación. En concreto pueden destacarse algunos datos. Así, mientras que en primera instancia solo el 16,6% de los asuntos se ventilan en un plazo inferior a un año, en segunda instancia este porcentaje se eleva hasta el 71,4%. Esta diferencia es, en parte, explicable por el hecho de que la labor del juzgador de segunda instancia es en ocasiones más sencilla, en tanto se limita a revisar lo acaecido en primera instancia.

La comparación de los datos que se ofrecieron el año pasado, relativos al período 2003-2014, con los que ahora se presentan en relación con 2015 resulta, sin duda, muy interesante en lo tocante al recurso de casación. Así, el año pasado se reseñó que el 53,8% de este tipo de procesos se resolvieron en un plazo superior a 1.441 días (prácticamente más de cuatro años), mientras que en 2015 el número de procedimientos con una duración superior a los tres años es insignificante desde un punto de vista estadístico, resolviéndose la mayoría de ellos en menos de dos años. A este respecto, no cabe sino corroborar el éxito de las reformas procedimentales y de organización que se han llevado a cabo para reducir la resolución de este tipo de recursos.

La cognición de los asuntos en primera instancia no es tan ágil y, de hecho, más de la mitad de los mismos necesita más de dos años para resolverse, al tiempo que un tercio del total necesita más de tres años para que recaiga sentencia. Con todo, a la vista de la mejora evidente de los plazos de resolución en la JCA, puede afirmarse que se está avanzando hacia una efectiva realización del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas (art. 24.2 CE).

Figura 60. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

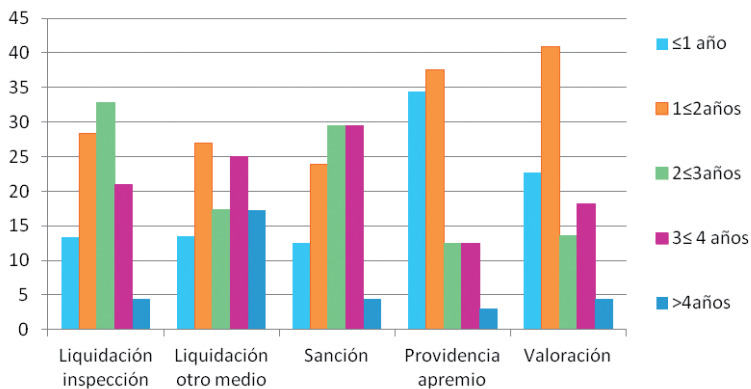
5.2. Duración de los procesos según el objeto impugnado

A continuación, a fin de ofrecer un análisis más detallado de los factores que pueden influir en la decisión de los procesos, se desagregan los procedimientos en función del objeto de la litis. Al igual que se ha advertido en anteriores ocasiones, se ha de tener presente que lo significativo de estos resultados son las tendencias que se muestran, sin que pueda esperarse –por las limitaciones de la muestra– un resultado completamente exacto.

En este sentido, hay una tendencia clara a que los procedimientos en los que se impugnan providencias de apremio o valoraciones se resuelvan en un menor tiempo que el resto. No en vano, los asuntos relacionados con providencias de apremio se resuelven en menos de 2 años en un 72% de los casos. Por el contrario, la impugnación de las liquidaciones y, en particular, de las sanciones necesita más tiempo para resolverse. Así, apenas el 36% de los procesos en los que se impugnan sanciones se resuelven en menos de 2 años.

Las diferencias apuntadas en la resolución de los procedimientos parecen confirmar de nuevo una intuición frecuente: los asuntos menos complicados técnicamente, como son las impugnaciones por motivos tasados de las providencias de apremio, son resueltas con mayor celeridad que aquellas que entrañan cuestiones jurídicas de mayor dificultad (liquidaciones y sanciones).

Figura 61. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

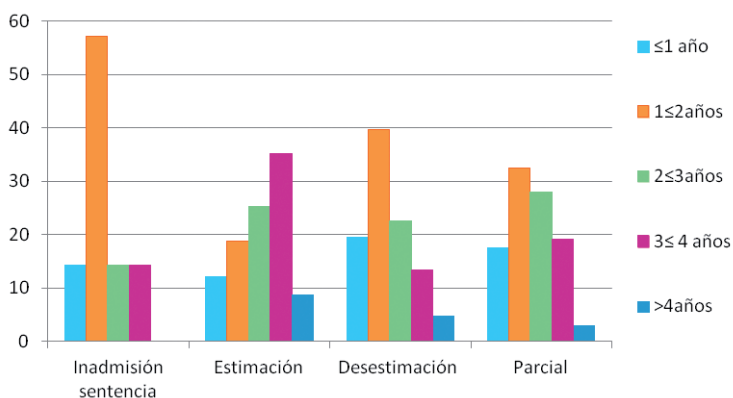
5.3. Duración de los procesos por sentido del fallo

A continuación se analiza la posible existencia de una correlación entre dos de los factores que más interesan a los operadores jurídicos: la duración del proceso y el sentido del

fallo. Antes de analizar los datos en sí, conviene, tal y como se ha realizado anteriormente, advertir que lo significativo de estos resultados son las tendencias que se muestran, sin que pueda esperarse –por las limitaciones de la muestra con la que se ha trabajado– un resultado completamente exacto.

De los datos obtenidos, la conclusión estadística más contundente tiene que ver con la celeridad con la que, como cabía esperar, se producen las (escasas) inadmisiones en sentencia, ya que se resuelven en más de un 70% de los casos en menos de dos años. Fuera de esta particular conclusión, los datos no son tan contundentes, si bien sí pueden observarse tendencias suficientemente diferenciadas. En este sentido, cabe apreciar que los procedimientos que finalizan con la desestimación completa de las pretensiones se resuelven notablemente en menor tiempo que aquellos que acaban con la total estimación del *petitum*. Muestra de ello es que prácticamente el 60% de los asuntos que terminan con una completa desestimación son resueltos en menos de dos años, mientras que aquellos que finalizan con la estimación completa de las pretensiones del recurrente solo en un 30% de las ocasiones se resuelven en menos de dos años. Por tanto, sin que puedan apuntarse las causas que lo motivan, los tribunales tardan menos en convencerse de la desestimación completa de las pretensiones de los recurrentes que de la adopción de la decisión contraria.

Figura 62. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de las costas procesales. En este sentido, hay que tener en cuenta la virtualidad de las costas para operar como un importante factor disuasorio a la hora de recurrir ante la JCA o de

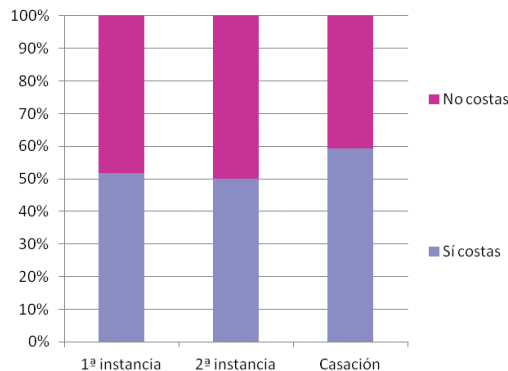
interponer recursos frente a las sentencias de los órganos judiciales. A continuación se analizan los datos de imposición de las costas en el sector de tributos en razón de la instancia y del tipo de recurrente.

6.1. *Condena en costas por instancia*

Los datos en torno a este parámetro ponen de manifiesto una leve tendencia a imponer las costas a medida que se transita a instancias judiciales superiores. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas afecta al 51% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende al 50% y en casación alcanza el 59%.

En esta cuestión resulta de nuevo muy útil la comparación con los datos que el año pasado se ofrecieron en relación con el período 2003-2014. Así, durante ese período solo el 5% de los asuntos resueltos en primera instancia terminaban con imposición de costas, mientras que en 2015, como se acaba de apuntar, supusieron más del 50% del total. La explicación a este cambio tan importante reside en la modificación del sistema de imposición de costas en la JCA, que lo asemejó al sistema del vencimiento clásico del ámbito civil, operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. En tanto que en todas las instancias existe condena en costas en, al menos, la mitad de los asuntos, no cabe sino concluir que efectivamente se está poniendo en práctica esta reforma legislativa. El hecho de que el dato de imposición de costas en casación sea mayor que en primera instancia y en segunda instancia parece apuntar a que los juzgadores, consciente o inconscientemente, son más propensos en dicha instancia a hacer recaer sobre los recurrentes el coste de tener que acudir a un procedimiento judicial. Quizás esto tenga que ver con que se trata de un recurso extraordinario que, en la actualidad, solo es accesible para muy pocos asuntos.

Figura 63. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]

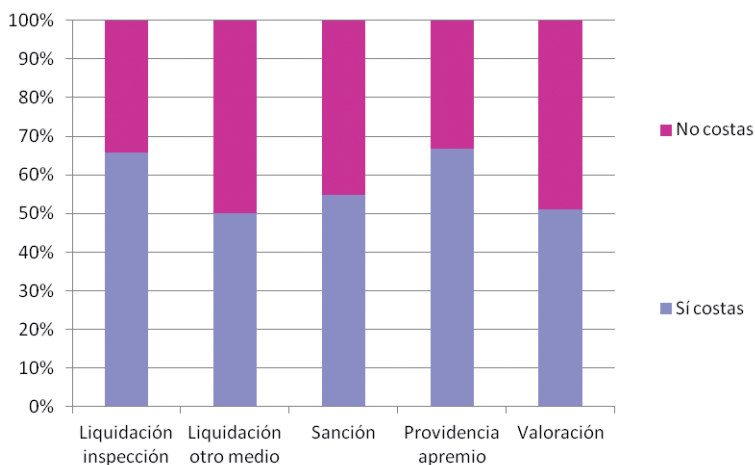


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6.2. Condena en costas por tipo de acto impugnado

Como se puede apreciar en la siguiente figura, existen diferencias apreciables en la condena en costas si se atiende al objeto que está siendo impugnado en la litis. Así, por ofrecer los extremos, si de lo que se trata es de una providencia de apremio, resulta que en prácticamente el 67% de los casos se produce una condena en costas. Por el contrario, si el acto administrativo que dio origen a las impugnaciones era una liquidación realizada por medio distinto a la inspección, entonces el asunto terminará con la imposición de las costas a alguna de las partes en apenas el 50% de los supuestos. Como es sabido, la no imposición de costas, de acuerdo con la normativa actual, tendrá lugar cuando existan dudas de hecho o de derecho (o la inexistencia de temeridad en caso de estimación parcial). En ese sentido, quizás la estricta regulación de la impugnación de las providencias de apremio (art. 167.3 LGT) sea la causante de este mayor porcentaje de condenas en costas.

Figura 64. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6.3. Condena en costas por tipo de recurrente

En la siguiente Figura 65 se precisan más los datos anteriores, de forma que se busca averiguar si los diferentes tipos de recurrentes (persona física, jurídica o Administración) presentan distintas frecuencias a la hora de ser condenados en costas. En particular, se cruzan los datos relativos a quién interpone el recurso y quién finalmente acaba cargando con las costas (persona física, persona jurídica, Administración u otra Administración distinta de la estatal). Como

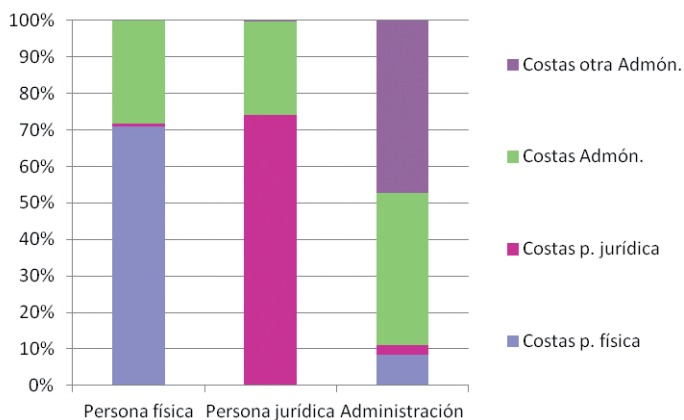
ya se ha señalado, la obtención de los datos relativos a la imposición de costas no es siempre sencilla, lo que puede influir en el grado de precisión de los porcentajes que se ofrecen, si bien las tendencias que se aprecian son muy fiables desde un punto de vista estadístico.

Si se relacionan estos datos con los obtenidos en el *Informe CIJA 2015*, ya apenas cabe afirmar que, como entonces se dijo, haya una mayor probabilidad de que no se impongan las costas a las personas físicas que a las jurídicas. En efecto, según los datos relativos a las sentencias de 2015, cuando el recurrente era una persona física acaba recibiendo la condena en costas, si es que la había (ya que solo se está teniendo en cuenta los supuestos en los que hubo expresa condena en costas a una de las partes), en un 71% de los casos. Por su parte, si el recurrente era persona jurídica, acababa cargando con las costas, en los casos de condena expresa, en un 74% de los supuestos.

Igualmente, en la edición del año pasado –que se refería a sentencias pronunciadas entre 2003 y 2014– se apuntaba la existencia de una correlación significativa en términos estadísticos en los supuestos en los que las costas se imponen a la Administración, de suerte que el recurrente era con más frecuencia de la esperada la persona jurídica y con menos frecuencia de la esperada la persona física. Esto es, se observó una mayor probabilidad de que la Administración sea condenada en costas si el que inició el pleito fue una persona jurídica que si lo fue una física. Pues bien, esta correlación ya no se aprecia en el análisis de las sentencias de 2015.

La explicación a las diferencias existentes entre las sentencias del período 2003-2014 y las producidas en 2015 tiene que ver, seguramente, con el cambio en el sistema de costas al que se ha hecho referencia anteriormente, que ha deparado una imposición más objetiva de las mismas, lo cual neutraliza la importancia de quién sea el recurrente en el litigio.

Figura 65. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

III. Conclusiones

1. Vía económico-administrativa

Aún hay sobrecarga

- ◆ La tasa de resolución del TEAC ha mejorado de forma muy significativa pasando de un 59% en 2012 a un 80% en 2013, si bien aún está lejos del 115% alcanzado en 2009, único año de la serie histórica aquí analizada (2009-2013) en el que el número de asuntos resueltos superó a la cifra de nuevos ingresos. A pesar de la mejora en el porcentaje de resolución, los datos muestran que es claramente superior el número de nuevos ingresos que el de asuntos resueltos.
- ◆ La tasa de resolución de los TEAR presenta una mejor evolución que la anterior. Con todo, y a pesar de que se ha experimentado una evolución ascendente en los últimos dos años, se ha de apuntar que la tasa es inferior en cinco puntos porcentuales a la que existía al comienzo de la serie, ya que en 2009 se resolvió un número de asuntos equivalente al 96% de los ingresados, mientras que en 2013 esa relación arrojó un resultado del 91%.

Poca estimación y mucha inadmisión en el TEAC

- ◆ El porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2013, año con la mayor tasa de la serie estudiada, apenas superó el 23%), si bien la tendencia desde 2009 es claramente al alza. Por su parte, a pesar de que la heterogénea categoría “otros” que ofrecen las memorias dificulta un análisis certero, los datos parecen indicar un abultado número de casos en los que se ha declarado la inadmisibilidad del recurso (36% de “otros” en 2013)

Considerable estimación en los TEAR e importantes diferencias entre materias

- ◆ El porcentaje de estimaciones de los TEAR y TEAL es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales– en el 40% de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente, un año más, la estabilidad en los porcentajes tanto de las desestimaciones (algo por encima del 45%) como del epígrafe “otros” (algo por debajo del 15%).
- ◆ El análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables. Así, la materia en la que existe un mayor porcentaje de estimaciones es la referida al ITPAJD y se sitúa todos los años por encima del 50%, llegando casi al 70% en el año 2009. Se trata de una materia cuantitativamente relevante (32.329 asuntos resueltos en el referido 2009), con lo que este porcentaje refleja una preocupante baja calidad de este tipo de resoluciones, que aconsejaría la adopción de medidas correctoras al respecto. En lo que se refiere al IRPF y al IVA, el nivel

de estimaciones se encuentra en un considerable 40%, ofreciendo un comportamiento relativamente homogéneo a lo largo del período analizado.

Medios personales y presupuesto estancados

- ◆ En cuanto al número de ponentes, la tendencia en el período estudiado (2003-2013) es muy irregular y, en todo caso, decreciente, de suerte que en 2013 existía un total de 242 ponentes, frente a los 249 con que se contaba en 2003.
- ◆ Igualmente, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de un 20% entre 2003 y 2013.
- ◆ Por su parte, el presupuesto total de los tribunales económico-administrativos ascendió de forma continuada de 2003 a 2009, descendió en los años 2010 y 2011 y, por último, experimentó un leve repunte en 2012 para volver a caer levemente en 2013.

2. Vía contencioso-administrativa

Las personas jurídicas impugnan más las inspecciones

- ◆ En 2015 las personas jurídicas son las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en ese sentido el 17,50% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente, mientras que en el caso de las personas físicas solo representa el 7,60%. Por otro lado, la situación es la inversa en lo que se refiere a la impugnación de liquidaciones provenientes de procedimientos distintos de la inspección (verificación de datos, comprobación limitada, etc.): entre las personas físicas constituyen el 40,90% de todos los recursos y, en el caso de las personas jurídicas, apenas alcanza la mitad de ese porcentaje (20,60%).
- ◆ Estos datos parecen corroborar una impresión generalizada en el sector tributario: existe una mayor concentración de inspecciones en las personas jurídicas que en las físicas, de suerte que estas últimas son fiscalizadas mayoritariamente mediante los procedimientos de comprobación que llevan a cabo los órganos de gestión.

Los recurrentes en casación son mayoritariamente personas jurídicas

- ◆ En lo que se refiere a los recursos de casación resueltos en 2015, tanto el porcentaje de recurrentes que son personas físicas como el de la Administración son notablemente bajos, de forma que en el 76% de los casos el recurrente es una persona jurídica, cifra casi idéntica a la apreciada al analizar el período 2003-2014.

Los pleitos de las personas jurídicas son más cuantiosos

- ◆ En efecto, del total de recursos interpuestos por personas físicas, más del 39% de los asuntos presentaban una cuantía inferior a los 23.000 €, mientras que solo el 14%

del total de los recursos presentados por personas jurídicas se encontraban en dicho tramo. Por el contrario, si el 13% del total de recursos formulados por personas físicas reflejaba una cuantía superior a los 685.000 €, este porcentaje prácticamente se triplicaba en el caso de las personas jurídicas (32%).

Continuidad en el volumen de desestimaciones

- ◆ El volumen de desestimaciones se incrementa de forma constante, aunque no muy acusada, a medida que se transita por las instancias judiciales superiores. Mientras que en primera instancia se desestima un 50,2 por ciento de los asuntos, ese porcentaje se eleva hasta el 62,5 por ciento en casación. Si se comparan estos datos (correspondientes a 2015) con lo que se ofrecieron en el informe del año pasado (años 2003-2014), se aprecia una continuidad en los porcentajes, salvo en lo que se refiere a las estimaciones en la casación. En efecto, aunque la relación entre desestimaciones y estimaciones (tanto totales como parciales) sigue siendo muy parecida, dentro de las estimaciones ha aumentado considerablemente el porcentaje de parciales frente a totales.

Los procesos empiezan a acortarse

- ◆ La duración media de los procesos en materia de tributación en relación con la instancia permite identificar una clara tendencia a la reducción de la duración de los procesos en la segunda instancia y, en menor medida, en casación. Así, mientras que en primera instancia solo el 16,6% de los asuntos se ventilan en un plazo inferior a un año, en segunda instancia este porcentaje se eleva hasta el 71,4%.
- ◆ La comparación de los datos que se ofrecieron el año pasado, relativos al período 2003-2014, con los que ahora se presentan en relación con 2015 resulta muy interesante en lo tocante al recurso de casación. Así, el año pasado se reseñó que el 53,8% de este tipo de procesos se resolvieron en un plazo superior a 1441 días (prácticamente más de cuatro años), mientras que en 2015 el número de procedimientos con una duración superior a los tres años es insignificante desde un punto de vista estadístico, resolviéndose la mayoría de ellos en menos de dos años.

Hay más imposición de costas

- ◆ En 2015, en primera instancia la imposición de las costas afecta al 51 por ciento de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende al 50% y en casación alcanza el 59%.
- ◆ En esta cuestión resulta de nuevo muy útil la comparación con los datos que el año pasado se ofrecieron en relación con el período 2003-2014. Así, durante ese período solo el 5% de los asuntos resueltos en primera instancia terminaban con imposición de costas, mientras que en 2015, como se acaba de apuntar, supusieron más del 50% del total.

- ◆ La explicación a este cambio tan importante seguramente resida en la modificación del sistema de imposición de costas en la JCA, que lo asemejó al sistema del vencimiento clásico del ámbito civil, operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

**[V. Análisis de la litigiosidad
administrativa
y contencioso-administrativa
en materia de contratación pública]**

Silvia Díez Sastre

I. Los Órganos de Recursos Contractuales

1. Datos generales

El éxito de los nuevos órganos de recursos contractuales se ha consolidado en 2015, en el que algunos de ellos cumplen su quinto año de funcionamiento. La celeridad en la resolución de los recursos, la garantía de suspensión automática cuando se impugna el acto de adjudicación, así como la independencia probada de los miembros que componen estos órganos, han conducido al arraigo en nuestro país de un nuevo modelo de justicia administrativa, que parece extenderse a otros sectores de actuación administrativa. En este escenario se confirma la existencia de los órganos de recursos contractuales del Estado (TACRC), Aragón (TACParagón), la Comunidad de Madrid (TACPMadrid), Andalucía (TARCJAndalucía), Cataluña (TCCSP), Navarra (TACPNavarra) y País Vasco (OARCPVasco). Sin embargo, el mapa de los órganos de recursos contractuales sigue en continua transformación. Por un lado, se registra una tendencia que busca la emancipación de determinadas Comunidades Autónomas con respecto al TACRC. En ese sentido, durante el año 2015 se han constituido los siguientes órganos a nivel autonómico:

- En Extremadura se ha dejado sin efecto el convenio suscrito con el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) para crear el Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Extremadura (TARCEX). Este órgano se liga al Consejo consultivo mediante la Ley 13/2015, de 8 de abril, de la Función Pública de Extremadura (DOE de 10 de abril de 2015).
- En la Comunidad Autónoma de Canarias, el Decreto 10/2015, de 12 de febrero, creó también el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias (TACPACanarias).
- Por último, la Ley 1/2015, de 1 de abril, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración de Galicia crea el Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad Autónoma de Galicia. No obstante, durante 2015 se ha mantenido la actividad del TACRC en relación con los recursos planteados desde esta Comunidad Autónoma.

Por otro lado, se tiende a la homogeneidad en el diseño de los tribunales como órganos colegiados formados por un Presidente y dos Vocales. De ese modo pretende garantizarse la capacidad de los órganos para hacer frente al volumen de recursos planteados. En esa línea, en 2015 se ha consumado la transformación del órgano de recursos contractuales de Andalucía con

la creación del Tribunal de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCAAndalucía). El resultado es que el único órgano que mantiene su carácter unipersonal es el Órgano de Recursos Contractuales del País Vasco (OARCPVasco). En el resto de Comunidades Autónomas siguen vigentes los convenios suscritos con el TACRC: Ciudad de Melilla (2012), La Rioja (2012), Castilla-La Mancha (2012), Región de Murcia (2012), Cantabria (2012), *Illes Balears* (2012), Ciudad de Ceuta (2013), Comunidad Valenciana (2013) y Principado de Asturias (2013). Además, hay que tener en cuenta que existen algunos órganos de recursos contractuales a nivel local, como es el caso de las Diputaciones Forales vascas y de algunas Diputaciones andaluzas. Los datos de estos órganos no se analizan en este informe. Presentan un volumen de actividad muy heterogéneo que dificulta la comparación con los órganos autonómicos y el TACRC.

Con respecto a las competencias de los órganos de recursos contractuales y sus procedimientos hay que destacar como novedad fundamental la aprobación del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual y de organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. Esta norma realiza aportaciones relevantes al positivizar parte de la doctrina de los órganos de recursos contractuales. Clarifica, de esta manera, algunos problemas ligados a los recursos contractuales como, por ejemplo, en materia de admisión del recurso. Habrá que esperar a su aplicación durante el año 2016 con el fin de determinar los posibles efectos que pueda tener en la tramitación de los recursos por los tribunales administrativos.

Por último, es obligado referirse a la importante Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala), de 6 de octubre de 2015 (C-203/14), que resuelve la cuestión prejudicial planteada en torno al carácter jurisdiccional del Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público. El Tribunal reconoce la naturaleza jurisdiccional de este órgano a los efectos de plantear una cuestión prejudicial. Los argumentos para sustentar esa conclusión son claros: el tribunal catalán tiene origen legal, carácter permanente, su procedimiento es contradictorio, aplica normas jurídicas y, además, es independiente. Con respecto al carácter obligatorio de su jurisdicción, el Tribunal realiza una interpretación flexible. Lo trascendente es que sus decisiones vinculan a las partes y, lo que cuenta aún más, que en la mayoría de los casos en que se aplica Derecho europeo se recurre por esta vía antes de acudir al contencioso-administrativo. El Tribunal de Justicia constata, así, una realidad que se ha impuesto en el Derecho español. Cuando se trata de contratos susceptibles de recurso especial, lo habitual es que se recurra siempre en vía administrativa antes de acudir a sede judicial. El éxito de los órganos de recursos contractuales radica en este logro fundamental. Por esa razón el Tribunal de Justicia no puede permitirse no escuchar las cuestiones prejudiciales de estos tribunales que, en última instancia, son los principales responsables de interpretar el Derecho europeo de los contratos públicos en España. Ahora bien,

siendo estas las razones del Tribunal de Justicia para afirmar el carácter jurisdiccional del tribunal catalán, hay que tener en cuenta que la conclusión no es trasladable, sin más, al nivel nacional. Aunque materialmente pueda llegar a considerarse que la actividad de los órganos de recursos contractuales tiene carácter jurisdiccional, formalmente no siempre se dan las condiciones en las que debe desenvolverse un órgano de esta naturaleza. Lo que es jurisdiccional a nivel constitucional y legal en España no coincide necesariamente con los parámetros europeos. En ese sentido, es fundamental conocer el funcionamiento en la práctica de los tribunales administrativos y compararlo con los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (JCA). Los datos analizados en este informe pretenden ser útiles para continuar profundizando en esta cuestión.

2. Ficha metodológica

Como en el *Informe CIJA 2015*, el estudio de la actividad de los órganos de recursos contractuales que sigue a continuación se apoya en los datos extraídos de sus memorias anuales de actividad desde su respectivo año de creación. Se presume que estas memorias han incluido para su elaboración los datos relativos a todas las resoluciones de los tribunales. A diferencia de lo que sucede en el ámbito de la JCA, no ha sido posible realizar un estudio de campo *ad hoc* para analizar las resoluciones de estos órganos administrativos. Ello explica que los parámetros de valoración de la actividad de los tribunales contractuales no sean plenamente coincidentes con los que se utilizan en relación con la JCA; así como que, en ocasiones, no exista la misma información relativa a todos los órganos. Esto se debe a las importantes diferencias existentes en torno al nivel de precisión de unas memorias y otras (en este sentido destacan las del TACRC y del TACPMadrid); y, también, a los cambios de formato que se han producido a lo largo de los años y que llevan a expresar de forma distinta la información incluso cuando se refiere al mismo órgano. En ese sentido, sería deseable una mayor homogeneidad en torno a los datos ofrecidos y la forma de expresarlos.

En cuanto a los contenidos de las memorias, hay que tener en cuenta que en esta edición se incorporan datos en torno al Órgano de recursos contractuales del País Vasco y del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León (TARCCyL), que publicaron en 2015 una memoria conjunta de la actividad desde su creación en 2011 y 2012 hasta 2014, respectivamente. Se completan, de este modo, los datos en torno a su funcionamiento que se habían incluido en el *Informe CIJA 2015*. Se incorporan, además, algunos de los datos relativos a 2014 de los tribunales de Andalucía y Navarra que, en el momento de publicación del *Informe CIJA 2015* no estaban disponibles. Sin embargo, en el momento de elaboración de este trabajo no se ha podido acceder al contenido de las memorias de actividad relativas al año 2015 del OARCPVasco, el TCAPCAnarias y el TAR-

CEX¹⁶. En el caso del TACP Aragón, aunque la memoria de 2015 aún no estaba publicada en el momento de elaboración de este estudio, el tribunal nos ha cedido amablemente los datos estadísticos para incluirlos en el informe.

Por otro lado, hay que apuntar que, como en el *Informe CIJA 2015*, los datos analizados se refieren únicamente al recurso especial regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSPP) y en la Ley 31/2007, de 30 de octubre, de contratación en sectores especiales. Por esa razón, los resultados deben tomarse con cautela. Solo un porcentaje menor de todos los contratos públicos que se celebran en España es susceptible de recurso por esta vía. Además, se prescinde del análisis de la cuestión de nulidad. Su escasa aplicación en la realidad convierte sus datos en poco significativos a la hora de explicar el funcionamiento del sistema de justicia administrativa de la Administración de los contratos públicos.

3. Volumen de actividad

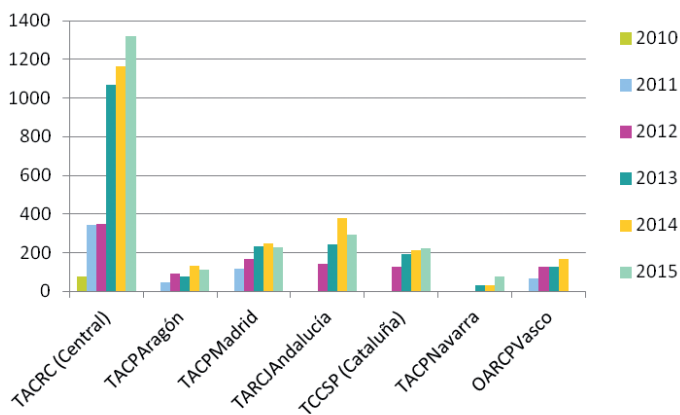
3.1. Nuevos asuntos

En el año 2015 se aprecia una dinámica combinada de incremento y descenso del número de nuevos asuntos, en función de los órganos de recursos contractuales. La tendencia al alza se presenta en los órganos del Estado, Cataluña y Navarra. Se mantiene de este modo la progresión que había sido habitual en todos los órganos contractuales desde su creación, salvo excepciones puntuales. En el caso del TACP Navarra se produce el incremento más llamativo, de un 134,3% del número de nuevos asuntos. De la memoria no se deriva información suficiente para explicar esta circunstancia. Así que con los datos disponibles podría pensarse que el aumento del número de asuntos se debe al buen funcionamiento previo del tribunal. La tasa de resolución del 100% desde su creación puede haber actuado como incentivo para los potenciales recurrentes. En el caso del TACRC el incremento del número de asuntos es del 13,3%, similar al de años anteriores. Todo ello, a pesar de que, como se ha expuesto anteriormente, se han extinguido algunos de los convenios que había suscrito con algunas Comunidades Autónomas (Extremadura y Galicia), que han creado sus propios tribunales contractuales. Además, el aumento no parece deberse a asuntos provenientes de ningún nivel de administración territorial en concreto, como se pone de manifiesto en la Figura núm. 66. Por último, en el TCCSP (Cataluña) se registra un aumento menor, del 5,1%, en el número de nuevos recursos. En este supuesto el dato es importante para analizar el efecto que ha tenido la introducción en 2014 de una

¹⁶ La última fecha de actualización de la información que se ofrece en este epígrafe fue el 11 de abril de 2016.

tasa para la interposición de recurso especial, cuestión de nulidad o para solicitar la adopción de una medida provisional ante este órgano, conforme al art. 39 de la Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. Aunque el abono de la tasa condiciona la admisión del recurso o solicitud, tanto en 2014 como en 2015 se ha producido un aumento progresivo en el número de asuntos. Podría concluirse entonces que la introducción de la tasa no ha tenido un impacto negativo en los potenciales recurrentes. En este sentido, el hecho de que la mayoría de recurrentes sean personas jurídicas y que se encuentren en un importante sector de actividad económica puede determinar un comportamiento distinto, más dispuesto a recurrir, al que tendrían otro tipo de interesados ante la imposición de una tasa previa al acceso a un recurso.

Figura 66. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: El TARCCyL no ofrece en sus memorias cifras sobre el número de nuevos asuntos.

Junto a la tendencia al alza se ha señalado que existe una corriente a la baja en el resto de órganos: en Aragón, Madrid y Andalucía. Desciende el número de asuntos en un 8,5% en el TACPMadrid; un 13,7% en el TACP Aragón; y un 22,2% en el TARCA Andalucía. Estas cifras sorprenden especialmente en el caso de Andalucía, donde se han suscrito numerosos convenios con Ayuntamientos que podrían haber conducido a una subida del número total de asuntos. También llaman la atención en Aragón, donde el tribunal puede conocer de más asuntos que los establecidos en la legislación de contratos estatal: el legislador autonómico establece un umbral económico menor para acceder al recurso¹⁷. Es posible, por tanto, que dado el limitado

¹⁷ Artículo 17.2 a) Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de Contratos del Sector Público de Aragón.

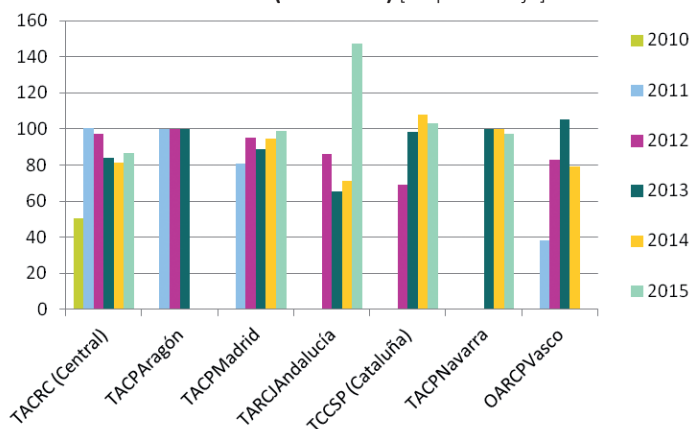
objeto de los recursos que pueden plantearse ante estos tribunales, el número de asuntos haya tocado techo. Al mismo tiempo, la progresiva fijación de criterios claros de inadmisión puede desincentivar aquellos recursos que no están fundados o que no son idóneos para impugnar la actividad del ente adjudicador. Además, cabe pensar que el ciclo propio de la contratación puede habernos situado ante un descenso coyuntural natural del número de asuntos. La tendencia que se refleje en 2016 podrá contribuir a determinar con más precisión cuáles son los factores que pueden explicar este fenómeno, en caso de consolidarse.

3.2. Tasa de resolución

El funcionamiento ordinario de los tribunales ha sido eficaz a la hora de resolver los recursos planteados. El cálculo de la tasa de resolución, a partir del número de nuevos asuntos y asuntos resueltos, da cuenta del buen ritmo de actuación de los órganos de recursos¹⁸. Como en el *Informe CIJA 2015*, los datos revelan una destacable capacidad de adaptación al volumen anual de trabajo. En todos los órganos la tasa de resolución se sitúa por encima del 80% en 2015 y en la mayoría de casos llega prácticamente al 100%. En el caso del TACRC el incremento del número de nuevos asuntos no ha impedido que crezca la tasa de resolución en un 6,1%, revirtiendo la tendencia descendente que se registraba en años anteriores. Sí se ha producido un ligero descenso del ritmo de resolución en Cataluña (del 4,5%) y Navarra (del 2,7%). Esta circunstancia podría explicarse con facilidad por el aumento del número de nuevos asuntos, y ello a pesar del incremento del personal de apoyo que se ha producido en el caso del TCCSP (Cataluña) [*infra* Figura 79]. Por último, en Madrid y Andalucía, el descenso del número de nuevos asuntos va acompañado de una consolidación del aumento de la tasa de resolución. En el TACPMadrid esta tasa se sitúa prácticamente en el 100%, lo que supone un aumento de 4 puntos porcentuales con respecto al año anterior. En el caso del TARCJAndalucía el aumento es exponencial. La tasa de resolución crece en un 108% y se sitúa en un 147,4%. Parece que la nueva configuración colegiada del órgano ha permitido adaptarse al volumen real de asuntos, logrando reducir, así, los tiempos de resolución y la congestión que se había acumulado cuando el órgano tenía carácter unipersonal [*infra* Figura 68]. En todos los casos, además, hay que tener en cuenta que el esfuerzo por implantar medios electrónicos en la tramitación de los asuntos parece contribuir a mejorar la tasa de resolución.

¹⁸ El cálculo de esta tasa se explica en el epígrafe I, 3.3. de la sección dedicada al análisis de la vía económico-administrativa y contencioso-administrativa en materia tributaria.

Figura 67. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: El TARCCyL y el TACPARagón (en 2014 y 2015) no ofrecen en sus memorias cifras sobre el número de nuevos asuntos por lo que no es posible calcular su tasa de resolución.

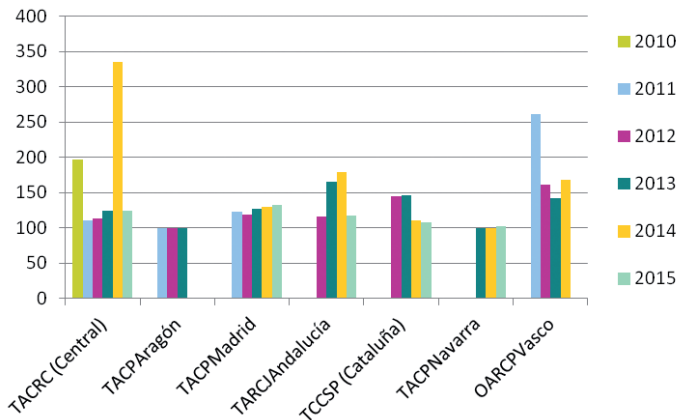
3.3. Tasa de congestión

Junto a la tasa de resolución, la tasa de congestión ofrece una imagen completa de la capacidad y, en su caso, las dificultades que tienen los órganos de recursos contractuales para hacer frente a los recursos que se les presentan¹⁹. Cuando este índice se sitúa en el 100% o ligeramente por encima, significa que el órgano resuelve lo que ingresa, sin ninguna pendencia. A medida que el porcentaje se eleva por encima de 100, se registra una superación del volumen de trabajo con respecto a la capacidad del órgano. De este modo, si el porcentaje es del 200% implica que el órgano solo tiene capacidad para resolver la mitad de los asuntos que tiene acumulados, entre los pendientes y los nuevos. Asimismo, hay que tener en cuenta que la tasa de congestión permite identificar gráficamente aquellos años en los que se han producido circunstancias excepcionales que han conducido a una acumulación de asuntos pendientes. Es el caso del TACRC, que en el primer año de funcionamiento registró una tasa de congestión cercana al 200%, que se redujo drásticamente en los años sucesivos. Posteriormente, en el año 2014, experimentó un nuevo pico de más del 300%, debido al incremento del número

¹⁹ La tasa de congestión resulta de dividir la suma del número de asuntos pendientes al final del periodo y los nuevos asuntos entre los resueltos en ese periodo, tal y como lo define el Consejo General del Poder Judicial para la elaboración de sus informes estadísticos (<http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Actividad-judicial-por-territorio/Informacion-de-interes/Definiciones-usadas-en-los-informes/>).

de asuntos que se produjo en 2013 como consecuencia de los convenios firmados con nuevas Comunidades Autónomas. Sin embargo, en 2015, se aprecia una vuelta a valores normales en la tasa de resolución, ligeramente superior al 100%. También la evolución del funcionamiento del TARCJAndalucía muestra una tasa de congestión muy elevada en los dos años siguientes a su creación (por encima del 150% en 2013 y 2014). El carácter unipersonal del órgano hacía claramente insuficientes los medios necesarios para resolver los recursos planteados, como ponen de manifiesto los datos de 2015. Cuando el órgano se ha convertido en un tribunal la tasa de congestión se ha situado en torno al 100%. Lo mismo puede decirse del TCCSP (Cataluña), que en sus dos primeros años de funcionamiento presentó una tasa de congestión cercana al 150%, que se redujo cuando el órgano pasó a tener carácter colegiado. Asimismo, en el País Vasco, el órgano unipersonal encargado de resolver los recursos contractuales presenta una tasa de congestión muy elevada desde su primer año de funcionamiento. Aunque se redujo desde 2012, se encuentra en valores cercanos o superiores al 150% desde entonces. Junto a estos casos, los tribunales de Aragón y Navarra muestran una tasa de congestión del 100%, vinculada a una tasa de resolución sostenida del 100%. Mientras que en el caso del TACPMadrid se registra una tasa de congestión razonable, en torno al 125% que, sin embargo, presenta una tendencia leve pero sostenida al alza.

Figura 68. Tasa de congestión de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: El TARCCyL no ofrece en sus memorias cifras sobre el número de nuevos asuntos, de modo que no es posible calcular el número de asuntos pendientes ni, por tanto, la tasa de pendencia.

Estos datos revelan las dificultades de algunos órganos para mantener una tasa de congestión del 100%, que se traduce en la inexistencia de pendencia. Dadas las exigencias europeas de rapidez y eficacia de los recursos contractuales, la existencia de tasas de congestión elevadas es incompatible con el sentido último de la actividad de estos órganos. En la mayoría de casos se está reaccionando a tiempo para evitar la consolidación de una congestión elevada. No obstante, es preciso no perder de vista que la carga de muchos tribunales aún continúa en ascenso y no siempre se aumentan los medios a disposición de los órganos para que hagan frente a sus actividades [*infra* Figura 79].

4. Actividad administrativa impugnada

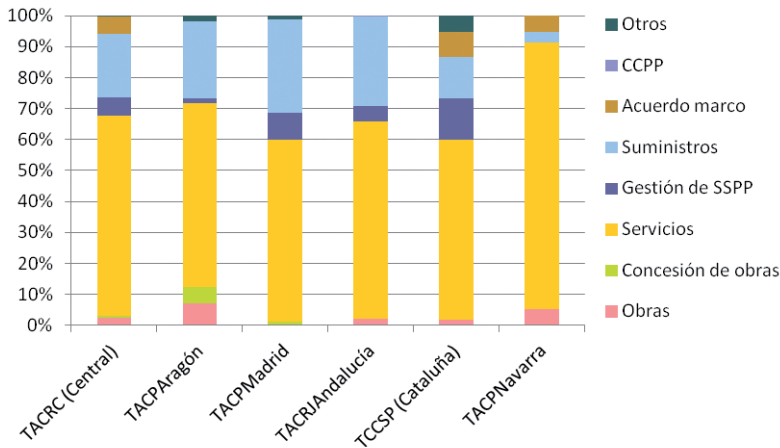
4.1. Tipo de contrato

La información proporcionada por los tribunales para 2015 permite analizar con detalle los tipos contractuales que resultan especialmente conflictivos en la fase previa a la celebración del contrato cuando son susceptibles de recurso especial. Los datos muestran una clara preponderancia de los litigios derivados de contratos de servicios –que se sitúan en todos los tribunales analizados entre el 60 y el 90% de los asuntos–; seguidos por los contratos de suministros –que suponen entre el 3,5 y el 29,5% de los casos–; y por los contratos de gestión de servicios públicos –a los que se vincula entre el 5 y el 13,3% de los supuestos–. Los contratos de obras y de concesión de obras apenas generan litigiosidad en esta vía administrativa especial –alcanzan como máximo un 5,3% del total de recursos–.

Estos datos pueden considerarse sorprendentes, en la que medida en que la complejidad de la preparación y adjudicación de los contratos no parece simplificarse necesariamente en los contratos que menos conflictos producen. Es necesario identificar otros factores que puedan explicar esta situación. En primer lugar, podría señalarse que el volumen total de los contratos de servicios, suministros y gestión de servicios públicos celebrados por el total de los entes del sector público es, probablemente, muy superior a los contratos de obras y de concesión de obras. A lo que se suma el hecho de que la situación económica reduce la celebración de contratos de obras y concesión de obras de cuantías tan elevadas como para acceder al recurso especial. Ello explicaría, por ejemplo, que en el caso de Aragón, donde la normativa autonómica ha rebajado los umbrales económicos que permiten acceder al TACPA, se incremente considerablemente el porcentaje de contratos de obras y de concesión de obras recurridos. En esta Comunidad Autónoma el 23,9% de los recursos presentados ante el TACPA en 2015 se referían a las cuantías establecidas por la normativa autonómica. Lamentablemente, esta hipótesis no es susceptible de comprobación empírica, en la medida en que no hay cifras disponibles

sobre el número total de contratos adjudicados a nivel estatal o autonómico y sus cuantías. Además, cabe pensar que, junto a ese factor, puede influir la estructura concreta del mercado en el que operan los licitadores. En el mercado de los servicios y suministros parece existir una competencia más intensa que en el caso de los contratos vinculados a la realización de obras. Ello puede deberse a factores diversos, como el número de operadores existente en cada mercado; o que los costes de acceso al mercado de las obras pueden ser superiores, en general, que en los mercados de servicios y suministros. Esta circunstancia podría explicar la existencia de más incentivos para recurrir cuando se licitan determinados tipos contractuales y no otros.

Figura 69. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

4.2. Tipo de objeto impugnado

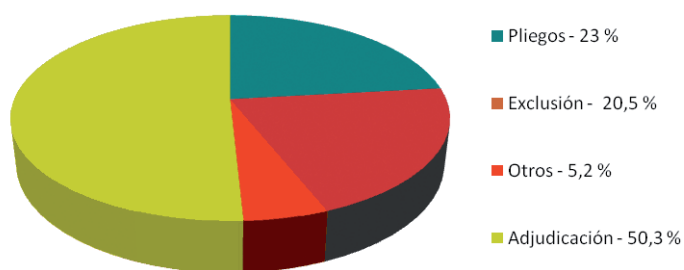
La finalidad de los órganos de recursos contractuales es ofrecer una tutela eficaz y rápida en el momento en que las infracciones aún pueden corregirse. Por esa razón, el recurso especial está diseñado para impugnar actos previos a la celebración del contrato. Como se ha señalado anteriormente, la interposición de la cuestión de nulidad contra el contrato es residual y, en numerosas ocasiones, errónea, puesto que no existe una idea clara del funcionamiento de este recurso postcontractual. La vía administrativa especial ante los órganos de recursos contractuales se dedica, por tanto, a depurar la fase previa a la celebración del contrato y a tutelar los intereses de los licitadores y terceros. Esto supone una diferencia clara con la actuación judicial, centrada funda-

mentalmente en la fase de ejecución de los contratos, como se verá más adelante [*infra* Figura 85].

El análisis del objeto impugnado se ha realizado agregando los datos de los tribunales que ofrecen datos al respecto. De este modo se observa el asentamiento de la tendencia apreciada en años anteriores. El objeto de impugnación fundamental es el acto de adjudicación. En más del 50% de los casos se impugna este acto, que marca el momento último en que puede evitarse la celebración del contrato y que tiene asociada la garantía de suspensión automática (art. 45 TRLCSP). En este sentido, llama la atención la simetría de los datos en sede de recurso administrativo y de recurso contencioso-administrativo. Si se observa la Figura núm. 98, se comprueba cómo el porcentaje de impugnación de la adjudicación en relación con el total de los casos en que se recurren actos previos al contrato es prácticamente idéntico en la vía administrativa especial y la vía contencioso-administrativa. En más de la mitad de los casos se impugna el acto de adjudicación frente a los pliegos, la exclusión, los informes y otros actos previos a la adjudicación del contrato. Puede concluirse, por tanto, que el incentivo para impugnar esta actuación no parece ser exclusivamente la suspensión automática que se produce en sede administrativa, sino el hecho de que este acto es la frontera previa a la celebración del contrato, lo que conlleva la consolidación de numerosos intereses contrapuestos a los de los licitadores.

En cuanto al resto de actos impugnados, no es extraña la cifra que reparte a partes prácticamente iguales la impugnación de pliegos (23%) y de los actos de exclusión (20,5%). Puede deducirse que su conflictividad es muy similar.

Figura 70. Cifra agregada de los nuevos asuntos en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]



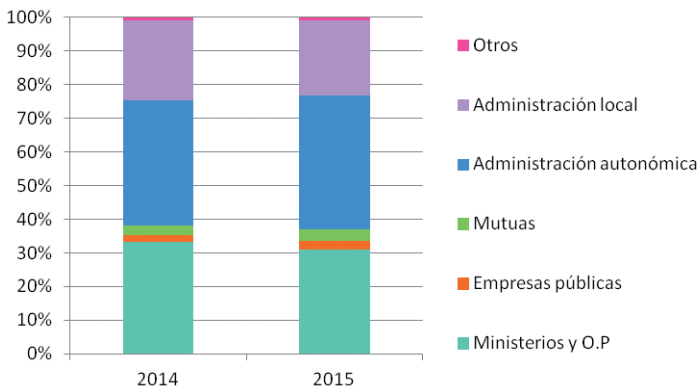
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: los datos solo incluyen al TACRC, TACPMadrid, TARCJAndalucía, TACPNavarra y TCCSP (Cataluña).

5. Administración responsable

Para conocer el origen de los asuntos planteados ante los órganos de recursos contractuales, resta analizar la Administración responsable de los actos impugnados. Como muestra la siguiente figura, en el ámbito del TACRC se observa un reparto prácticamente igual del número de asuntos que procede de la Administración General del Estado y de la Administración autonómica (en torno al 38%), así como un porcentaje menor de los conflictos derivados de la Administración local (en torno al 23%), durante 2014 y 2015. Este dato se asemeja al de los litigios en sede contencioso-administrativa [*infra* Figura 88]. Aunque el tipo de actividad contractual que da origen a los conflictos en la vía administrativa y la vía judicial es muy distinto –como se verá más adelante–, se mantiene un reparto muy similar con respecto a la litigiosidad de cada nivel territorial de poder. Aunque los entes locales tienen un alto volumen de actividad contractual, hay que pensar que las cuantías no siempre serán tan elevadas como para acceder a los órganos de recursos contractuales. Ello explicaría su menor presencia en los conflictos en sede administrativa; mientras que en el ámbito judicial se justificaría por el hecho de que el estudio jurisprudencial realizado no ha podido incluir a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo [*infra* Figura 88].

Figura 71. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2014-2015) [en porcentaje]



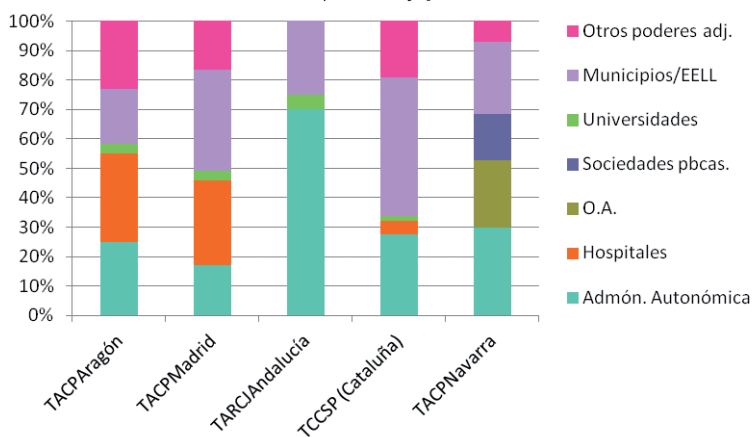
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

En el caso de los órganos autonómicos, la proporción de asuntos procedentes de las Administraciones local y autonómica no es homogénea. En Andalucía y Navarra cerca del 70% de los asuntos tiene origen autonómico, mientras que en Cataluña ese porcentaje se reduce a poco más del 30%. En Madrid, en torno al 50% de los recursos tienen origen autonómico y en Aragón ese porcentaje asciende casi en 10 puntos porcentuales. En estos dos últimos casos, hay que tener en cuenta, además, el elevado volumen de casos ligados a la gestión de los

hospitales, alrededor del 30%. En Cataluña, sin embargo, solo algo más del 30% de los asuntos se vinculan a la Administración autonómica y de ellos únicamente el 4,4% se relaciona con los hospitales. Con respecto a la Administración local, hay que destacar las cifras del TCCSP (Cataluña), donde el 46,7% de los casos tiene origen local. Le sigue el TACPMadrid con algo más del 30%, así como Andalucía y Navarra que se sitúan en torno al 25%. Estos datos contrastan con los de Aragón, donde solo el 18,7% de los asuntos proceden del ámbito local.

Puesto que no se dispone de datos globales sobre el conjunto de la actividad contractual de cada Administración, no es posible realizar una comparación en torno al volumen de contratación litigiosa según el tipo de ente adjudicador. No obstante, las cifras que se salen de la media pueden ser significativas. Es el caso de la litigiosidad de la actividad contractual de los hospitales y de los entes locales en las Comunidades Autónomas señaladas. Los datos pueden considerarse un indicio de la existencia de dificultades para aplicar las reglas de preparación y adjudicación, si, además, se tiene en cuenta el elevado porcentaje de estimaciones que se registra en los órganos de recursos contractuales [*infra* Figura 75].

Figura 72. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicador (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: No todas las memorias desglosan los datos con el mismo grado de detalle, lo que no significa necesariamente que no hay impugnaciones contra determinadas entidades.

6. Sentido de la resolución

A continuación se exponen los datos en torno al sentido de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales. Para facilitar su análisis, se han calculado los porcentajes de inadmisión, desestimación, estimación (total y parcial) y desistimiento. Asimismo se ha elaborado

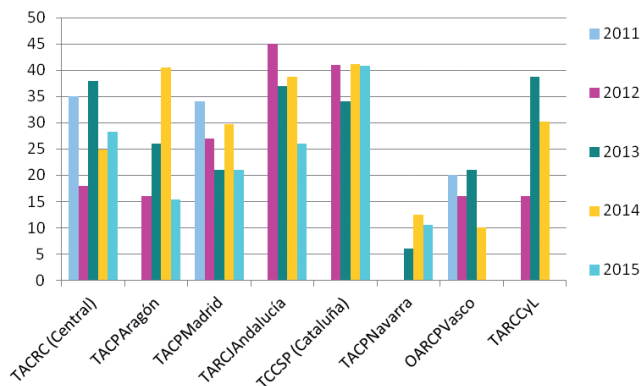
la tasa de éxito ante los órganos de recursos contractuales y se hace una breve mención a la imposición de multas por temeridad o mala fe en la resolución que pone fin al procedimiento.

6.1. Inadmisión

En 2015 puede certificarse una tendencia mayoritaria al descenso de las inadmisiones. En Aragón las inadmisiones disminuyen en un 61,9%; solo se inadmite en un 15% de los casos. En Madrid también se reduce la inadmisión, aunque en un porcentaje menor (29,9%). La cifra es similar en Andalucía, donde se inadmite en un 32,8% menos de casos; y es algo menor en Navarra, donde el porcentaje asciende al 16%. En el TCCSP (Cataluña) apenas hay descenso de las inadmisiones, solo en un 0,5% de los supuestos. Y, en el País Vasco y Castilla y León, donde no hay datos de 2015, se registró una tendencia descendente en los años anteriores.

Parece razonable concluir entonces que, con carácter general, el porcentaje de inadmisiones tiende a disminuir con el transcurso del tiempo. A medida que se afianzan los criterios para inadmitir, se interponen más recursos idóneos y se reduce la cifra de recursos que no cumplen los requisitos formales mínimos de admisión. Los potenciales recurrentes pueden asegurar mejor la interposición de recursos que tengan alguna probabilidad de éxito. En este sentido, hay que tener en cuenta que la aprobación del Real Decreto 814/2015, de 11 de septiembre, ha consolidado los criterios de inadmisión que se habían decantado en la jurisprudencia administrativa. No obstante, esta hipótesis parte de una explicación puramente racional de los recurrentes, que solo acuden a los tribunales si tienen posibilidades reales de tener éxito. En la práctica, sin embargo, es posible que este comportamiento no se dé en todos los casos. Habrá que analizar los datos en 2016 para comprobar si continúa o no el descenso de las inadmisiones.

Figura 73. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]



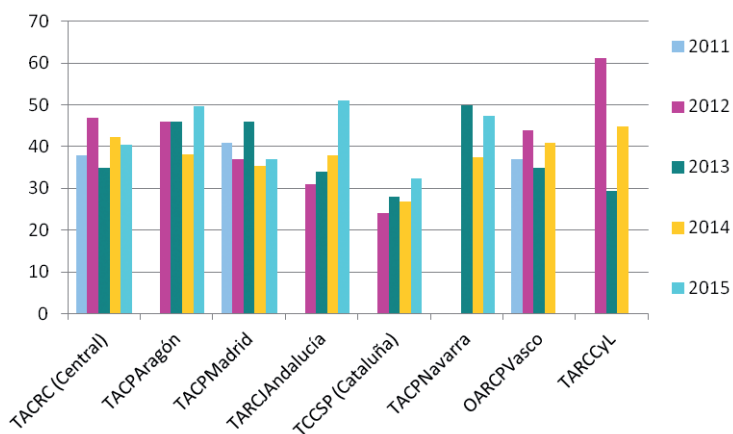
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

6.2. Desestimación

En sentido opuesto a los porcentajes descendentes de inadmisiones, se aprecia una clara tendencia al aumento de las desestimaciones. Con excepción del TACRC, en todos los demás órganos analizados se observa un mayor volumen de desestimaciones en 2014 y, allí donde hay datos, en 2015. Excepto en el caso de TACPMadrid, donde el incremento de la desestimación es testimonial (6,5%), en el resto de supuestos se trata de porcentajes abultados: 20,5% (TCCSP), 26,4% (TACPNavarra), 29,9% (TACPAragón) y 34,6% (TARCJAndalucía).

No es fácil encontrar una explicación a este fenómeno. El crecimiento del número de asuntos no lo justifica por completo, puesto que el TACRC experimenta una elevación de los asuntos en 2015 y, sin embargo, el volumen de desestimaciones baja en un 4,9%. No obstante, podría ser un factor a tener en cuenta en la medida en que en Andalucía y en Navarra, una elevación del número de nuevos asuntos en 2015, ha ido aparejada a una importante subida del porcentaje de desestimaciones. En el mismo sentido, hay que señalar que en el caso de Andalucía hay prácticamente una coincidencia entre el descenso de las inadmisiones y el aumento de las desestimaciones. Pero no se trata de una correlación que pueda comprobarse en el resto de supuestos. Podría interpretarse que el incremento del número de nuevos asuntos y el descenso de las inadmisiones pueden conducir a un mayor porcentaje de desestimaciones. Pero no es una relación unívoca que se certifique en todos los casos.

Figura 74. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]

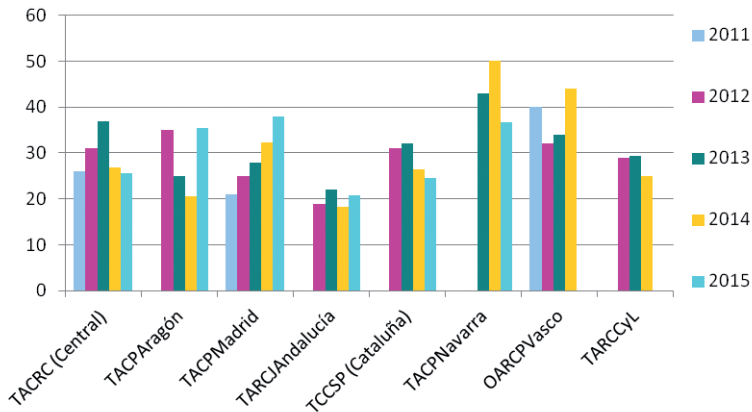


Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

6.3. Estimación total y parcial

Las cifras de estimaciones totales y parciales se muestran de forma agregada, puesto que no todos los órganos desglosan esta información. A la luz de los datos pueden observarse dos tendencias antagónicas. En el TACRC, TCCSP (Cataluña) y TACPNavarra se aprecia un descenso del porcentaje de estimaciones de un 5%, 6,8% y 26,4%, respectivamente. En los tres casos se registró un aumento del volumen de nuevos asuntos en 2015 [*supra* Figura 66]. Por otro lado, en los órganos de Aragón, Madrid y Andalucía hay un claro aumento del porcentaje de estimaciones: un 71,8% en el TACP Aragón, un 17,5% en el TACPMadrid y un 13,7% en el TARCJAndalucía. En estos tres casos se ha producido un ligero descenso del número de nuevos asuntos [*infra* Figura 66]. Podría pensarse, así, que existe una cierta relación entre el número de nuevos asuntos y el de estimaciones. A más asuntos nuevos, menos estimaciones y viceversa. Pero habrá que esperar a la elaboración de un estudio específico sobre la cuestión para extraer resultados concluyentes.

Figura 75. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

En cualquier caso, las cifras de estimaciones son destacables. La media es de un 30,2%, teniendo en cuenta que la máxima es del 38% en el TACPMadrid y la mínima del 20,7% en el TARCJAndalucía. Estos datos contrastan con los obtenidos en la JCA. En primera instancia se estima un 65% de los casos [*infra* Figura 97]. Ahora bien, en ese porcentaje se incluyen las impugnaciones referidas a toda la vida del contrato. Si se calcula el porcentaje medio de estimación (total y parcial) en sede contencioso-administrativa cuando se impugnan actos previos a la celebración del contrato, la cifra desciende al 31,5% [*infra* Figura 98]. El

volumen medio de estimaciones es, por tanto, prácticamente idéntico en el ámbito administrativo y contencioso-administrativo. Esta información refuerza los argumentos a favor de la independencia de los órganos de recursos contractuales. Además, en el ámbito contencioso-administrativo la media agregada de estimaciones en primera instancia ha oscilado en los últimos años entre el 30% y el 40%, en función de los órganos analizados, como se expuso en el *Informe CIJA 2015*. A la luz de esta información no puede afirmarse que existen especiales disfunciones en el funcionamiento de la Administración en el ámbito de la contratación pública en comparación con otros sectores de actividad administrativa.

6.4. Desistimiento y otros

El porcentaje de asuntos que termina en desistimiento o en otras formas de terminación, como el archivo de actuaciones, se sitúa en todos los casos por debajo del 10%. Su análisis no ha conducido a la identificación de ninguna tendencia o factor que contribuya a explicar la evolución de estas cifras a lo largo de los años. Es posible que estas formas de terminación respondan simplemente a circunstancias coyunturales. Por esa razón no se exponen los datos desglosados en este informe.

6.5. Tasa de éxito

A partir de los datos relativos al sentido de la resolución, puede calcularse la tasa de éxito frente a los órganos de recursos contractuales. Esta tasa expresa el porcentaje de estimación total y parcial en relación con los asuntos resueltos en los que hay un pronunciamiento de fondo (excluyendo, por tanto, inadmisiones y desistimientos):

$$\frac{\text{Número total de estimaciones (totales y parciales)}}{\text{Número total resoluciones sobre el fondo}} \times 100$$

El resultado permite conocer qué porcentaje de probabilidades hay de que se estime un asunto cuando el órgano de recursos contractuales entra en el fondo. Y varía considerablemente en función de los distintos órganos. En el caso del TACPMadrid se registra la tasa de éxito más elevada, del 50,7%. Por debajo se sitúan el TACPN Navarra, con un 43,7% y el TCCSP (Cataluña), con un 43,2%. Les sigue el TACP Aragón con un 41,6%, el TACRC con un 38,6% y, finalmente, el TARCJ Andalucía con un 28,8%. En todos los casos se trata de una tasa de éxito relevante. El cálculo de la media muestra un total del 41,1%. Este dato, ligado a la corta duración de los procedimientos, puede actuar, sin duda, como incentivo para interponer el recurso especial. Aunque el recurso se configura con carácter potestativo en el TRLCSP (art. 40.6), su eficacia puede ser el mejor aliciente para su

interposición. En este sentido, no es posible comparar la tasa de éxito de los órganos de recursos contractuales con la de la JCA. Al carecer de datos relativos al volumen total de inadmisiones, declaradas por auto y sentencia, no puede calcularse esta ratio. En cualquier caso, se confirma que la elevada tasa de éxito en la vía administrativa especial puede contribuir a la descongestión de la Administración de justicia en estos casos. Al fin y al cabo, las resoluciones de los órganos de recursos contractuales se impugnan judicialmente en un pequeño número de casos [*infra* Figura 77]. Ahora bien, no puede perderse de vista que, a pesar de la inexistencia de datos al respecto, al porcentaje de contratos que son susceptibles de impugnación ante los órganos de recursos contractuales es, por regla general, muy limitado. A lo que se suma el carácter precontractual del recurso especial. De modo que el impacto en el funcionamiento general de la JCA es, incluso dentro del ámbito de la contratación pública, menor.

6.6. Multas por temeridad o mala fe

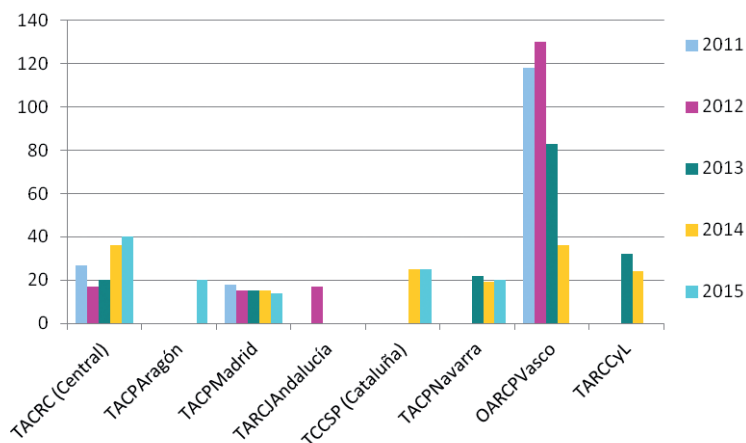
Junto al sentido de la resolución en torno a la admisión y estimación de los recursos, hay que tener en cuenta que los órganos de recursos contractuales pueden imponer en sus resoluciones multas por temeridad o mala fe conforme al art.47.5 TRLCSP. Con esta medida pretenden evitarse posibles abusos en la interposición del recurso especial y evitar técnicas dilatorias o perjudiciales para los procedimientos de licitación. A pesar de que el seguimiento de la jurisprudencia de los tribunales pone de manifiesto que se hace uso de esta posibilidad cada vez en más casos, apenas se ofrecen datos al respecto en las memorias. De forma que no es posible elaborar un análisis estadístico de su imposición. Únicamente el TACRC señala que en 2015 impuso 41 multas. Ello supone que únicamente en un 3,5% de las resoluciones se aplicó la previsión del TRLCSP. La cuantía máxima de las multas fue de 5.668 € y el total recaudado por esta vía ascendió a 57.103 €. En el caso del TACPMadrid se indica, también, que el total recaudado fue de 6.500 € en todo el año 2015, aunque no se señala el número de multas ni el porcentaje que supone con respecto al total de resoluciones dictadas. Sería deseable que en el futuro los órganos de recursos contractuales dieran cuenta de esta información, con el fin de analizar la utilización e impacto de esta medida.

7. Duración del procedimiento

Uno de los factores que han destacado en el éxito de los nuevos tribunales de recursos contractuales es su breve plazo de resolución. Los datos que aparecen en las memorias de los tribunales son parciales. A pesar de esta falta de precisión –que im-

pide realizar una comparación en profundidad—, se pone de manifiesto claramente la rapidez en la resolución de los recursos. En un gran número de casos se resuelve en menos de un mes. Solo en algunos supuestos, como el TACRC y el OARCPV (en 2014), la duración del procedimiento es superior y se sitúa cerca de los 40 días. En estos casos parece que la existencia de altas tasas de congestión va unida inevitablemente a un alargamiento de los procedimientos [*supra* Figura 68]. La incapacidad para resolver todos los asuntos que ingresan en el año implica una saturación progresiva de la capacidad de actuación del órgano. No obstante, en 2015 en todos los casos se actúa en un plazo breve, inferior al plazo de dos meses para resolver y notificar previsto en el artículo 15 del nuevo Reglamento de los procedimientos especiales de revisión de decisiones en materia contractual. Se afirma, así, una tendencia al cumplimiento de los breves plazos establecidos por el legislador. Además, la rapidez y la eficacia en los mecanismos de recursos perseguida por las Directivas de recursos parece garantizarse de forma rotunda y contrasta con la larga duración de los procesos contencioso-administrativos, como puede observarse más adelante [*infra* Figura 103]. Esto supone un incentivo más a la utilización de esta vía de recurso.

Figura 76. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en días hábiles o naturales, *vid.* nota metodológica]



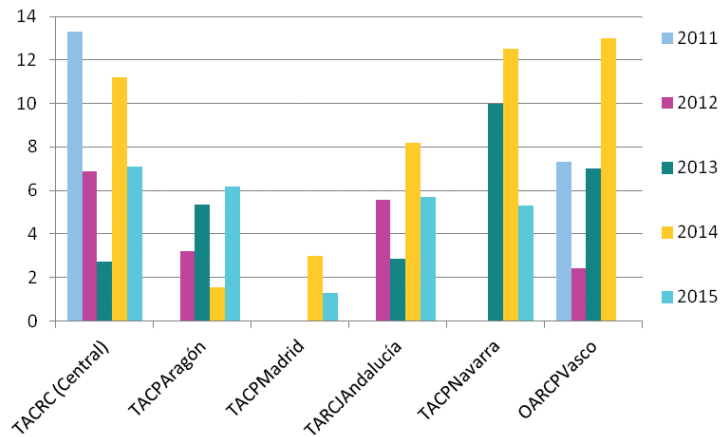
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Nota metodológica: la duración del procedimiento en el TACRC en los años 2014 y 2015 está computada en días naturales, también en el TACP Madrid en 2015 y en el OARCP Vasco en todos los años. El TARCA Andalucía no ofrece datos en sus memorias sobre la duración de sus procedimientos desde 2012 y el TCCSP (Cataluña) solo lo hace desde 2014. En el caso del TARCA Andalucía y del TCCSP (Cataluña) no se especifica el carácter hábil o natural de los días.

8. Impugnación ante la JCA

El análisis de la actividad de los órganos de recursos contractuales debe acompañarse del estudio del grado de impugnación ante los órganos de la JCA. A pesar de que no existen datos similares en relación con la actividad de la Administración en otros ámbitos, que puedan servir como término de comparación, parece que los porcentajes de impugnación de las resoluciones de los órganos administrativos son bajos. Podría deducirse entonces que existe un considerable grado de satisfacción de las partes con la actividad de estos tribunales administrativos; porque la disuasión que puede derivar del elevado coste que implica un proceso judicial se relativiza considerablemente cuando están en juego intereses económicos de cierta entidad.

Figura 77. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

Volviendo a los datos, hay que señalar que en 2015 se han impugnado menos del 7% de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales. Sin embargo, no es posible registrar una tendencia estable a la baja o al alza en el volumen de estas impugnaciones. Parece responder a factores con un notable grado de inestabilidad. No obstante, en 2015 en la mayoría de casos ha descendido considerablemente el número de impugnaciones. Tal vez el hecho de que se esté creando una jurisprudencia contencioso-administrativa favorable al mantenimiento de las resoluciones de los tribunales pueda ser un factor que explique esa disminución. Así, en el caso del TACRC se comprueba cómo el porcentaje de estimaciones va reduciéndose progresivamente. En 2015 no se estimó ninguno de los recursos interpuestos y en los años anteriores el porcentaje de estimación rondaba el 20%.

Algo similar sucede en el caso del TACPA, donde solo uno de los cuatro recursos resueltos en 2015 se ha resuelto en sentido estimatorio (25%). En el caso del TACPMadrid, por el contrario, un 47% de los recursos contencioso-administrativos que se han interpuesto desde que se creó el Tribunal se han desestimado en 2015, un 41,2% se han estimado y un 11,8% se han inadmitido. Ahora bien, los datos son demasiado reducidos como para deducir conclusiones significativas. El dato más relevante es, sin duda, la reducida impugnación judicial de las resoluciones de los tribunales administrativos.

9. Medios personales

Tras el análisis de los parámetros de funcionamiento de los órganos de recursos contractuales, es preciso vincularlos con los medios personales de que se disponen. A continuación se analizan los datos en torno al número de miembros del tribunal y su personal de apoyo.

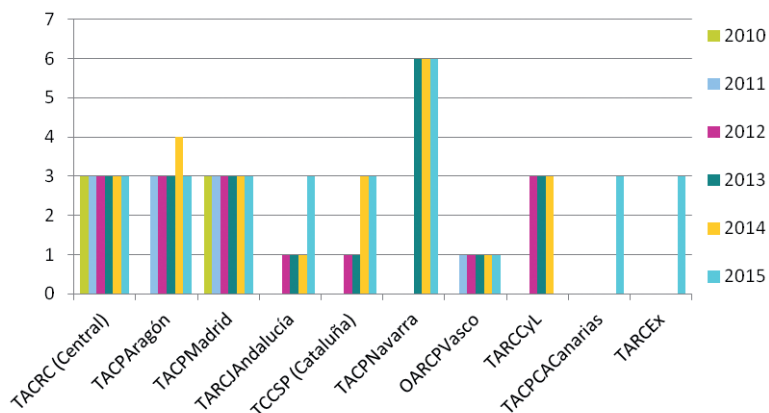
9.1. Miembros de los órganos

Como se ha señalado al comienzo de este trabajo, existe una tendencia a configurar los órganos de forma colegiada. En 2015 solo el OARCPVasco mantiene una estructura unipersonal. Con carácter general el número de miembros de los tribunales es de 3: un Presidente y dos Vocales. Llama la atención que se prevea el mismo número de miembros para un órgano como el TACRC y los órganos autonómicos, cuando el volumen de asuntos a los que deben hacer frente es tan dispar [*supra* Figura 66]. En este sentido, hay que señalar que solo en Navarra y Aragón se han nombrado suplentes. En el caso del TACPNavarra el nombramiento de tres suplentes permite al tribunal mantener su actividad durante todo el año, lo que beneficia su buen funcionamiento. En el caso de Aragón el nombramiento de un suplente facilita la cobertura de eventualidades, como casos de enfermedad o de abstención, que afecten a alguno de los miembros del tribunal. En este sentido, hay que señalar que el volumen de asuntos que manejan los tribunales es demasiado elevado como para funcionar sin suplentes.

Aparte de esta cuestión, en 2015 se mantienen las diferencias entre el régimen de dedicación de los miembros de los distintos tribunales: exclusivo, como en el TACRC o el TACPMadrid; y compartida, como en el TACPAragón y el TACPNavarra. Sin duda, esta circunstancia no parece afectar a la tasa de resolución de los tribunales, que en el caso de Aragón y Navarra es muy elevada [*supra* Figura 67], pero sí puede tener consecuencias importantes para la sostenibilidad del modelo a lo largo del tiempo, así como para la garantía de una verdadera independencia de los miembros de los tribunales, que esté asegurada

por una posición institucional adecuada a las funciones que desempeñan dentro de la Administración correspondiente.

Figura 78. Número de miembros –entre Presidente, Vocales y Suplentes– de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]



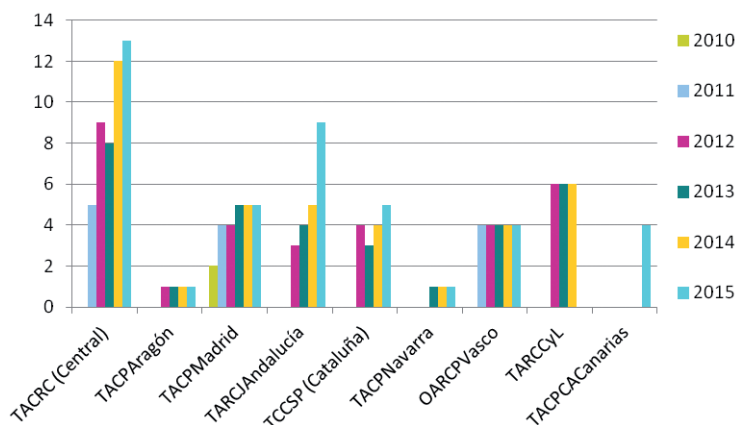
Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

9.2. Personal de apoyo

La información sobre el personal de apoyo de los órganos de recursos contractuales no es precisa. Aunque existen datos en torno al personal directamente adscrito a los órganos, hay convenios de colaboración y un apoyo, en ocasiones, informal, de los medios personales de la Administración de adscripción del órgano. En este sentido, el TACRC mantiene el convenio de colaboración con la Abogacía General del Estado, de manera que las ponencias de un total de 858 resoluciones de las 1.181 que ha resuelto el TACRC en 2015, se elaboraron por Abogados del Estado. Como en el *Informe CIIA 2015*, la inexistencia de cifras en torno al número de Abogados del Estado impide realizar un cálculo entre la correlación existente entre la tasa de resolución del TACRC y el número de personal de apoyo. Además, permanece la crítica a la independencia del tribunal que, desde un punto de vista institucional, no cuenta con sus propios medios para hacer frente a su actividad y ha de servirse del mismo personal que asesora jurídicamente a la Administración General del Estado y que debe defenderla ante posibles litigios en la JCA. Algo similar sucede en el caso del TACPARagón, donde no puede conocerse con certeza el personal de apoyo o auxiliar a disposición del tribunal. Sin perjuicio de la existencia de una Secretaría del tribunal, el apoyo técnico y administrativo se presta por el personal del Servicio de Contratación Administrativa de la Dirección General de Contratación, Patrimonio y Organización, que gestiona el presupuesto del Tribunal. Y lo mismo parece acontecer en el

TACPNavarra, donde también se cuenta con la asistencia del personal del Departamento de Economía, Hacienda, Industria y Empleo del Gobierno de Navarra. La independencia institucional de estos tribunales puede ponerse en entredicho en la medida en que no disponen de una dotación de medios propios a su servicio con el fin de responder a las necesidades que surgen del cambiante volumen de asuntos. Lo que se agrava por el hecho de que sea el personal adscrito a la Administración demandada quien preste el servicio de apoyo a los distintos tribunales.

Figura 79. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los órganos de recursos contractuales.

En cuanto al personal de apoyo adscrito, se produce un claro aumento en Andalucía, donde el paso a órgano colegiado ha supuesto un incremento muy significativo del personal de apoyo al tribunal. También se han mejorado los medios del TACRC y el TCCSP (Cataluña). Este aumento puede haber contribuido a reducir la tasa de congestión que han padecido estos tribunales en años anteriores [*supra* Figura 68]. En el caso del TACPMadrid, la supresión del Consejo Consultivo ha llevado a la atribución de nuevas competencias al tribunal más allá de la contratación pública. El artículo 1.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo encomienda al TACPMadrid el conocimiento y resolución de las reclamaciones de acceso a la información pública previstas en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Además, se confiere al Tribunal la competencia para tramitar los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones de buen gobierno cometidas por altos cargos de la Comunidad de Madrid. Sin embargo, en 2015 no se han asignado más medios al Tribunal. Habrá que esperar a 2016 para analizar si, como sería deseable, se aumenta el

personal de apoyo con el fin de garantizar su buen funcionamiento, tanto en materia de contratación pública como en el desempeño sus nuevas funciones.

10. Presupuesto

Como se puso de manifiesto en el *Informe CIJA 2015*, apenas existen datos en torno al presupuesto de los órganos de recursos contractuales. Ello impide analizar el coste de resolución de los recursos y la correlación existente entre el presupuesto y el funcionamiento de los tribunales. No obstante, pueden suministrarse algunos datos parciales de interés. En este sentido, el TACRC ha publicado en 2015 el coste total de su funcionamiento: 848.303 €. De esa cifra, el 38,4% (326.350 €) corresponde a los convenios celebrados con las CCAA y las Ciudades Autónomas. Las Comunidades Autónomas pagan una cuota fija anual de 10.000 o 20.000 € y las Ciudades Autónomas de 1.500 €. Posteriormente se añade una cuota variable en función del número de recursos que resuelve el Tribunal. Este coste anual de mantenimiento del convenio se destaca por el TACRC en su memoria, al señalar que es mucho menor que el coste de funcionamiento de un órgano propio de recursos a nivel autonómico. En ese sentido, es cierto que, por ejemplo, el OARCPVasco tuvo un coste de funcionamiento muy superior en 2014: 331.514 €. Sin embargo, en otros supuestos el coste es similar. Así, en 2014 el TACPARagón implicó un gasto de 33.745 € en dietas fijas de sus miembros; aunque hay que tener en cuenta que no se incluyen otros gastos vinculados al funcionamiento del Tribunal, que se asumen por la Administración a la que se adscribe.

De esta información podría concluirse que es posible que el coste de un convenio con el TACRC sea menor que el del mantenimiento de órganos propios en un nivel territorial inferior. Sin embargo, el coste de funcionamiento de un órgano de este tipo no puede calcularse únicamente en términos puramente económicos. La oportunidad política, la celeridad en la resolución, la garantía de independencia institucional de los miembros de los tribunales o la eficacia de sus resoluciones, pueden ser factores a tener en cuenta a la hora de optar por una u otra forma de organización para tramitar los recursos contractuales.

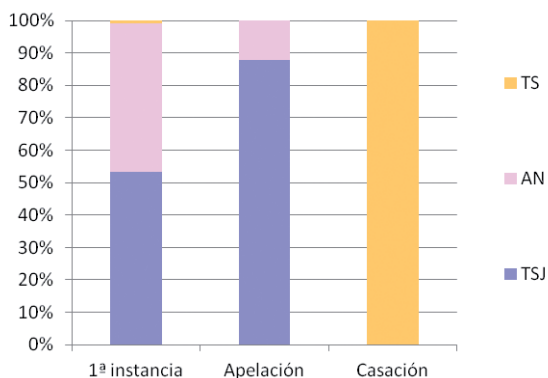
II. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Una visión lo más completa posible del sistema de justicia administrativa en la contratación pública exige analizar la litigiosidad en las vías administrativa y contencioso-administrativa. La ausencia de información sobre los recursos administrativos ordinarios centra el análisis de la vía administrativa en el funcionamiento de los órganos de recursos contrac-

tuales, que ya se ha expuesto. Ahora es el turno de la JCA. El *Informe CIJA 2015* ofrecía una visión global del funcionamiento de los órganos judiciales en esta materia en los últimos once años (2003-2014).

En esta ocasión, el estudio se centra únicamente en los datos de 2015. Esto facilita la comparación con los datos de los órganos de recursos contractuales, así como con los datos de la década anterior. Además, el estudio jurisprudencial realizado para la elaboración de este informe precisa mejor los datos en torno a la actividad contractual que da origen a los litigios contencioso-administrativos: tipos de contratos, actividad contractual impugnada y administración responsable, entre otros. De este modo pretende trazarse un mapa de las posibles disfunciones existentes en el modelo de justicia administrativa en este sector. Asimismo hay que destacar que el análisis de los datos no siempre se desglosa por instancias sino, también, por tribunal. En este sentido, hay que tener en cuenta que se produce prácticamente una identificación entre instancias y tribunales. Así, los asuntos de primera instancia se reparten de forma prácticamente simétrica entre los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) y la Audiencia Nacional (AN); el Tribunal Supremo (TS) solo conoce en primera instancia en un 0,9% de los casos; la mayoría de asuntos de apelación corresponden a los TSJ (87,8%); y el recurso de casación se resuelve en su totalidad por el TS.

Figura 80. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de contratación pública (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por último, hay que destacar que se ha realizado un esfuerzo por detallar los parámetros de funcionamiento de carácter sustantivo. En este sentido se ahonda más en el análisis de cuestiones como la normativa aplicada por cada tribunal, el razonamiento llevado a cabo en la sentencia con apoyo en jurisprudencia, el sentido del fallo en razón del objeto impugnado o las indemnizaciones reconocidas en sentencia. Se profundiza, de este modo,

en la metodología desarrollada en el *Informe CIJA 2015*, que se perfecciona en esta segunda edición.

1. Normativa aplicada

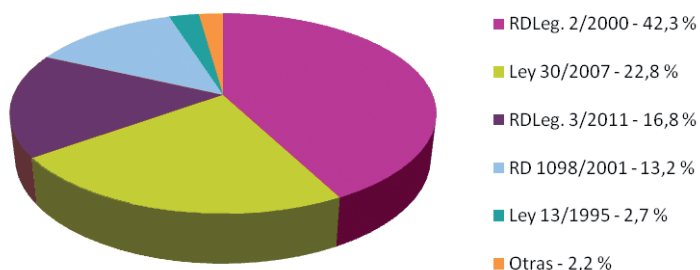
1.1. Datos generales

Un parámetro fundamental de análisis de la justicia administrativa es la capacidad del sistema para tutelar las posiciones jurídico-subjetivas reconocidas en la normativa vigente en cada momento. De ese modo se ofrece mayor seguridad jurídica y se garantiza la función de la jurisprudencia como guía para interpretar y aplicar el Derecho. En sentido opuesto, puede afirmarse que una legislación excesivamente volátil, acompañada de procesos jurisdiccionales de larga duración, puede causar importantes disfunciones en la garantía de justicia administrativa. En esos casos la jurisprudencia sobre un determinado texto normativo se consolida, en ocasiones, cuando ya ha dejado de estar en vigor, lo que reduce claramente su utilidad. Además, impide aprovechar la experiencia práctica en la aplicación de un texto normativo con el fin de mejorar la calidad de los sucesivos.

En esta línea, el análisis realizado en el *Informe CIJA 2015* ponía de manifiesto el escaso porcentaje de asuntos que aplicaban la normativa contractual más reciente: LCSP y TRLCSP. Aunque el estudio comprendía los casos resueltos entre 2003-2014, y la LCSP entró en vigor a mitad de ese periodo (en 2007), solo un 9,9% de casos aplicaba la LCSP y un 0,8% el TRLCSP. El texto legal más empleado era el Real Decreto Legislativo 2/2000 (TRLCAP), en un 47,2% de asuntos, seguido por la Ley 13/1995 (LCAP), utilizada en el 35,4% de los casos planteados.

El análisis de los datos en un único año (2015) permite determinar la tendencia existente hacia el futuro. De este modo, se percibe un claro aumento de los asuntos resueltos con base en la LCSP (22,8%) y el TRLCSP (16,8%). Ello no obsta, sin embargo, para que el Real Decreto Legislativo 2/2000 –que se derogó en 2007– continúe siendo el texto legal más aplicado, en un 42,3% de los casos. No obstante, se percibe un descenso radical de los supuestos que aplican la Ley 13/1995: únicamente un 2,7% de los asuntos. Puede concluirse, por tanto, que, a pesar de que hay una clara tendencia a resolver asuntos con base en la normativa vigente en 2015, aún hay un 82,3% de casos que se resuelven con base en normativa derogada en la actualidad. Si se tiene en cuenta la necesidad de transponer las nuevas Directivas de contratación pública con urgencia (en abril de 2016 expiró el plazo establecido), puede percibirse la enorme dificultad del sistema para adaptarse con rapidez a los cambios normativos y para generar criterios jurisprudenciales que orienten la interpretación y aplicación de la normativa de manera eficaz.

Figura 81. Normativa contractual aplicada por la JCA (2015) [en porcentaje]

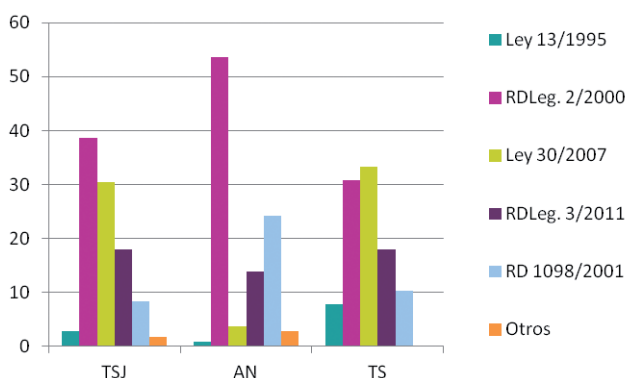


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

1.2. Normativa aplicada por tribunal

Cuando el análisis de la normativa aplicada se realiza de forma desglosada por tribunal, puede dibujarse una imagen más acertada del momento en que se ha producido un mayor colapso en la JCA. En este sentido, llama la atención la similitud del porcentaje de asuntos que se resuelven con base en el TRLCSP en todos los tribunales (entre el 13,9% y el 18%). La aplicación de la LCSP es más desigual. Las cifras son similares en los TSJ (30,4%) y el TS (33,3%), pero muy distinta en la AN (3,7%). Esa asimetría va acompañada de una presencia mucho mayor de asuntos resueltos con base en el Real Decreto Legislativo 2/2000 en la AN (53,7%) que en los TSJ (38,7%) y, especialmente, en el TS (30,8%). Podría deducirse, por tanto, que el nivel de congestión de asuntos en la AN es más elevado que en los otros órganos analizados.

Figura 82. Normativa aplicada por tribunal en la JCA (2015) [en porcentaje]



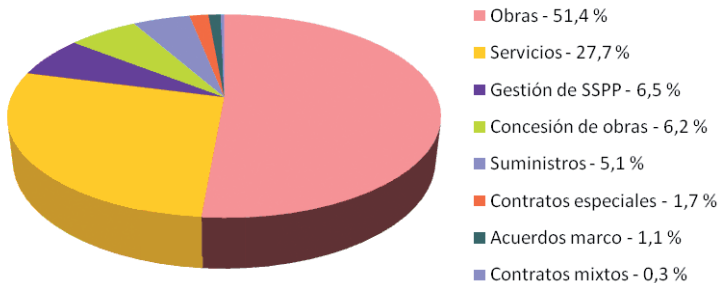
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2. Actividad administrativa impugnada

2.1. Tipo de contrato y cuantía

Los datos relativos a la actividad administrativa impugnada se complementan este año con la estadística en torno al tipo de contrato. Esto es relevante para determinar qué tipos contractuales tienen una mayor litigiosidad y comparar los datos con los de los órganos de recursos contractuales. Como se observa a continuación [Figura 83], el tipo contractual que está ligado a una mayor litigiosidad contencioso-administrativa es el contrato de obras, con unas cifras que se sitúan muy por encima del resto de tipos contractuales: 51,4%. Si se tiene en cuenta que el objeto más habitual en los litigios contencioso-administrativos son actuaciones en fase de ejecución y que los contratos de obras son los más problemáticos en esta fase [*infra* Figura 86], la cifra no es sorprendente. El siguiente tipo contractual que más litigiosidad plantea son los contratos de servicios (27,7%). En este sentido, hay que tener en cuenta que en este tipo de contratos parece haber un mercado especialmente competitivo, lo que puede explicar una mayor incidencia de litigios, como se observaba en el caso de los órganos de recursos contractuales [*supra* Figura 69]. En las concesiones, tanto de obras, como de servicios públicos, no se plantea una conflictividad especialmente llamativa (6,2% y 6,5%, respectivamente). Esto se puede explicar, muy probablemente, por la incidencia de distintos factores, como la menor frecuencia en la celebración de este tipo de contratos en la práctica; la mayor duración de los mismos; y la menor competitividad estructural de estos mercados que desincentiva la impugnación de los actos de preparación y adjudicación de estos contratos. Asimismo, las cifras son bajas en relación con el contrato de suministros (5,1%), los contratos especiales (1,7%), los acuerdos marco (1,1%) y los contratos mixtos (0,3%).

Figura 83. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]

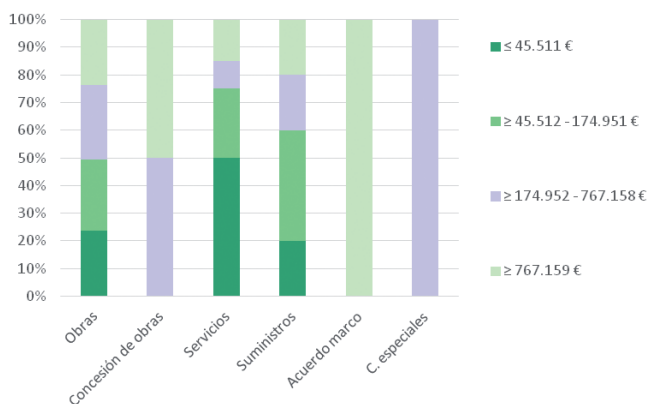


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Los datos muestran un escenario radicalmente opuesto al que se presentaba en el caso de los órganos de recursos contractuales. En la vía administrativa especial los contratos de servicios y de suministros se vinculan a la mayoría de los recursos [*infra* Figura 69]. Esto se explica, fundamentalmente, por la fase del contrato que origina el litigio: precontractual o postcontractual, como se explica en seguida.

Con respecto a la cuantía de los contratos, es relevante traer a colación la información extraída del análisis jurisprudencial realizado. Tanto en el caso de los contratos de obras como de suministros se aprecia una distribución muy homogénea en torno a las cuantías y los tipos de contratos. Puede interpretarse que en estos tipos contractuales la cuantía no implica *a priori* un mayor índice de litigiosidad. O dicho de otro modo, la litigiosidad no parece menor en los contratos de menos cuantía. Por el contrario, en los contratos de servicios sí se aprecia una mayor litigiosidad cuando la cuantía es más baja. Por supuesto, estos datos deberían ponerse en relación con una estadística general sobre la cifra global de contratos de servicios y de sus cuantías, con el fin de establecer si se trata de un problema de cifras absolutas o relativas. Asimismo, hay que señalar que en los contratos de concesión de obras, en los contratos especiales y en los acuerdos marco, solo los contratos de mayor cuantía son litigiosos; aunque hay que tener en cuenta que este tipo de contratos tendrá como regla general una mayor cuantía por su propia naturaleza.

Figura 84. Cuantía por tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

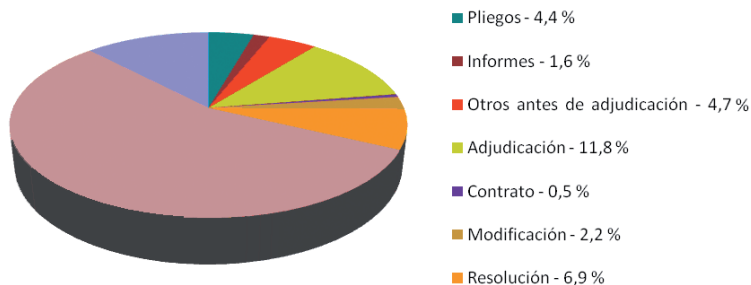
Nota metodológica: no hay significación estadística en los datos relativos a los contratos de gestión de SSPP.

2.2. Tipo de objeto impugnado

La información sobre el tipo de contrato impugnado se completa con la relativa al objeto del recurso. En relación con los datos obtenidos para los años 2003-2014, el porcentaje total de asuntos vinculados a la ejecución del contrato crece 13,8 puntos porcentuales en 2015. Puede constatarse una tendencia al aumento de los litigios sobre la ejecución de los contratos. En especial, hay que destacar el volumen de los asuntos vinculados a reclamaciones de cantidad por parte de los contratistas. Más de la mitad de los asuntos resueltos en la JCA se refieren a este tipo de casos (55,8%). Esto demuestra una escasa capacidad de la normativa aplicable para resolver las posibles eventualidades que se generen en esta fase contractual. En este sentido, hay que tener en cuenta que los asuntos que están resolviendo aún los tribunales se refieren a la normativa previa a la restricción de las modificaciones contractuales, lo que puede explicar el alto número de este tipo de litigios. Asimismo, la reducción del plazo para el pago de las certificaciones parciales por la Administración y los intereses devengados de la morosidad pueden incentivar a los contratistas a recurrir ante la JCA en estos casos. Habrá que esperar a años posteriores para analizar si la restricción legal de las modificaciones contractuales (arts. 105 y ss.TRLCSP) ayuda a reducir este tipo de litigios y si mejoran los pagos por las Administraciones.

Con respecto al resto de datos las variaciones son menores. No obstante, como se ha señalado, hay una progresión hacia la menor impugnación de los actos vinculados a la fase previa a la celebración del contrato. Solo en el 22,5% de los asuntos se impugnan actos previos al contrato. Una hipótesis que podría explicar esta circunstancia podría ser que la actividad de los órganos de recursos contractuales está descargando progresivamente a la JCA de actividad en estos supuestos. Sin embargo, el recurso especial solo comprende los actos previos a la celebración de contratos, que dan lugar a un porcentaje menor de litigios. Además, los umbrales económicos para acceder a los órganos de recursos contractuales suelen ser muy elevados y la litigiosidad en la JCA comprende contratos con cuantías muy diversas. El porcentaje de contratos de cuantías tan elevadas no es tan alto como para que se produzca una reducción de los litigios ligados a la preparación y adjudicación de esos contratos. Tal vez no hay que descartar la duración de los litigios contencioso-administrativos y la escasa adopción de medidas cautelares como factores que desincentivan acudir a los tribunales en esos casos, ya que cuando se trata de tutelar derechos de los licitadores o interesados en la adjudicación del contrato la posibilidad de suspender la celebración del contrato y de resolver el conflicto con celeridad son factores fundamentales para garantizar una tutela judicial verdaderamente efectiva.

Figura 85. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

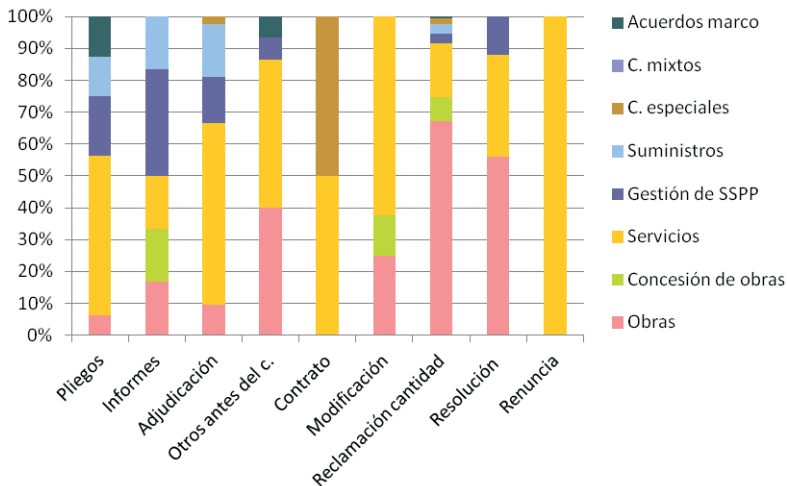
2.3. Tipo de objeto impugnado por tipo de contrato

La combinación de los datos relativos al tipo de objeto impugnado y al tipo de contrato arroja información interesante sobre el origen de la litigiosidad en esta materia. En algunos tipos contractuales el grueso de la litigiosidad se desplaza, tendencialmente, a la ejecución del contrato (recepción final, liquidación, devolución de garantías, etc.). Así, aunque en el caso de los contratos de obras se presenta una litigiosidad notable en toda la vida del contrato, el grueso parece situarse en la fase postcontractual. Los conflictos se centran especialmente en las reclamaciones de cantidad (67,2%) y la resolución del contrato (56%). Lo mismo sucede en el caso de las concesiones de obras, donde los conflictos pivotan en torno a la fase de ejecución, en especial en la modificación del contrato (12,5%) y las reclamaciones de cantidad (7,6%). En otro grupo de contratos, la litigiosidad se proyecta, por el contrario, sobre la fase previa a la ejecución del contrato. Es el caso de los contratos de gestión de servicios públicos, donde los recursos contencioso-administrativos aluden a la fase previa a la adjudicación del contrato (50% de los recursos contra pliegos y 57,1% de los relativos al acto de adjudicación). En el caso de los contratos de suministros, los litigios se centran en los pliegos (12,5%), informes (16,7%) y el acto de adjudicación (16,7%). No hay apenas litigios en la fase de ejecución, salvo en un pequeño porcentaje relacionado con reclamaciones de cantidad (3%). Algo similar sucede en el caso de los acuerdos marco. Más allá de estas dinámicas se sitúan los contratos de servicios, donde los litigios se concentran principalmente en torno a los pliegos (50%), otros actos antes de la adjudicación (46,7%) y la adjudicación del contrato (57,1%). Pero también destacan los conflictos relacionados con la modificación del contrato (62,5%) y la renuncia al mismo (100%). Los supuestos de los

contratos administrativos especiales y los contratos mixtos presentan una litigiosidad demasiado escasa como para extraer conclusiones relevantes.

A la vista de los datos expuestos, puede pensarse que el desplazamiento de los litigios a una fase u otra de la vida contractual puede relacionarse con distintos factores: la competitividad estructural del mercado en el que operan las empresas involucradas; el tipo de Administración que celebra los contratos; la propia complejidad de las prestaciones, etc. Ahora bien, la litigiosidad de las concesiones, tanto de obras como de servicios públicos, parece explicarse con el mismo patrón que aparece en los contratos de obras y servicios, respectivamente. Esto significa que se recurren los actos previos o posteriores a la celebración del contrato en función de su objeto: obras o servicios. De modo que la fórmula concesional no parece ser determinante para condicionar el objeto de la litigiosidad, sino la prestación realizada y el mercado en el que operan los licitadores interesados en ella.

Figura 86. Tipo de contrato en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]



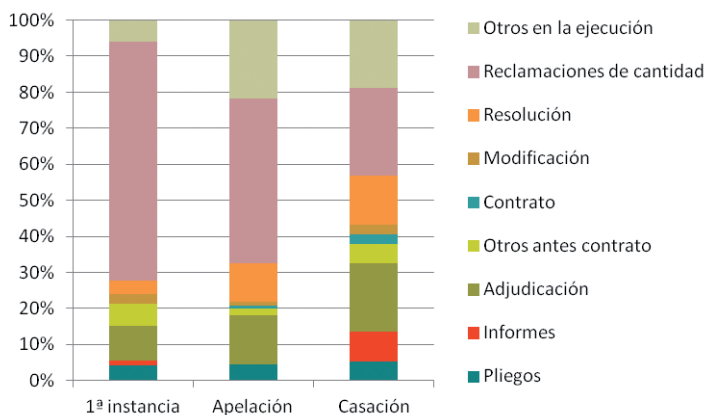
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.4. Tipo de objeto impugnado por instancia

Cuando se analizan los datos de objeto impugnado por instancia, se aprecia la misma tendencia que era visible en el *Informe CIJA 2015*. En primera instancia y apelación se mantienen unos porcentajes muy similares, que ponen de manifiesto el claro protagonismo de los litigios sobre la ejecución de los contratos. Sin embargo, en casación, los porcentajes relativos a actos de preparación y adjudicación, por un lado, y a ejecución, por otro, se

equilibran. En esa instancia los casos vinculados a los actos previos a la celebración del contrato llegan prácticamente al 40%, duplicando el porcentaje cercano al 20%, que se aprecia tanto en primera instancia como en apelación. Estos datos podrían considerarse poco intuitivos si se piensa que el contratista tiene mayores incentivos que el licitador o un tercero interesado para transitar por las distintas instancias judiciales. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el porcentaje de estimación es muy elevado en los casos en que recurren los contratistas [*infra* Figuras 92 y 98]. De modo que sus pretensiones se satisfacen en primera instancia en un alto número de supuestos y la Administración no recurre apenas en ese tipo de supuestos [*infra* Figura 92]. Además, las reclamaciones de cantidad que suponen un importante porcentaje de los litigios no siempre tienen suficiente entidad económica como para permitir el acceso al recurso de casación. Por otro lado, hay que tener en cuenta que en los litigios sobre la preparación y adjudicación de los contratos pueden darse nuevos problemas jurídicos o más difíciles que en la fase de ejecución. La normativa aplicable es relativamente novedosa y compleja y no siempre existe una jurisprudencia consolidada al respecto. Ello puede redundar en un interés mayor de los recurrentes en acudir a las vías de recurso para defender sus pretensiones con independencia de su posición con respecto al contrato. De hecho, la Administración recurre mucho más en los supuestos de preparación y adjudicación que contra actos de ejecución del contrato [*infra* Figura 92].

Figura 87. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



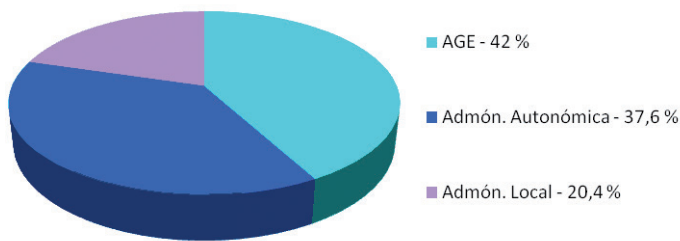
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3. Administración responsable

3.1. Datos generales

El análisis de los datos en torno a la Administración responsable en los litigios contencioso-administrativos de contratación pública no revela una especial conflictividad en ningún nivel territorial. De hecho, los porcentajes son similares a los que se presentan en los conflictos planteados ante el TACRC [*supra* Figura 71]. La Administración General del Estado y la Administración autonómica presentan prácticamente el mismo porcentaje de litigios, en torno al 40%. La menor presencia de la Administración local se explica por la ausencia en el estudio jurisprudencial de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que afecta a los resultados en este apartado.

Figura 88. Administración responsable en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

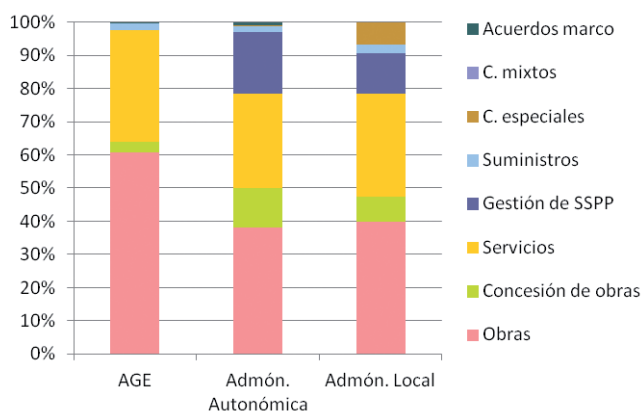
3.2. Tipo de contrato por Administración responsable

El siguiente paso del análisis consiste en determinar la relación existente entre los tipos contractuales y la Administración responsable. Los datos agregados muestran que el grado de litigiosidad de cada tipo contractual depende de la Administración responsable en la medida en que celebra más uno u otro tipo de contrato. De ese modo, en el ámbito estatal, donde se realizan las mayores obras de infraestructuras, hay más impugnaciones de contratos de obras (superior al 60%) que en los ámbitos autonómico (41%) y local (39,6%). Además, no hay impugnaciones de contratos de gestión de SSPP, en la medida en que es un tipo contractual poco habitual en el Estado. En cuanto al nivel de impugnación del resto de contratos –suministros, servicios, contratos especiales– se mantiene en unas cifras similares a las del resto de Administraciones. A nivel autonómico y local la proporción de impugnaciones por tipos contractuales es prácticamente simétrica. El

grueso de las impugnaciones se centra en los tipos contractuales vinculados a la realización de obras, seguidos por los contratos ligados a los servicios (30% en las CCAA y 31% en los entes locales) y la gestión de servicios públicos (20% en el ámbito autonómico y 12% en el nivel local).

Con la perspectiva ofrecida por estos datos podría señalarse que el nivel de Administración responsable del contrato no determina necesariamente una mayor litigiosidad de ciertos tipos contractuales porque entrañen, por ejemplo, una mayor complejidad en su gestión. Parece simplemente que el objeto del contrato determina la litigiosidad, teniendo en cuenta que en el caso de las obras el recurrente será normalmente el contratista y en los contratos de servicios y suministros, los licitadores o terceros interesados en el contrato. En función del volumen de contratos de cada tipo que se realice en cada nivel territorial de poder destacará la litigiosidad de unos u otros.

Figura 89. Tipo de contrato por Administración responsable (datos agregados) (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

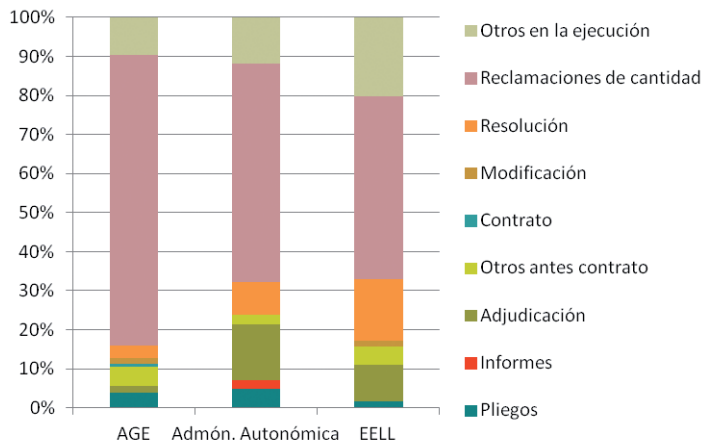
3.3. Tipo de actividad impugnada por Administración responsable

Si se atiende al dato de la Administración responsable en razón del objeto impugnado, lo más destacable es el volumen de las reclamaciones de cantidad en el ámbito de la AGE (74,2%), frente a la Administración autonómica (56%) y la Administración local (46,9%). En este sentido, hay que tener en cuenta que las cuantías devengadas en concepto de intereses por demoras en el pago del precio pueden ser muy elevadas, lo que supone un importante incentivo para acudir a la JCA. Asimismo, hay que poner de relieve el alto volumen de impugnaciones de resoluciones contractuales a nivel local (15,6%) frente a otros niveles territoriales (AGE – 3,2% y Admón. autonómica – 8,3%). Esta circunstancia puede

explicarse, tal vez, por los problemas derivados de la crisis económica que han estado ligados a la resolución de contratos, especialmente a nivel local.

Con respecto a la fase precontractual, llama la atención la menor litigiosidad que presenta en el ámbito del Estado con carácter general. Esta circunstancia puede deberse a distintos factores: por ejemplo, la existencia de un mercado menos complejo en el caso de la contratación de obras, que ocupa la mayor parte de la actividad contractual en este nivel de Administración [*supra* Figura 89]; la ausencia de contratos de gestión de servicios públicos; y el bajo porcentaje de contratos de concesión de obras. En cualquier caso, hay que destacar que la impugnación de pliegos es mucho menor en el ámbito local, con un 1,6%, frente al 4% de la AGE y el 4,8% de la Administración autonómica. En este sentido, hay que tener en cuenta que la falta de análisis de los supuestos planteados ante los Juzgados Contencioso-Administrativos puede alterar el resultado, ya que no se tienen en cuenta los asuntos resueltos en primera instancia por estos órganos.

Figura 90. Objeto impugnado por Administración responsable (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

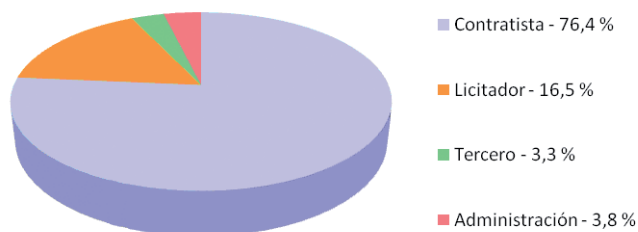
4. Tipo de recurrente

4.1. Datos generales

En relación con el tipo de recurrente, el *Informe CIJA 2015* puso de manifiesto la existencia de un número mucho mayor de recurrentes personas jurídicas que personas físicas. Este dato se confirmaba tanto en primera como en segunda instancia durante los años 2003-2014. En el año 2015 no se han producido alteraciones relevantes con

respecto a esas cifras. De hecho, la naturaleza de los contratos públicos tiene como consecuencia que las recurrentes sean normalmente empresas y, por tanto, personas jurídicas. Por esa razón puede ser más relevante analizar la posición jurídica del recurrente con respecto al contrato. En ese sentido, el resultado muestra un claro protagonismo del contratista en los litigios en materia de contratación pública en 2015. En un 76,4% de los casos es el contratista el que recurre, frente al 16,5% de licitadores, el 3,3% de terceros y el 3,8% de la Administración. Este resultado es coherente con el hecho de que la ejecución del contrato siga ocupando a los tribunales en un elevado número de litigios. Ello puede deberse, quizás, a los importantes incentivos que tienen los contratistas para acudir a esta vía jurisdiccional.

Figura 91. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]

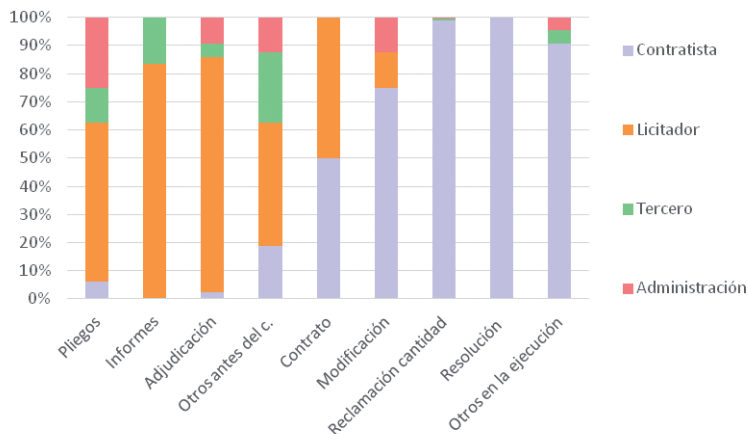


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4.2. Tipo de recurrente en razón de la actividad impugnada

Al relacionar los datos sobre el tipo de recurrente con los de la actividad impugnada se muestra una conexión lógica y, en cierto modo, evidente. Los contratistas están ligados a los litigios en torno a la ejecución, porque en esa fase tienen un incentivo fundamental para defender sus intereses frente a la Administración. Por su lado, los licitadores y terceros tienen un especial interés en defender su posición en un momento en el que aún tienen posibilidades reales de ser adjudicatarios del contrato, de forma que recurren habitualmente las actuaciones previas a la ejecución. En este sentido, podría añadirse que solo recientemente los licitadores pueden llegar a tener conocimiento de actos como las modificaciones. De manera que anteriormente no se daban las condiciones que les hubieran permitido impugnarlos. Habrá que esperar, por tanto, a analizar los resultados de los años sucesivos para confirmar la hipótesis señalada: los licitadores y terceros recurren, fundamentalmente, si están a tiempo de obtener el contrato o de obtener algún tipo de resarcimiento; si no, no muestran interés en acudir a la JCA.

Figura 92. Tipo de recurrente en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]

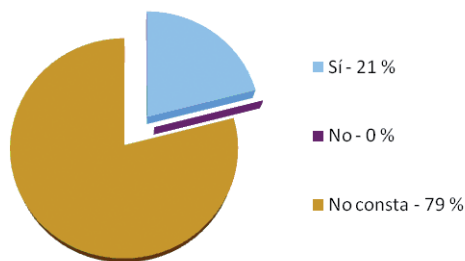


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5. Recurso administrativo

Tras el análisis del tipo de actividad administrativa que origina la litigiosidad en sede contencioso-administrativa, hay que analizar las cuestiones relativas a la actividad judicial. Pero antes es preciso tener en cuenta si existe o no recurso administrativo previo. Como se puso de manifiesto en el *Informe CIJA 2015*, uno de los principales problemas que plantea el análisis del control de la Administración es la ausencia de datos en torno a la interposición de los recursos administrativos ordinarios. La Administración no ofrece ninguna estadística al respecto. Por esa razón, la información proporcionada en las sentencias judiciales es fundamental para completar esa laguna. Además, hay que tener en cuenta que en los casos de reclamaciones de cantidad –que suponen un importante porcentaje de los recursos totales– no es necesario interponer recurso administrativo previo conforme al art. 217 TRLCSP. Esto reduce aún más los supuestos que son susceptibles de impugnación mediante los recursos administrativos ordinarios. No obstante, con los datos extraídos del análisis jurisprudencial realizado se aprecia una leve mejora en torno a la existencia de información sobre la existencia o no de recurso administrativo previo en 2015: sube un 2,6% el número de casos en los que se informa de la existencia de recurso administrativo previo (se pasa, así, de un 18,4% a un 21%).

Figura 93. Existencia de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]



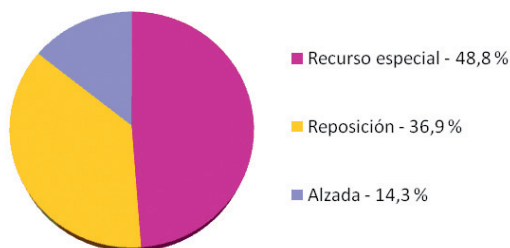
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En relación con el tipo de recurso administrativo en los casos en que se informa de su interposición, se presentan importantes variaciones con respecto a *Informe CIJA 2015*. Si los datos agregados de 2003 a 2014, arrojaban una pequeña presencia del recurso especial (5,2%), en 2015 este recurso es más importante. Esta cifra, no obstante, debe interpretarse con mucha cautela, ya que, como se ha visto en la parte referida a la impugnación de las resoluciones de los órganos de recursos contractuales, son pocas las resoluciones que se impugnan ante la JCA [*supra* Figura 77]. Lo que sí es llamativo, sin embargo, es que las sentencias den cuenta de la interposición previa de un recurso especial y no tanto de los recursos administrativos ordinarios. Ello puede deberse al interés del tribunal en destacar la procedencia de la resolución de un órgano técnico especializado en la materia de cara a llevar a cabo su tarea de revisión. Mientras que en los demás casos no se considera relevante especificar el tipo de recurso administrativo interpuesto o, incluso, si se ha interpuesto o no ese recurso. Por lo que se refiere a las cifras relativas al recurso de reposición y al recurso de alzada, hay que destacar que se reducen prácticamente a la mitad con respecto a la media de los doce años anteriores. Del 68,7% de reposición se pasa al 36,9%; y el 25,2% del recurso de alzada se reduce a un 14,3%.

Para profundizar en el análisis del protagonismo que ha ido adquiriendo el recurso especial en materia de contratación pública es interesante tener en cuenta su evolución de acuerdo con la normativa aplicable. Así, sin perjuicio del sesgo derivado de la insuficiencia de información sobre la interposición de recursos ordinarios, hay que destacar que en los supuestos que resuelve la JCA con base en la LCSP, se interpone recurso especial en un 39,3% de casos. Esa cifra se eleva al 86,7% cuando la norma aplicada es el TRLCSP. Por su parte, el recurso de reposición pasa de un 39,3% a un 13,3%; y el recurso de alzada pasa de un 21,4% a un 0%. Se percibe, por tanto, un claro éxito del recurso, que se ha consolidado desde su previsión inicial en la LCSP. En este sentido, podría in-

terpretarse que la creación de los órganos de recursos contractuales a través de la Ley 34/2010 ha contribuido claramente a esa consolidación del recurso. Hay que tener en cuenta que el tipo de recurso interpuesto no parece depender del tipo de recurrente (persona física o persona jurídica); tampoco del tipo de contrato con el que se vincula la impugnación. Podría concluirse, por tanto, que la normativa aplicable parece ser la variable determinante para explicar el tipo de recurso administrativo previo que se interpone y del que se da cuenta en la sentencia.

Figura 94. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6. Razonamiento de la sentencia

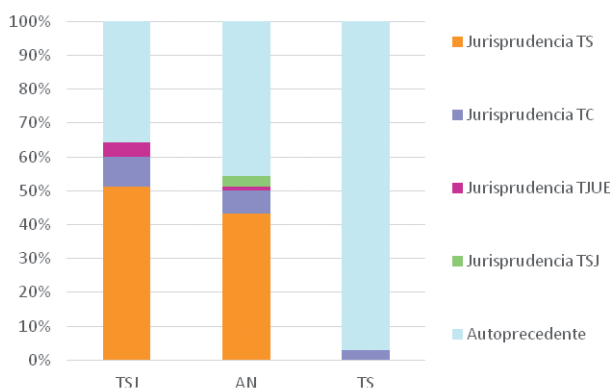
El informe CIJA sobre la justicia administrativa pretende ir más allá del estudio de los clásicos parámetros formales de funcionamiento de la JCA. Por esa razón, entre otras variables, se hace un esfuerzo por estudiar el razonamiento de la sentencia. En el *Informe CIJA 2015* se ofrecieron algunos datos preliminares sobre la utilización de precedentes judiciales en la argumentación judicial. En esta edición se afina la información sobre la procedencia de la jurisprudencia invocada por los tribunales en materia de contratación pública y sobre su relación con el objeto impugnado.

6.1. Jurisprudencia invocada por Tribunal

Conforme a los datos analizados, puede afirmarse que la jurisprudencia del TS es, sin duda, la más influyente en todos los tribunales. En cerca del 50% de los asuntos se cita jurisprudencia del TS, tanto por los TSJ como por la AN. Asimismo, la cita de auto-precedentes es muy significativa: más de un 35% en los TSJ, superior al 45% en la AN, y cercana al 98% en el caso del TS. La invocación de jurisprudencia del TJUE solo es re-

levante en el caso de los TSJ, donde se invoca en un 4,4% de los supuestos; en el TS es prácticamente inexistente y también es muy baja en la AN (1,1%). Algo similar sucede con la jurisprudencia del TC, que se utiliza de forma más habitual por los TSJ (8,9%) que por la AN (6,7%) y por el TS (2,9%). Puede señalarse, así, que los TSJ, seguidos de la AN son los tribunales que emplean una argumentación jurisprudencial más rica. Esta circunstancia es razonable si se tiene en cuenta que la resolución de los asuntos en primera instancia requiere un mayor esfuerzo argumentativo, especialmente en los casos ligados a la preparación y adjudicación del contrato que plantean una litigiosidad más conflictiva [*infra* Figura 87].

Figura 95. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2015)
[en porcentaje]



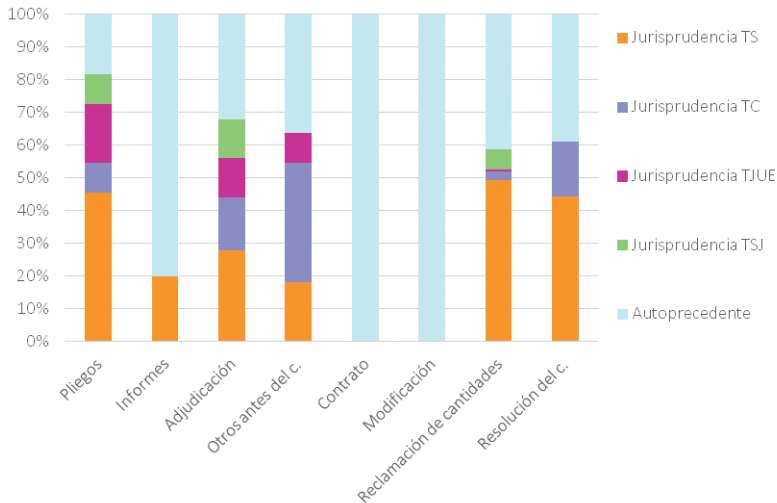
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CUIA-UAM.

6.2. Jurisprudencia invocada por objeto impugnado

Si la información sobre la jurisprudencia invocada se combina con los datos sobre el objeto impugnado, se obtiene un mapa claro de la influencia de cada tipo de jurisprudencia. En primer lugar, se aprecia una mayor riqueza argumentativa, a través de la utilización de criterios jurisprudenciales de distintos órganos jurisdiccionales, en los objetos impugnados que se ligan a la fase previa a la celebración del contrato. Esto tiene sentido, en la medida en que es la fase más problemática, en la que hay que aplicar normativa europeizada, lo que plantea más retos a los tribunales. Así, se aprecia cómo la jurisprudencia del TJUE se invoca especialmente en los actos previos a la celebración del contrato. Algo similar sucede con la jurisprudencia del TC que se invoca de forma mucho más habitual antes de la celebración del contrato, sin perjuicio de su relevancia en los casos de resolución del contrato. Además, hay que destacar la importancia fundamental del autoprecedente en todos

los supuestos, que parece fundamental para garantizar la coherencia en la actuación de cada órgano y agilizar la resolución de los recursos.

Figura 96. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por tipo de acto impugnado (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7. Sentido del fallo

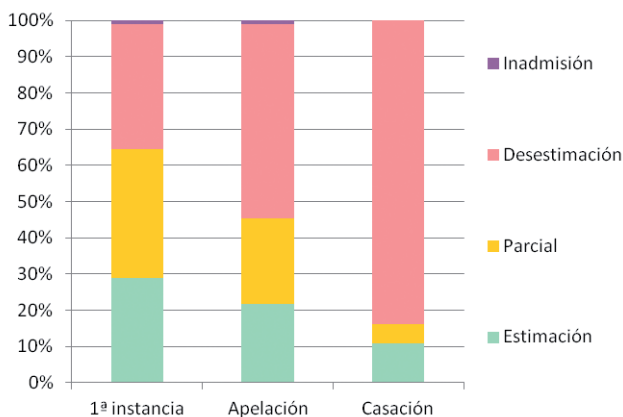
Tras el análisis de las variables expuestas hasta el momento, llega el momento de abordar el contenido del fallo. Estos datos permiten determinar el nivel de acierto en la interpretación y aplicación de las normas por la Administración en esta materia, así como la capacidad de los órganos judiciales para depurar la corrección de sus propias decisiones. Por esa razón se analiza el contenido del fallo desde distintas perspectivas y en combinación con distintas variables de funcionamiento de la JCA.

7.1. Sentido del fallo por instancia

Los datos en torno al sentido del fallo en razón de la instancia en 2015 coinciden prácticamente con la media referida a los años comprendidos entre 2003 y 2014. El porcentaje de estimación total y parcial y desestimación en primera instancia y apelación es casi idéntico. Únicamente hay un descenso en sede de casación, donde el porcentaje de estimación total y parcial se reduce cerca de 10 puntos porcentuales. Puede apreciarse, por tanto, una tendencia dentro de la JCA a respetar el contenido de las resoluciones judiciales impugnadas cuando se está en el ámbito de la contratación pública. Ello puede deberse al planteamiento

miento de numerosas cuestiones de índole técnica en primera instancia, que no pueden apreciarse en sede de recurso. Esta circunstancia se hace especialmente patente en el caso del recurso de casación, donde el porcentaje de estimación se reduce de forma radical.

Figura 97. Sentido del fallo en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

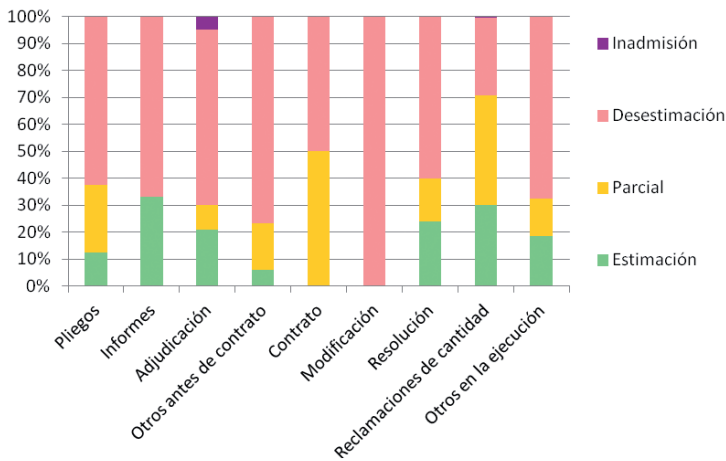
7.2. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado y del tipo de contrato

Cuando se desagregan los datos del sentido del fallo en razón de la actividad contractual impugnada, también se aprecia un resultado similar a la constatada en el *Informe CIJA 2015*. Los porcentajes de estimación (total y parcial) son superiores, por regla general, en los actos ligados a la ejecución del contrato que en los relativos a su preparación y adjudicación. Sin embargo, pueden apreciarse algunas diferencias destacables. Cuando se impugnan los contratos aumenta sustancialmente el porcentaje de estimación parcial, hasta un 50%, cuando entre 2003-2014 el porcentaje de estimación (total y parcial) no llegaba al 20%. También en el caso de las modificaciones hay un 100% de desestimaciones, frente al 37% de estimaciones que se registraba en el *Informe CIJA 2015*. Asimismo, en las resoluciones del contrato baja 10 puntos porcentuales la cifra total de estimaciones.

Esta diferencia en las cifras puede explicarse por la identificación que se realiza este año de los supuestos relativos a las reclamaciones de cantidad, que en el *Informe CIJA 2015* aparecían incluidas en la categoría de “otros actos en la ejecución”. En el caso de las reclamaciones de cantidad aparece el porcentaje más alto de estimaciones totales (30%) y parciales (40%). De modo que es el tipo de actos donde el índice de desestimaciones es más bajo (28,6%). Además, como se ha visto antes, la Administración no recurre apenas estas decisiones judiciales [*supra* Figura 87]. Este dato es fundamental para comprender

la importancia del volumen de litigios vinculados a estos casos. Las probabilidades de que las pretensiones del contratista se estimen son mucho más elevadas que en el resto de casos. Por esa razón es criticable que en esta situación la Administración no adopte medidas encaminadas a reconocer las cantidades adeudadas a los contratistas con el fin de evitar el devengo de intereses, reducir el número de litigios y evitar el coste y la carga del proceso a los recurrentes. Asimismo, el legislador podría crear fórmulas alternativas a las judiciales para resolver estos conflictos, que congestionan en gran parte su funcionamiento.

Figura 98. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En cuanto a la posible relación existente entre el sentido del fallo y el tipo de contrato hay que señalar que, de acuerdo con el análisis realizado, el tipo de contrato no es determinante para condicionar el sentido del fallo. En todos los casos, la estimación total y parcial se sitúa levemente por encima del 50% y la desestimación en torno al 50% o por debajo del mismo. Parece, por tanto, que el tipo de contrato no afecta al éxito que pueda tener el recurso contencioso-administrativo.

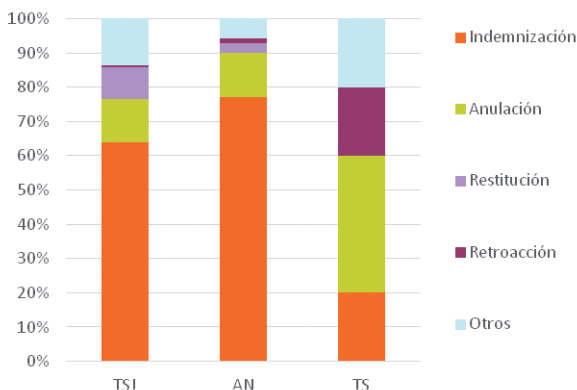
8. Tipo de tutela

8.1. Tipo de tutela por Tribunal

Junto al sentido del fallo, es fundamental analizar el tipo de tutela específico que dispensan los tribunales en caso de estimación de las pretensiones del recurrente. En el ámbito de la contratación pública es llamativo el alto porcentaje de asuntos en los que la

tutela es resarcitoria, es decir, que consiste en una indemnización por los daños ocasionados. Así, tanto en los TSJ como en la AN el porcentaje se sitúa por encima del 60% y del 70%, respectivamente. Solo en el caso del TS llama la atención el escaso reconocimiento de indemnizaciones, en el 20% de los asuntos. Si se entiende que este tipo de tutela es de menor calidad que la tutela restitutoria, en la medida en que responde a la reparación de daños ya ocasionados por la actuación contraria a Derecho de la Administración, podría señalarse que la calidad de la justicia administrativa en este punto es deficitaria. La inexistencia de una suspensión automática y la larga duración de los procesos, parece impedir con frecuencia el reconocimiento de medidas de restitución de la legalidad. Solo se adoptan medidas restitutorias en un 9,2% en los TSJ y un 2,9% en la AN. La anulación, como medida de restitución sí es más habitual: en un 40% de los casos en el TS, pero solo por encima del 12% en los TSJ y la AN. En cuanto a la retroacción de actuaciones, solo se observa en el caso del TS, donde la propia naturaleza de la casación lleva aparejada la retroacción de actuaciones en algunos casos. Puesto que la duración de los procedimientos judiciales se está acortando progresivamente, habría que mejorar la ratio de adopción de medidas cautelares con el fin de aumentar los supuestos de restitución de la legalidad, evitando el gasto que supone el pago de indemnizaciones.

Figura 99. Tipo de tutela por Tribunal (2015) [en porcentaje]



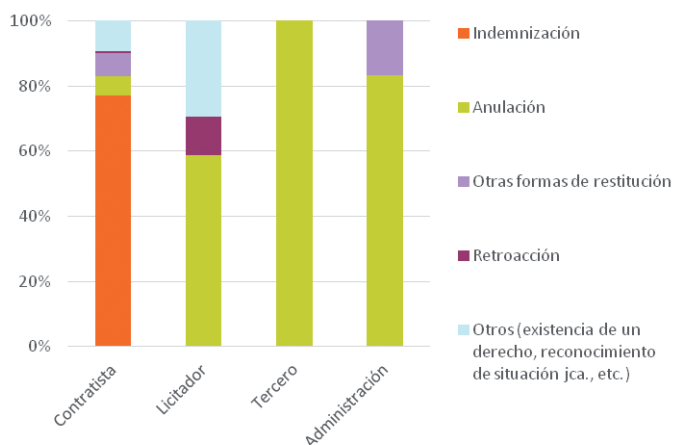
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8.2. Tipo de tutela por tipo de recurrente

El análisis del tipo de tutela es insuficiente si no se combina con los datos en torno al tipo de recurrente, con el fin de obtener una imagen completa de la tutela dispensada por los tribunales. Algunos de los datos resultantes son de gran interés. Únicamente se reconoce

tutela resarcitoria a los contratistas, en un 77,1% de los casos en los que se estiman sus pretensiones. Ni a los licitadores ni a los terceros se les reconocen indemnizaciones, y ello a pesar de que en un 6,7% de los casos los licitadores tienen como pretensión la obtención de un resarcimiento por los daños ocasionados. Es posible que esta situación se explique por la exigente aplicación de los requisitos propios de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los órganos judiciales. La prueba de la relación de causalidad en los supuestos de daños causados a un licitador es más compleja que en el caso de los contratistas. Sin embargo, la tendencia europea a flexibilizar la causalidad cuando existe una “posibilidad real” de obtener el contrato, debería tenerse en cuenta a la hora de resolver este tipo de litigios. El resto de datos, referidos a la restitución, no ofrece datos destacables. Únicamente hay que tener en cuenta el escaso volumen de retroacción de actuaciones, que se reconoce únicamente en los litigios abiertos por licitadores (11,8%), a pesar de que forma parte de las pretensiones de terceros (8,3%) y de la Administración (7,1%). Hay que tener en cuenta que la duración del proceso impide en muchas ocasiones retrotraer las actuaciones, a lo que se suma la escasa práctica de adopción de medidas cautelares.

Figura 100. Tipo de tutela por tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]



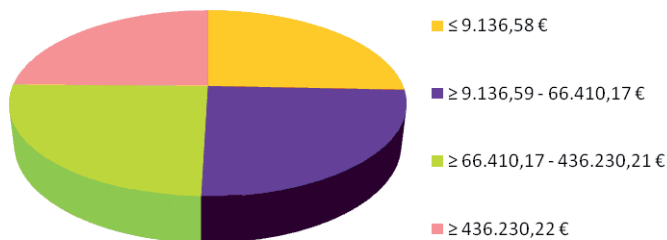
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8.3. Cuantías indemnizatorias

Por último, hay que analizar las cuantías indemnizatorias que se reconocen por los tribunales. Como acaba de señalarse, el reconocimiento de indemnizaciones se refiere únicamente a los contratistas. En esos casos, a la cuantía del precio que debe pagar la Administración por la ejecución del contrato, se suman las indemnizaciones que derivan de

los daños que sufre el contratista. De modo que el coste total del contrato puede llegar a elevarse considerablemente. Como muestra la siguiente figura, en torno a un 25% de las indemnizaciones tiene una cuantía inferior a 9.000 € aproximadamente. Otro 25% comprende indemnizaciones que van de algo más de 9.000 € a más de 66.410 €. Más del 50% de las indemnizaciones está por debajo de los 67.000 €. Ahora bien, el porcentaje restante se refiere a indemnizaciones de una cuantía muy superior. Un 25% comprendería indemnizaciones que van de desde los 66.410 € a los 426.230 €, mientras que el otro 25% incluye indemnizaciones muy cuantiosas, que superan esta última cifra. Además, hay que tener en cuenta que los datos en torno a las cuantías destinadas a indemnización deben complementarse con los datos en torno a los intereses reconocidos. De los supuestos en los que se solicita el reconocimiento de intereses, hay un 75,5% de casos en los que se reconocen los intereses. En el resto, el 24,5%, se desestima la solicitud. El sobrecoste vinculado a la ejecución del contrato y que se vincula al pago de indemnizaciones no es, por tanto, nada desdeñable y supone un claro aumento del presupuesto público total destinado a la ejecución de los contratos públicos.

Figura 101. Cuantías indemnizatorias reconocidas a los contratistas en la JCA (datos agregados) (2015) [en porcentaje]

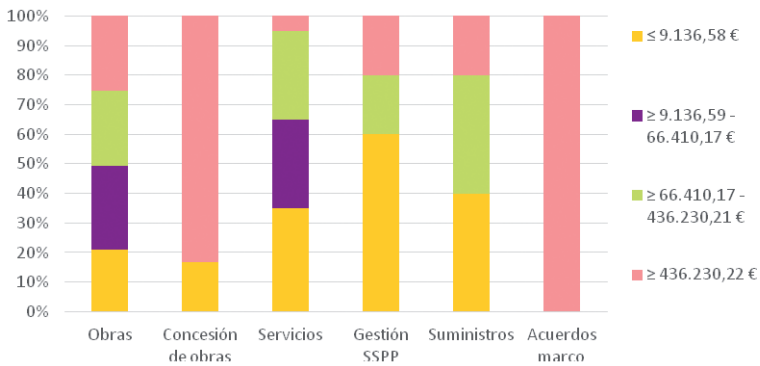


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Si se analizan los mismos datos en relación con el tipo de contrato ejecutado, se aprecia cómo las cuantías indemnizatorias más elevadas tienen lugar en los contratos de concesión de obras y en los acuerdos marco. En los primeros, más de un 80% de las indemnizaciones es superior a los 436.230 € y en los segundos esa cifra se eleva al 100%. En los contratos de obras, donde se presenta la mayoría de los casos de reconocimiento de indemnizaciones, las cuantías se reparten por tramos de forma muy equilibrada. Algo similar sucede en los contratos de servicios, aunque los supuestos de cuantías más bajas aumentan y disminuyen los de cuantías elevadas. Estas diferencias pueden atribuirse a las diferentes cuantías de cada tipo de contrato. Siguiendo este razonamiento llama la atención, sin embargo, que

en los contratos de gestión de SSPP las cuantías indemnizatorias se sitúan en su mayoría (60%) en cuantías inferiores a los 9.136 €, así como que en los contratos de suministros esas indemnizaciones solo alcancen el 40%. Además, en estos dos tipos de contratos no parece haber indemnizaciones en el tramo intermedio que va de los 9.136 € a los 66.410 €. El resto de indemnizaciones tiene una cuantía superior. En cualquier caso, hay que interpretar estos datos con cautela, ya que no hay referencias previas al respecto. De modo que habrá que esperar a analizar estos datos en años sucesivos para comprobar hasta qué punto las cifras son estables o están condicionadas por la coyuntura específica de los litigios generados en casos concretos.

Figura 102. Cuantía indemnizatoria al contratista por tipo de contrato (2015) [en porcentaje]



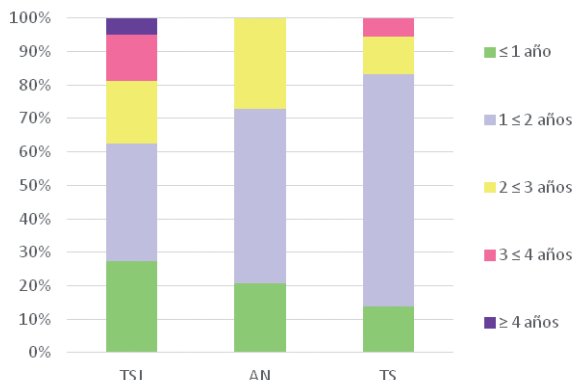
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

9. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis del funcionamiento de la justicia y de su calidad. Con respecto al *Informe CIJA 2015* se aprecia una clara tendencia a la reducción de la duración de los procesos, que se hace especialmente visible en el caso del TS. Al fin y al cabo el año pasado se mostraban los datos agregados de 2003-2014 y ahora puede analizarse la duración en 2015. Conforme a la información obtenida, se reducen sustancialmente los procesos que se prolongan durante más de cuatro años. Solo se presentan en los TSJ y, en menor medida, en el TS. La mayoría de asuntos tiene una duración inferior a dos años, así sucede en el caso de los TSJ (62,5%), con más frecuencia en la AN (73%) y de forma más evidente en el TS (83,3%). Esta evolución de la duración de los asuntos tiene lógica, si se tiene en cuenta que los procesos de revisión están llamados, por regla general, a tener una duración menor que los procesos de primera instancia. No obstante, esta regla puede tener

excepciones, como se analiza en la sección dedicada a la comparación entre sectores en este informe.

Figura 103. Duración del proceso por Tribunal (datos agregados) (2015) [en porcentaje]



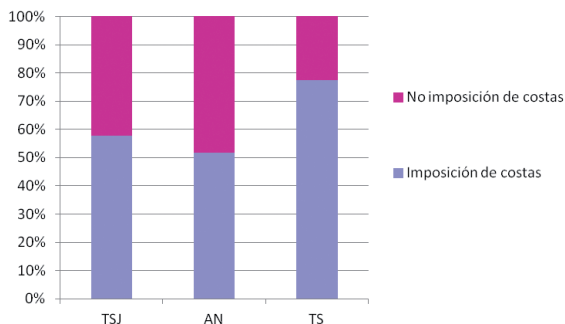
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Si se atiende a la media de duración de los litigios, hay que tener en cuenta que en el 50,9% de los casos la duración es menor a dos años; en el 43,7% los litigios tienen una duración entre dos y cuatro años; y solo en el 5,3% la duración del proceso se prolonga más allá de cuatro años. De forma que la media del proceso contencioso-administrativo fue de 2,3 años en 2015. Estos datos constituyen una buena noticia, pues implica una clara reducción de la duración de los procesos en materia de contratación pública, donde la rapidez tiene un especial valor por las consecuencias económicas de la consolidación de distintos intereses a lo largo del tiempo.

10. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA se refiere a la imposición de costas procesales. Los datos se alejan de forma relevante con respecto a la tendencia media de los últimos doce años registrada en el *Informe CIJA 2015*. En la actualidad, se imponen costas en más de la mitad de los asuntos, tanto en el caso de los TSJ como de la AN, donde se analizan asuntos de primera instancia y apelación. En el caso del TS el porcentaje de asuntos en los que se imponen las costas es aún mayor. En ese supuesto la tendencia sí es similar a la de los años anteriores. Puede apreciarse, por tanto, una tendencia creciente a la imposición de las costas siguiendo el criterio legal de imposición de costas con base en el vencimiento, realizada a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

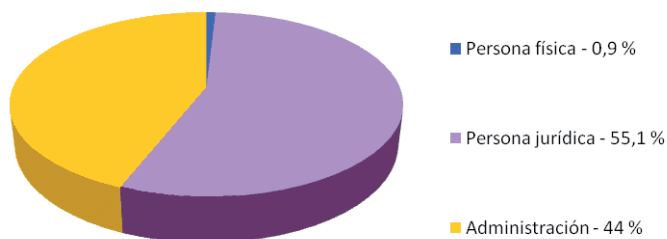
Figura 104. Condena en costas. Desglose por Tribunal (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por otro lado, si se observan los datos en relación con el tipo de recurrente al que se imponen las costas, se observa que no hay un sesgo a favor de la Administración o los particulares. Las cifras son similares en ambos casos.

Figura 105. Imposición de costas por tipo de recurrente, datos agregados (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

III. Conclusiones

Éxito de los órganos de recursos contractuales, beneficio para unos pocos

- ◆ El análisis del funcionamiento de los órganos de recursos contractuales desde su creación solo puede conducir a confirmar su éxito. Los datos ponen de manifiesto que, a pesar del carácter potestativo del recurso especial, allí donde es posible se recurre por esta vía antes de acudir a los órganos judiciales. Es más, cuando se ha obtenido una resolución de los órganos de recursos contractuales, en muy pocas ocasiones se acude a la vía judicial. A esta situación han podido conducir distintos factores, como la rapidez en la resolución del recurso, el elevado nivel técnico de los miembros de los tribunales, así como la suspensión automática derivada de la impugnación de la adjudicación.

- ◆ A esta conclusión hay que añadir, sin embargo, que el impacto de esta vía de recurso en términos absolutos es ciertamente pequeño. El acceso a los recursos contractuales está muy limitado por las cuantías económicas de los contratos. De modo que, aunque la calidad de la justicia administrativa mejora sustancialmente en estos casos, no supone un cambio total de modelo. En la mayoría de supuestos no puede emplearse esta vía especial. Su ampliación a más supuestos exigiría el diseño de una estrategia clara de dotación de medios personales y económicos que permitiera garantizar su buen funcionamiento a mayor escala.

Más medios y más independencia para los órganos de recursos contractuales

- ◆ Aunque los porcentajes de estimación de los órganos de recursos contractuales son simétricos a los de los órganos judiciales (en torno al 30%), su independencia no se garantiza suficientemente desde una perspectiva organizativa. No cuentan con medios de apoyo propios ni con un presupuesto diferenciado, dependen totalmente de su Administración de adscripción. Esto impide adoptar decisiones sobre la distribución de sus propios medios para mejorar el funcionamiento de los órganos de recursos contractuales. Un modelo de referencia en la justicia administrativa requiere un reconocimiento adecuado de sus necesidades y de su independencia desde cualquier punto de vista.

Más información y más homogénea sobre los órganos de recursos contractuales

- ◆ El reducido número de órganos de recursos contractuales y su relativamente reciente creación deberían servir para poner en marcha una estrategia uniforme y eficaz de transparencia que mejore el conocimiento de su funcionamiento en la comunidad jurídica. En ese sentido, es necesaria más información y presentada con parámetros homogéneos sobre el funcionamiento de los órganos de recursos contractuales. El diseño de una memoria anual unificada, que pudieran emplear todos los órganos resolvería fácilmente esa carencia y permitiría realizar un seguimiento riguroso y adecuado de su actividad.

Los contratos de servicios, los más litigiosos en su preparación y adjudicación

- ◆ El análisis de la actividad administrativa que está en el origen de los litigios pone de manifiesto que los contratos de servicios, con independencia de cuantías, son los que generan una mayor conflictividad en su fase de preparación y adjudicación. Esto pone de manifiesto que la estructura del mercado en el que operan los licitadores y la existencia de menores barreras de entrada aumentan los niveles de litigiosidad.

Los contratos de obras se ejecutan peor e implican sobrecostes

- ◆ El estudio jurisprudencial realizado muestra cómo los contratos de obras son los que implican la mayor parte de la litigiosidad en la JCA. Los conflictos se refieren fundamentalmente a la fase de ejecución y, en concreto, a reclamaciones de cantidad

por parte de los contratistas. El nivel de estimación en estos casos es muy elevado y suele llevar al pago de indemnizaciones por daños y perjuicios que incrementan sobremanera los costes totales de ejecución de los contratos.

- ◆ En estos casos y en todos los que se refieren a las reclamaciones de cantidad, la JCA suele dar la razón a los contratistas y la Administración no suele recurrir, acepta el fallo. Existe, por tanto, una importante deficiencia en el funcionamiento de la Administración que implica la judicialización de un elevado número de casos. El legislador debería tomar medidas al respecto y la Administración debería evitar que estos asuntos congestionen a los órganos judiciales. La utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos que permitan el reconocimiento de la deuda y la programación del pago de la misma de forma satisfactoria para ambas partes evitaría la intervención judicial en supuestos que pueden requerir una mera mediación entre las partes.

La ejecución del contrato, la asignatura pendiente

- ◆ La aplicación del Derecho europeo de los contratos públicos supone numerosos retos para la comunidad jurídica, sin embargo, la realidad muestra que el grueso de los litigios afectan a la fase de ejecución. El legislador no puede, por tanto, derivar responsabilidades a otras instancias. La regulación de la ejecución de los contratos es aún, con contadas excepciones, Derecho nacional, que debe mejorarse con el fin de evitar una continua judicialización de los conflictos que, en la mayoría de los casos, llevan al reconocimiento de las pretensiones de los recurrentes.

Menor duración de los litigios

- ◆ El estudio jurisprudencial realizado revela una mejora sustancial de la duración de los litigios en materia de contratación pública. Con una media de 2,3 años, se ha reducido la congestión que existía previamente, lo que ha llevado a aumentar considerablemente el número de litigios que tienen una duración inferior a un año o a dos años. Estas cifras se hacen especialmente patentes en el caso del TS, donde la duración de los procesos ha disminuido de forma radical. Esta circunstancia prepara al Tribunal para hacer frente al reto que implica el nuevo recurso de casación.

Aplicación mayoritaria de normativa derogada

- ◆ A pesar de la mejora de los datos, la duración de los litigios aún es elevada en muchos casos y conduce a la acumulación de un elevado número de casos pendientes. La consecuencia es un importante retraso en la resolución de los casos, que lleva a aplicar en la mayoría de supuestos normativa que está derogada en el momento de su aplicación. Esta circunstancia resta a la jurisprudencia protagonismo en la función de dirección en la aplicación e interpretación del Derecho e impide realizar un juicio reflexivo sobre los problemas que plantean las normas antes de proceder a su reforma o derogación.

Más condena en costas

- ◆ Por último, como era de esperar debido a las reformas legales realizadas, se aprecia un aumento considerable de los supuestos en que se condena en costas. En más del 50% de los casos se condena en costas con independencia de la instancia. Aunque en casación ese porcentaje se eleva en torno al 80%.

**[VI. Análisis de la litigiosidad
administrativa y contencioso-
administrativa en materia de
responsabilidad patrimonial]**

Fernando Pastor Merchante

I. Planteamiento

El propósito de esta sección del informe es analizar la litigiosidad que generan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las Administraciones. A diferencia de las dos secciones anteriores, el análisis que se ofrece a continuación no tiene por objeto un sector material específico (tributos o contratos públicos), sino un tipo de tutela transversal que puede dar lugar a conflictos en distintos sectores de actividad administrativa (p.ej., sanidad, tributos, tráfico, etc.).

La descripción del marco normativo aplicable en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones no plantea especiales dificultades. Por un lado, el art. 106.2 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho de los particulares “a ser indemnizados [en los términos establecidos por la ley] por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Por su parte, el art. 149.1.18ª CE atribuye al Estado la competencia para desarrollar ese precepto, lo cual implica que todos los niveles territoriales de la Administración se rigen en esta materia por las reglas contenidas en los artículos 139 a 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial.

Por otro lado, no se ha producido ninguna reforma legislativa en materia de responsabilidad patrimonial durante el período de tiempo cubierto por este estudio. Es cierto que el legislador ha aprobado la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), cuya entrada en vigor supondrá la derogación de la LRJ-PAC y del Real Decreto 429/1993 –y, por tanto, de las normas por las que se rige actualmente la responsabilidad patrimonial de la Administración–. El principal efecto de la reforma será el sometimiento de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las normas del procedimiento administrativo común –aunque con algunas especialidades– y la articulación de una regulación más detallada de la responsabilidad patrimonial del Estado legislador. Sin embargo, y por razones obvias, esta reforma no ha podido tener ningún impacto sobre los asuntos analizados en este informe, dado que su entrada en vigor no se producirá hasta octubre de 2016.

Finalmente, es importante precisar que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial deben plantearse en primer término ante la propia Administración (art. 142 LRJ-PAC), también en aquellos casos en los que la reclamación esté vinculada a una actuación en régimen de Derecho privado (art. 144 LRJ-PAC) o, incluso, a la aplicación de actos legislativos (así lo

ha venido entendiendo la jurisprudencia y así lo recoge el art. 92 de la nueva LPACAP, que atribuye la competencia para resolver este tipo de reclamaciones al Consejo de Ministros). Esto implica que los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo reflejan solo una parte de las reclamaciones que se formulan en esta materia. De ahí la necesidad de analizar y cruzar datos sobre las vías administrativa y contencioso-administrativa si se quiere obtener un diagnóstico completo acerca del funcionamiento de la justicia administrativa en materia de responsabilidad patrimonial.

II. Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en la vía administrativa

1. Ficha metodológica

La primera parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa. Sin embargo, es importante advertir desde el principio acerca de las limitaciones metodológicas que presenta esta parte del estudio. Aunque la resolución de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial corresponde en primer término a la propia Administración, no existen en este campo órganos especializados como los analizados en las secciones de este informe sobre tributos y contratos públicos. La regla general es que las reclamaciones se resuelven por “el Ministro respectivo” o “los órganos correspondientes” de las Comunidades Autónomas y Entidades locales, salvo en aquellos casos en que por ley se atribuye esta función al Consejo de Ministros (art. 142.2 LRJ-PAC). Esta dispersión del poder para resolver las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial dificulta la tarea de obtener datos acerca de los asuntos que se ventilan cada año en esta materia.

Las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas suplen parcialmente este vacío. Al regular el procedimiento de reclamación patrimonial, el art. 142.3 de la LRJ-PAC establece que será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma “cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica”. Los procedimientos de responsabilidad patrimonial ocupan una parte importante de la labor consultiva realizada por estos órganos y ello tiene su reflejo en las memorias de actividades que elaboran cada año. Las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas se presentan así como un instrumento útil para explorar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se producen en vía administrativa, con independencia de que desemboken o no en la vía contencioso-administrativa. De ahí que los dos siguientes apartados se apoyen en ellas para ofrecer datos acerca de este tipo de reclamaciones.

Sin embargo, este método presenta algunas limitaciones. La *primera* limitación es que no todos los órganos consultivos publican sus memorias o, al menos, no con la rapidez que requiere un estudio de este tipo. El Consejo de Estado, por ejemplo, no había puesto a disposición del público sus memorias de los años 2014 y 2015 en el momento en que se cerró este informe²⁰, lo cual ha impedido actualizar los datos contenidos en el *Informe CIJA 2015*²¹. Por otro lado, algunas Comunidades Autónomas carecen de órganos consultivos con autonomía orgánica y funcional, siendo sus servicios jurídicos los que llevan a cabo la tarea consultiva, tal y como prevé la Disposición Adicional Decimoséptima de la LRJ-PAC. Este es el caso de Cantabria o de la Comunidad Autónoma de Madrid, tras la reciente aprobación de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, de Supresión del Consejo Consultivo –que no ha afectado, sin embargo, a este estudio–. En estos casos, no es posible acceder normalmente a ningún tipo de memoria.

La *segunda* limitación tiene que ver con las dificultades propias de trabajar con datos ajenos, sobre todo cuando han sido recogidos por distintas instituciones y siguiendo criterios que no son siempre coincidentes. Esto explica la falta de homogeneidad en la información disponible en cada caso. Algunas memorias se limitan a dar datos agregados acerca del volumen de informes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial, mientras que otras ofrecen datos más detallados, que tienen que ver con las materias en las que se producen esas reclamaciones o, incluso, con el sentido de los informes emitidos por el órgano de que se trate.

La *tercera* limitación es la derivada del carácter necesariamente parcial de la información contenida en las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos. Esta parcialidad es el resultado de dos factores distintos. En primer lugar, los asuntos sobre responsabilidad informados por estos órganos representan únicamente una parte del volumen total de reclamaciones que se plantean cada año frente a las Administraciones, toda vez que su dictamen solo es preceptivo cuando el importe de la reclamación supera una determinada cuantía. En segundo lugar, las memorias no contienen información acerca del procedimiento administrativo en su conjunto, sino solo acerca de la fase de dictamen –así, por ejemplo, algunas memorias contienen datos agregados sobre el sentido de los dictámenes emitidos por el órgano consultivo, según fuera favorable o contrario a la propuesta de resolución de la Administración, pero ninguna contiene información acerca de cuestiones tales como el sentido de la resolución adoptada finalmente por el órgano decisorio o la duración total del procedimiento desde la interposición de la reclamación hasta la adopción de dicha resolución–. Todo ello implica que –lamentablemente– no es posible ofrecer mucha información acerca de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en vía administrativa.

²⁰ <http://www.consejo-estado.es/memorias.htm> (última consulta: 25 de abril de 2016)

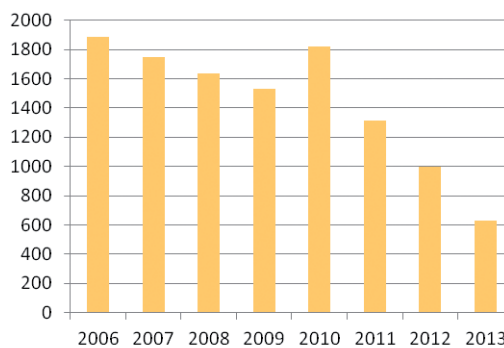
²¹ Disponible en la página web del CIJA-UAM: www.cija-uam.org/informe/

2. Volumen de actividad

Las memorias de actividad del Consejo de Estado y de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas ofrecen datos acerca del volumen de asuntos sobre responsabilidad que uno y otros informan cada año. Por las razones que se acaban de explicar, estos datos no reflejan todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a las que se enfrentan las distintas Administraciones, y no es posible saber a ciencia cierta si son representativos como muestra de la población constituida por todas esas reclamaciones. Por consiguiente, es necesario aproximarse con cautela a los datos que se exponen a continuación, que se refieren al número de dictámenes emitidos cada año en materia de responsabilidad por el Consejo de Estado y por los distintos órganos consultivos para los que esta información está disponible.

La siguiente figura muestra el número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial por el Consejo de Estado entre 2006 y 2013, primer y último año para el que este dato está disponible en sus memorias de actividades. Lamentablemente, la falta de publicación de la memoria correspondiente a los años 2014 y 2015 ha hecho imposible actualizar estos datos. Cumple por tanto remitirse a las consideraciones realizadas en el informe del año pasado, en el que se observaba una cierta estabilidad en el volumen de dictámenes emitidos entre los años 2006 y 2010 (1886, 1749, 1638 y 1530) y una importante caída a partir del año 2011 (1316, 996 y 627) —una caída que se explica seguramente por la reforma del art. 142.3 de la LRJ-PAC operada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya disposición final cuadragésima elevó de 6.000 € a 50.000 € el importe de las reclamaciones para las cuales es preceptivo dictamen del Consejo de Estado—.

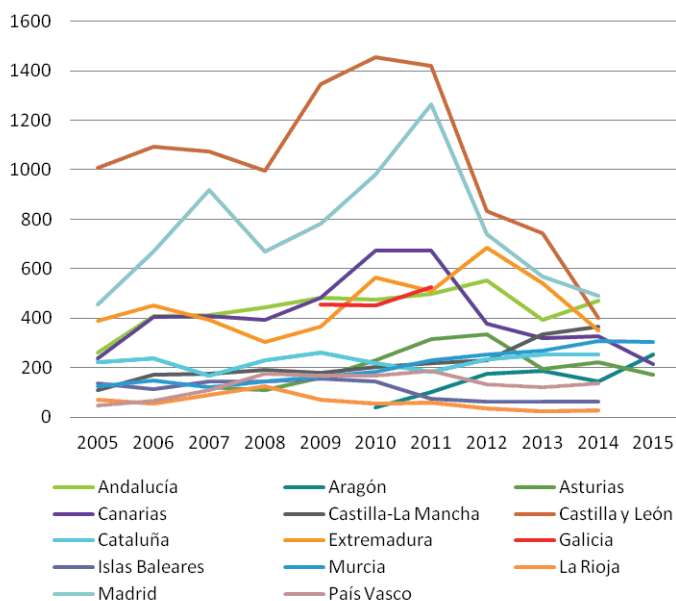
Figura 106. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2013) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias del Consejo de Estado.

El siguiente gráfico muestra la evolución del número de dictámenes emitidos en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas. Se incluyen para cada órgano todos los datos disponibles a partir del año 2005. Quedan excluidos de los gráficos los asuntos informados por el Consejo de Navarra, cuyas memorias no están disponibles en su página web. Quedan también excluidos los asuntos de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de Cantabria: al carecer de órgano consultivo independiente, la emisión del dictamen preceptivo en asuntos de responsabilidad patrimonial corresponde a la Dirección General de su Servicio Jurídico (según lo previsto en el artículo 14 de la Ley de Cantabria 11/2006, 17 de julio, de organización y funcionamiento del Servicio Jurídico) pero esta actividad no tiene reflejo en ningún tipo de memoria.

Figura 107. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2005-2015) [en número]



Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos.

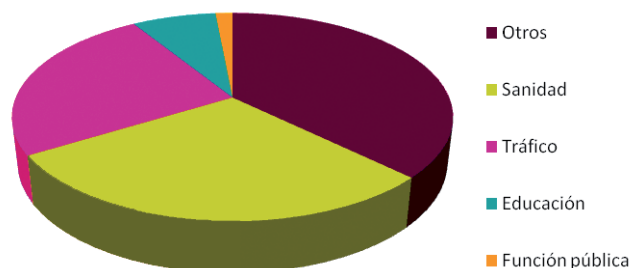
3. Sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

Las memorias de actividad de algunos órganos consultivos ofrecen datos desagregados en función del sector material de actividad en el que se producen las reclamaciones informadas por cada órgano. Sin embargo, la interpretación de estos datos es complicada,

dada la heterogeneidad de criterios utilizados en las distintas memorias para definir los sectores de actividad en los que se producen estas reclamaciones. Para mitigar este problema, se ofrece a continuación una figura en la que se han agregado los datos ofrecidos por las memorias de los distintos órganos consultivos, para todos los años en que están disponibles. Evidentemente, este gráfico presenta dos limitaciones importantes. En primer lugar, únicamente se han agregado los datos correspondientes a las variables que se repiten claramente de una memoria a otra, lo cual explica la importancia de la categoría “otros”. En segundo lugar, no es posible valorar si la información recogida en las memorias es representativa del universo de reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial, por lo que es necesario aproximarse a estos datos con cautela.

La Figura 108 confirma la importancia de las reclamaciones de responsabilidad en materia de asistencia sanitaria (29%), que son las más numerosas en el caso de todos los órganos consultivos –salvo en el de Extremadura, en el que predominan las reclamaciones relacionadas con daños causados por especies cinegéticas–. Destaca también el volumen de reclamaciones relacionadas con el tráfico vial (25%), seguidas por las de educación (7%) y función pública (1%). La importancia de la categoría residual “otras” se debe, como ya se ha señalado, a la necesidad de incluir en ese apartado muchos sectores entre los que no había una correspondencia clara de una memoria a otra.

Figura 108. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los consejos consultivos de Aragón, Castilla y León, Illes Balears, Extremadura y Comunidad de Madrid (2008-2014) [en porcentaje]



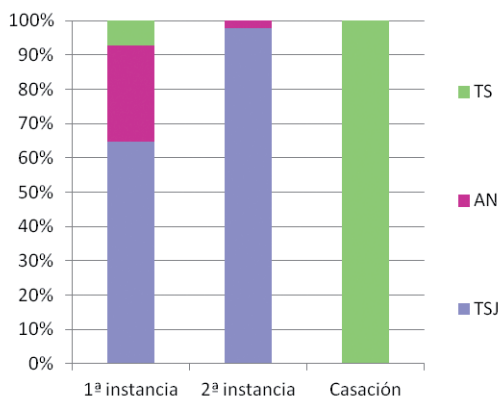
Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos de Aragón, Castilla y León, Illes Balears, Extremadura y Comunidad de Madrid.

III. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

La segunda parte de este estudio se centra en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la jurisdicción contencioso-administrativa (JCA). El análisis que se ofrece a continuación se basa en los datos recabados a partir del muestreo de sentencias que se ha realizado siguiendo las pautas explicadas en la ficha metodológica incluida al final de este informe. Todas ellas son sentencias emanadas del orden contencioso-administrativo, dado el principio de unidad jurisdiccional que rige en materia de responsabilidad patrimonial en virtud del art. 2.e) de la LJCA.

Los datos analizados a continuación se desglosan a menudo por instancias (primera instancia, segunda instancia y casación). La siguiente figura muestra la frecuencia con la que resuelven en cada una de estas instancias los distintos órganos jurisdiccionales cuyas sentencias han sido recogidas en la muestra. Es importante señalar que no se ha podido incluir en la muestra sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, lo cual introduce un cierto sesgo al excluir la mayor parte de las reclamaciones que se producen en primera instancia contra las Administraciones locales. Es necesario tener esto en cuenta a la hora de analizar todos los datos que se ofrecen a continuación.

Figura 109. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

1. Objeto impugnado

Los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo son normalmente la continuación de una reclamación formulada ante la

propia Administración, por lo que casi siempre van precedidos de recurso administrativo previo. Es cierto que existen supuestos en los que las reclamaciones se pueden plantear directamente ante el orden contencioso-administrativo –por ejemplo, cuando se solicita una indemnización por los daños causados por el acto o disposición cuya validez se impugna en el mismo recurso–. Sin embargo, dada la escasez (en términos relativos) de este tipo de supuestos, no es necesario detenerse en el análisis de la variable que se refiere a la existencia o inexistencia de recurso administrativo previo.

Sí es interesante explorar, en cambio, la forma de terminación de los procedimientos administrativos que desembocan en un recurso ante la JCA. La codificación de los datos obtenidos a partir de la muestra de sentencias ha permitido medir el porcentaje de recursos que se interponen contra actos expuestos, contra actos presuntos –es decir, recursos contencioso-administrativos que se interponen con apoyo en la regla del silencio negativo del art. 142.7 LRJ-PAC– y contra disposiciones de carácter general.

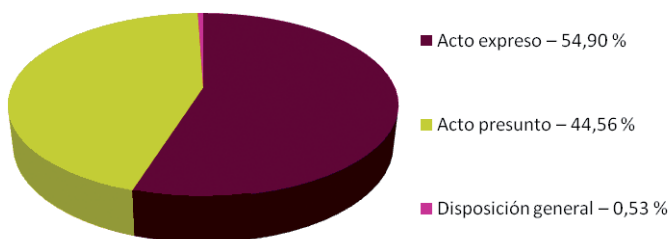
Los litigios que tienen su origen en un recurso interpuesto contra una disposición de carácter general son muy escasos (0,53%). Esto se debe probablemente a que solo han sido codificados como tales supuestos en los que se interpone recurso contencioso-administrativo contra una disposición de carácter general, al tiempo que se solicita con carácter accesorio la indemnización de los daños causados por dicha disposición. Estos supuestos son muy escasos porque la regla del art. 107.3 LRJ-PAC –que excluye el recurso administrativo en relación con las disposiciones de carácter general– no impide que se reclame en vía administrativa la indemnización de los daños causados por una disposición de este tipo. Los litigios emanados de este tipo de reclamaciones quedarían codificados como recursos dirigidos contra un acto expreso o presunto, a pesar de que el origen del daño esté en una disposición de carácter general. Lo mismo cabe decir en relación con las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que tengan su origen en la aplicación de un acto legislativo, dado que este tipo de reclamaciones deben dirigirse en primer término ante la propia Administración.

Por lo demás, el porcentaje de recursos dirigidos contra actos expuestos (54,90%) es superior al porcentaje de recursos dirigidos contra actos presuntos, a pesar de lo cual el porcentaje de estos últimos es considerable (44,56%). Este último dato sugiere que los particulares se apoyan con frecuencia en la regla del silencio negativo del art. 142.7 LRJ-PAC para trasladar sus reclamaciones de responsabilidad patrimonial al ámbito contencioso-administrativo, incentivados quizá por la exención objetiva de tasa judicial para los recursos contencioso-administrativos dirigidos contra actos presuntos (art. 4.1 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).

Sería interesante medir el impacto que tiene la forma de terminación del procedimiento administrativo sobre el volumen de litigiosidad en la fase contencioso-administrativa.

Evidentemente, la terminación convencional reduce la litigiosidad, puesto que excluye la posibilidad de interponer recurso contencioso-administrativo. Sin embargo, se trataría de determinar si la terminación de los procedimientos de reclamación patrimonial mediante resolución reduce la probabilidad de que los particulares continúen su reclamación por la vía contencioso-administrativa —es posible que la terminación por silencio del procedimiento administrativo sea una opción eficiente desde el punto de vista de la Administración, pero que no lo sea desde una perspectiva global, por trasladar los costes asociados a la resolución del conflicto al ámbito contencioso-administrativo—. No es posible falsar esta hipótesis, empero, sin datos más completos acerca del volumen y resultado de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa.

Figura 110. Objeto de impugnación ante la JCA (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2. Actividad administrativa en origen del daño alegado

El apartado anterior se ha centrado en el objeto formal contra el que se dirigen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la fase contencioso-administrativa. En este apartado, la atención se dirige hacia la actividad (o inactividad) administrativa en origen de dichas reclamaciones. De lo que se trata es de recabar datos acerca del volumen de reclamaciones que se produce en cada sector (sanidad, tráfico, regulación económica, etc.) y del tipo de actuaciones en origen de las mismas (actividad formal, actividad material, inactividad, etc.).

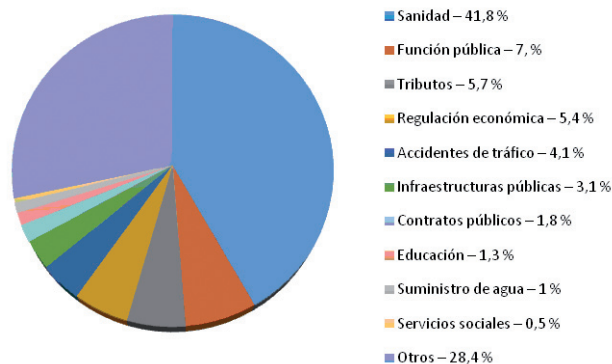
2.1. Sector material de actividad

La siguiente figura muestra la distribución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en función del sector en el que se produce la reclamación. Llama la atención el elevado volumen de reclamaciones de responsabilidad patrimonial en materia

de sanidad, que sobresale muy por encima de todos los demás sectores (41,80%). Esta observación es coherente con los datos recabados en las memorias de actividad de los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas, en todos los cuales destaca el volumen relativo de este tipo de reclamaciones. Por lo demás, estos datos no hacen sino avalar empíricamente una percepción bastante generalizada, que es el elevado grado de litigiosidad que generan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario. Aunque sus porcentajes son considerablemente más reducidos que el de las reclamaciones en materia de sanidad, es importante señalar que se observa también bastante litigiosidad en materia de función pública (7%), tributos (5,7%) y regulación económica (5,4%), así como en materia de accidentes de tráfico (4,10%) e infraestructuras públicas (3,10%).

Es necesario advertir, sin embargo, que estos datos pueden presentar un sesgo importante, dado que la muestra no incluye sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Esto implica que puede haber una infrarrepresentación de los sectores en los que se produce un mayor número de reclamaciones contra las Administraciones locales y, por consiguiente, una sobrerrepresentación de los sectores en los que se producen un mayor número de reclamaciones contra los otros niveles administrativos.

Figura 111. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]



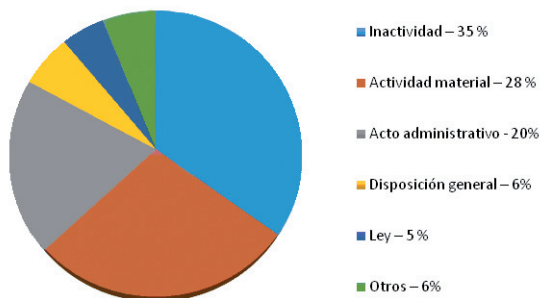
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.2. Tipo de actividad

La siguiente figura muestra la distribución de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial en función del tipo de actividad (o inactividad) administrativa al que el reclamante atribuye la causación del daño. Se observa una distribución bastante equilibrada de los asuntos que tienen su origen en la inactividad de la Administración (35%), en su actividad

material (28%) y en su actividad formal (32%) –ya sea la aplicación de un acto administrativo (20%), disposición general (6%) o ley (5%)–.

Figura 112. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

2.3. Tipo de actividad en razón del sector material

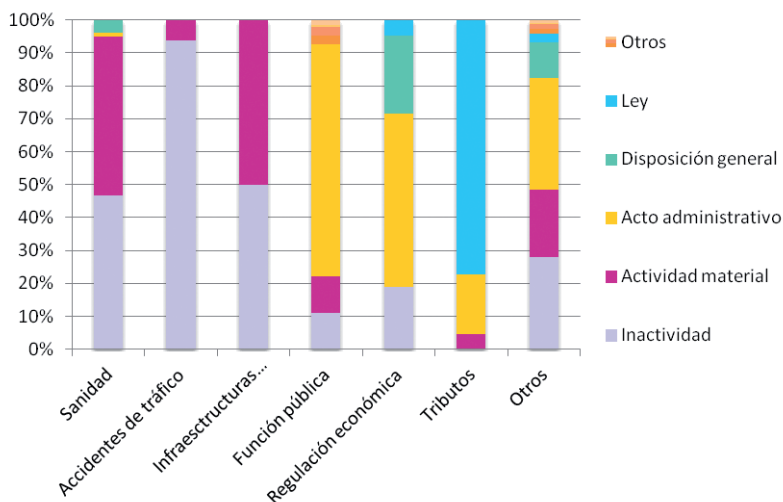
La siguiente figura muestra la distribución del tipo de actividad en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial (actividad formal, material o inactividad) en función de la materia –es decir, en función del sector de actividad en el que se produjo el daño alegado–.

Por un lado, se observa que hay tres materias en las cuales predominan claramente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actividad material o inactividad de la Administración (sanidad, accidentes de tráfico e infraestructuras públicas). Aunque los datos no permiten desglosar los supuestos de inactividad según se reproche a la Administración la omisión del deber de desplegar algún tipo de actividad *formal* o *material*, es muy plausible que en estos casos la inactividad sea fundamentalmente material (p.ej., omisión del tratamiento adecuado o del deber de mantener en buen estado una carretera o infraestructura pública). Se observa por otro lado que hay dos sectores en los que predominan claramente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por actividad formal o inactividad de la Administración (función pública y regulación económica). En este caso, la hipótesis más plausible es la contraria –a saber, que los supuestos de inactividad esconden mayoritariamente supuestos de inactividad formal–.

Las reclamaciones en materia tributaria responden a un patrón parecido, en el sentido de la que la mayor parte de las reclamaciones se producen como consecuencia de algún tipo de actividad formal. Sin embargo, lo más destacable en este ámbito es la importancia que tienen las reclamaciones vinculadas a la aplicación de actos legislati-

vos, que representan un 77,3% de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en materia tributaria (y, a su vez, un 81% del total de asuntos de responsabilidad del Estado legislador). Este dato no es sorprendente, dado que los litigios tributarios han tenido una influencia decisiva en el desarrollo jurisprudencial del instituto de la responsabilidad del Estado legislador (p.ej., saga judicial sobre el gravamen complementario de la tasa del juego). En este sentido, los datos podrían confirmar que una de las principales utilidades del instituto de la responsabilidad del Estado legislador es sortear la prohibición de revisar los actos de aplicación de tributos, los actos de aplicación de sanciones y las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas que hayan devenido firmes (art. 213 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria). Habrá que ver, en futuras ediciones de este informe, qué impacto tiene sobre estos datos la entrada en vigor de la reforma legislativa de 2015 –y, en concreto, de los apartados 4 y 5 del art. 32 LRJSP, que excluyen el derecho a indemnización por responsabilidad del Estado legislador si no se ha obtenido sentencia firme desestimatoria de un recurso contra los actos de aplicación de la ley, en el marco del cual se haya alegado la inconstitucionalidad de la ley o su carácter contrario al Derecho de la UE–.

Figura 113. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3. Tipo de recurrente

Este apartado analiza las características de los recurrentes en los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo. Tal y como se mostrará a continuación, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones son muy escasas. De ahí que la finalidad principal del análisis sea identificar las principales diferencias entre las reclamaciones formuladas por personas físicas y jurídicas.

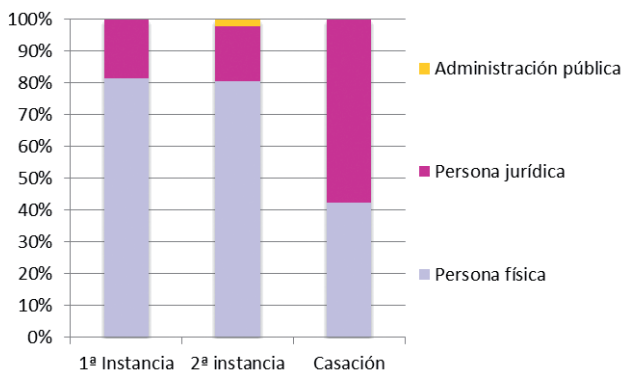
3.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia

La siguiente figura muestra, para cada una de las instancias, la proporción entre el volumen de litigios iniciados por los distintos tipos de recurrentes (Administración pública, persona jurídica, persona física).

Estos datos permiten hacer dos observaciones. Por un lado, se observa que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones son considerablemente menos frecuentes que las reclamaciones formuladas por particulares. Esta información no es sorprendente, toda vez que el régimen de responsabilidad patrimonial articulado en el art. 106 CE y en la LRJ-PAC está pensado fundamentalmente como un mecanismo de tutela de los particulares frente a los poderes públicos. La jurisprudencia ha admitido la posibilidad de que las Administraciones utilicen el instituto de la responsabilidad patrimonial para reclamar la indemnización de los daños causados por otra Administración, pero los datos sugieren que utilizan esta vía con poca frecuencia. Dentro de los litigios que tienen su origen una reclamación formulada por un particular, se observa un predominio muy claro de los asuntos iniciados por personas físicas (81,5% en primera instancia, 80,6% en apelación, y 42.2% en casación) con respecto a los iniciados por personas jurídicas (18,5% en primera instancia, 17,2% en segunda instancia, y 57,8% en casación). Esta tendencia confirma, tal y como se observó en el *Informe CIJA 2015*, que la mayor parte de los litigios sobre responsabilidad patrimonial tienen su origen en reclamaciones formuladas por personas físicas.

Finalmente, y a diferencia de lo que ocurría el año pasado, no se observa ninguna variación muy significativa en la distribución de los casos entre la primera y la segunda instancia. Se confirma, eso sí, una caída muy importante de la proporción de asuntos iniciados por personas físicas cuando se alcanza la casación, algo que podría explicarse por las mayores limitaciones financieras a las que se enfrentan este tipo de recurrentes para sostener sus reclamaciones en el tiempo y –sobre todo– por la menor cuantía de dichas reclamaciones, que no superan en muchos casos el umbral de los 600.000 € establecido por el art. 86.2.b) LCJA.

Figura 114. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

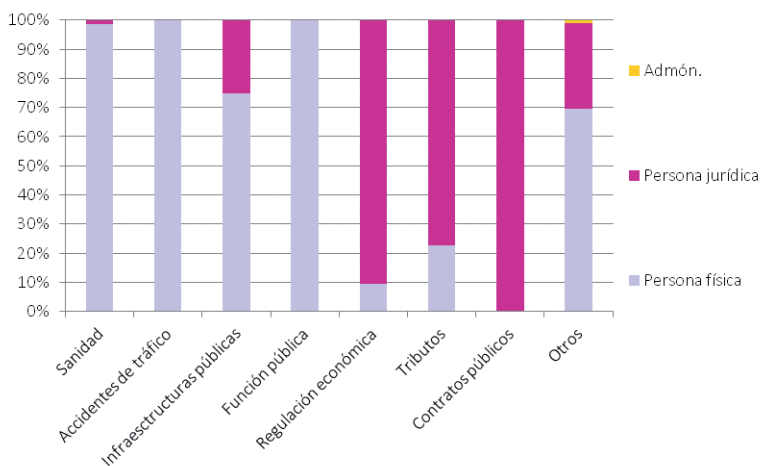
3.2. Tipo de recurrente en razón del sector material de actividad

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de recurrente en función del sector material de actividad en el que tiene su origen la reclamación de responsabilidad patrimonial. Estos datos deben ser analizados con cautela, porque el tamaño reducido de la muestra en algunos sectores restringe la fiabilidad de los datos. Su análisis debe limitarse, por tanto, a dos consideraciones muy generales.

En primer lugar, se observa que hay dos sectores en los que el 100% de las reclamaciones son formuladas por personas físicas (función pública y accidentes de tráfico) y uno (sanidad) en el que este tipo de reclamaciones se aproximan mucho a esa cifra (98,8%). Dada la escasa fiabilidad estadística de los datos, no conviene darle mucha importancia a unos porcentajes que probablemente no sean exactos –sería muy extraño, por ejemplo, que no hubiese un cierto volumen de reclamaciones iniciadas por personas jurídicas en materia de tráfico, dado el riesgo de que su patrimonio sufra daños en este contexto–. Sin embargo, contemplados desde una perspectiva más general, parece que hay cierta lógica en la tendencia señalada por los datos. Por un lado, los litigios sobre responsabilidad patrimonial en materia de función pública tienen siempre su origen en una reclamación formulada por un funcionario o empleado público –o por quien aspira a serlo–. Por otro, los litigios en materia de accidentes de tráfico y sanidad suelen girar en torno a los daños causados por la actividad o inactividad material de la Administración sobre la integridad física y psíquica de las personas físicas. De ahí que predominen las reclamaciones planteadas por este tipo de recurrentes. Por lo demás, esto no es sino un reflejo de una tendencia más general, analizada en apartado siguiente, que es el predominio de las reclamaciones formuladas por personas físicas en relación con la actividad material de la Administración.

En segundo lugar, se observa que hay tres sectores en los que las reclamaciones formuladas por personas jurídicas ascienden al 100% de los casos (contratos públicos) o se aproximan mucho a esa cifra (es el caso de tributos –80,9%– y regulación económica –90,5%–). De nuevo, estos datos no son sorprendentes. El riesgo de que la actividad administrativa en materia de contratos públicos y regulación económica cause un daño a una persona jurídica es mayor, dada la mayor frecuencia con que la Administración interactúa con este tipo de entidades en dichos sectores. En materia de tributos, la explicación puede radicar en la mayor disponibilidad de medios técnicos y económicos con los que suelen contar las personas jurídicas para interponer y sostener este tipo de reclamaciones. En cualquier caso, estos datos no hacen sino confirmar la tendencia observada en los estudios sobre tributos y contratos públicos del *Informe CIJA 2015* –y en el estudio sobre tributos contenido en el presente informe–, en los que se constata un claro predominio de los litigios iniciados por personas jurídicas en estas materias.

Figura 115. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]



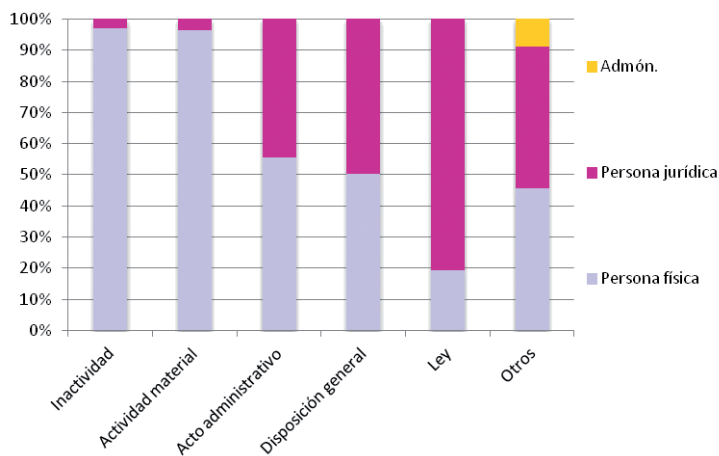
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.3. Tipo de recurrente en razón del tipo de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de recurrente en razón del tipo de actividad (o inactividad) en origen del daño alegado en la reclamación. De nuevo, estos datos deben ser analizados con cautela, porque el tamaño reducido de la muestra en relación con algunas categorías restringe la fiabilidad de los datos. El análisis debe limitarse, por tanto, a algunas observaciones generales.

En este sentido, es posible identificar tres grupos diferentes. El primer grupo se refiere a litigios sobre responsabilidad patrimonial relacionados con la inactividad o actividad material de la Administración, en el que predominan claramente las reclamaciones formuladas por personas físicas (96,9% y 96,4%, respectivamente). El segundo grupo se refiere a los litigios sobre responsabilidad patrimonial relacionados con actos administrativos y disposiciones generales, en los que existe un cierto equilibrio entre las reclamaciones formuladas por personas físicas (55,3% y 50%, respectivamente) y jurídicas (44,7% y 50%, respectivamente). Finalmente, el tercer grupo se refiere a los litigios sobre responsabilidad patrimonial relacionados con actos legislativos, en el que predominan claramente las reclamaciones formuladas por personas jurídicas (80,9% y 80%, respectivamente).

Figura 116. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]

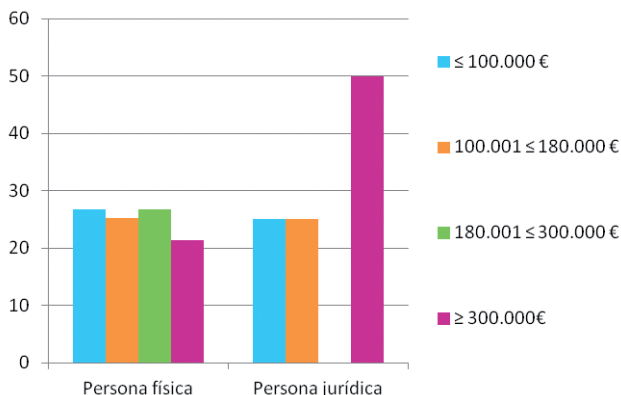


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

3.4. Tipo de recurrente y cuantía de la reclamación

La siguiente figura muestra la cuantía de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en función del tipo de recurrente. Estos datos carecen de la significación estadística necesaria para extraer conclusiones fiables, por lo que el análisis debe ceñirse a una apreciación muy general, que es la confirmación de que la cuantía de las reclamaciones formuladas por personas jurídicas tiende a ser superior a la de las reclamaciones formuladas por personas físicas. Mientras que en el caso de las personas físicas la distribución de sus reclamaciones es bastante equilibrada, en el caso de las personas jurídicas el 50% de sus reclamaciones superan los 300.000 €.

Figura 117. Tipo de recurrente en la JCA en razón de la cuantía del pleito (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4. Sentido del fallo

Este apartado analiza el sentido del fallo adoptado por las sentencias dictadas por los tribunales del orden contencioso-administrativo en materia de responsabilidad patrimonial. Se trata fundamentalmente de determinar la tasa de estimación de este tipo de reclamaciones en las distintas instancias jurisdiccionales. Los datos sobre sentido del fallo se cruzan también con los relativos al tipo de actividad administrativa en origen del daño, afín de verificar si existen diferencias significativas entre la tasa de estimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se dirigen contra actividad formal, actividad material o inactividad administrativas.

4.1. Sentido del fallo en razón de la instancia

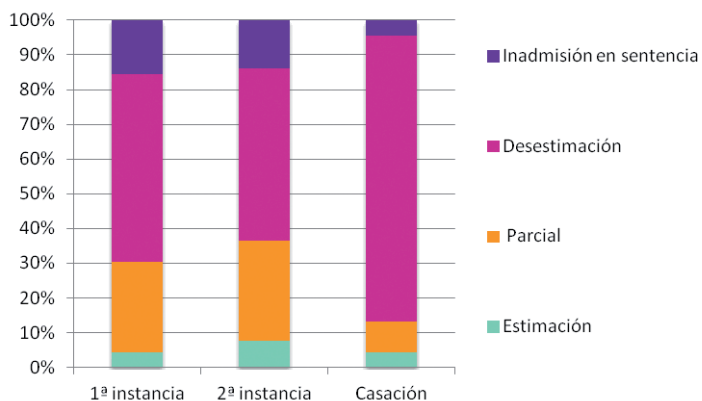
La siguiente figura muestra el sentido del fallo (desestimación, estimación parcial, estimación o inadmisión en sentencia) en cada una de las instancias jurisdiccionales. Se observa una clara preponderancia de las desestimaciones en todas las instancias, con una tasa de desestimación del 53,80% en primera instancia, 49,50% en segunda instancia y 82,20% en casación. Si sumamos la tasa de desestimación y la de inadmisión en sentencia, nos encontramos con que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial fracasan en un 69,5% de los casos en primera instancia, en un 63,5% de los casos en segunda instancia, y en un 86,6% en casación. Estas cifras serían probablemente mayores si tuviésemos datos sobre la tasa de inadmisión mediante auto, pero esta información no está disponible dado que la muestra sobre la que se basa este estudio está formada íntegramente por sentencias.

La tasa de estimación (total o parcial) en primera instancia es, por tanto, del 30,5%. Este dato sugiere que la vía administrativa funciona como un mecanismo efectivo para resolver correctamente las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en una proporción muy elevada de casos, dado que a la proporción de litigios que desembocan en sentencia desestimatoria o de inadmisión (60,5%), habría que sumar los casos de inadmisión en auto y los casos en los que no se interpone recurso contencioso-administrativo contra la decisión recaída en fase administrativa, ninguno de los cuales se refleja en la muestra con la que se ha elaborado este estudio. El dato se puede explicar también por el carácter revisor del recurso contencioso-administrativo, que introduce un cierto sesgo conservador de la decisión adoptada en sede administrativa.

La tasa de estimación (total o parcial) aumenta ligeramente en el marco del recurso de apelación (36,5%). Este dato es sorprendente, porque contradice la tendencia observada en el *Informe CIJA 2015*, en el que la tasa de estimación caía en casi 20 puntos entre las dos primeras instancias jurisdiccionales. Es sorprendente también porque el diseño mismo del recurso de apelación parece restringir las probabilidades de estimación, al limitar los medios de prueba y la posibilidad de revisar los hechos (art. 85.3 LJCA). Habrá que volver sobre esta cuestión en futuras ediciones de este informe.

No sorprende, en cambio, la caída en la tasa de estimación que se produce en casación (13,3%): por un lado, es lógico que a medida que se avanza a través de las distintas instancias jurisdiccionales caiga la tasa de estimación, lo cual indica que el sistema de recursos cumple eficazmente su labor de depuración de errores; por otro, el diseño del recurso de casación presenta un sesgo claramente conservador de la sentencia recurrida, dado que se limita mucho los motivos de casación y las posibilidades de prueba (art. 88 LJCA).

Figura 118. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]

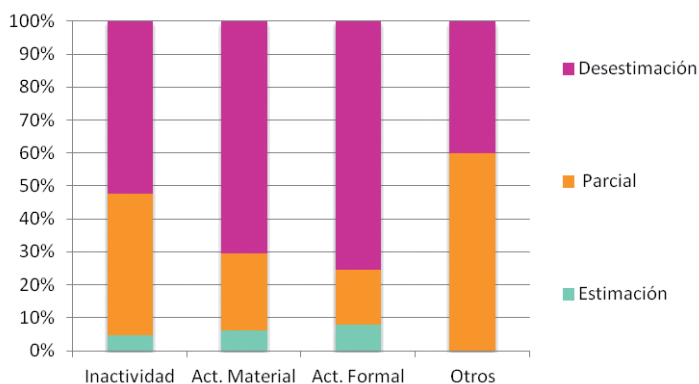


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

4.2. Sentido del fallo en razón del tipo de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra el sentido del fallo en función del tipo de actividad o inactividad administrativa en origen del daño. Se observa que la tasa de desestimación es mayor en el caso de las reclamaciones que tienen su origen en algún tipo de actividad formal (75,5%), lo cual es coherente con la regla del art. 142.4 de la LRJ PAC, según el cual “la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización”. Quizá lo más sorprendente sea que no haya una diferencia más marcada entre las tasas de desestimación en relación con la actividad material y la actividad formal de la Administración.

Figura 119. Sentido del fallo en la JCA en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIIA-UAM.

5. Presupuestos de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en las sentencias estimatorias

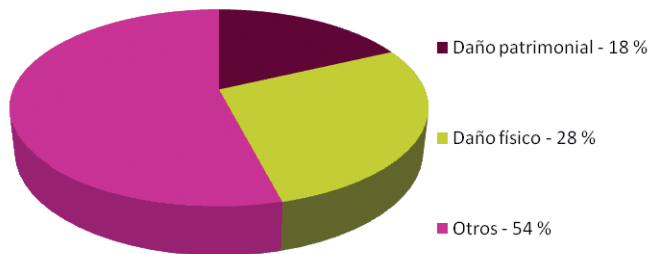
La finalidad de este apartado es analizar las características de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo. La codificación de las sentencias ha permitido recoger algunos datos acerca de los tres presupuestos básicos de cualquier reclamación de este tipo —a saber, la existencia de una lesión resarcible; la posibilidad de imputar esa lesión a la Administración; y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación administrativa y la lesión—. Es importante señalar, sin embargo, que los datos se refieren únicamente a los presupuestos de las reclamaciones que desembocan en una sentencia estimatoria, con la consiguiente concesión de una indemnización (estimación total o parcial). No son necesariamente representativos, por

tanto, de todas las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la JCA.

5.1. Características de la lesión resarcible

La siguiente figura muestra el tipo de lesión que se declara resarcible en aquellos casos que desembocan en la indemnización de un daño. Es importante señalar que se han codificado todos los daños declarados indemnizables en las sentencias, por lo que es posible que en un mismo asunto se declare responsable a la Administración por distintos tipos de daños. Se observa una mayor incidencia de los daños que afectan a la integridad física de las personas (27,9%) que a su patrimonio (18%), algo que se debe posiblemente a la importancia que tienen las reclamaciones en materia de sanidad dentro del universo de asuntos sobre responsabilidad. Sin embargo, lo que más llama la atención de esta figura es la importancia de la categoría “otros” (53,5%), que engloba menoscabos en la integridad psíquica y en los derechos de la personalidad. Este último dato se explica posiblemente por la frecuencia con la que se declaran indemnizables este tipo de daños como complemento a otros, ya sean de tipo patrimonial o físico.

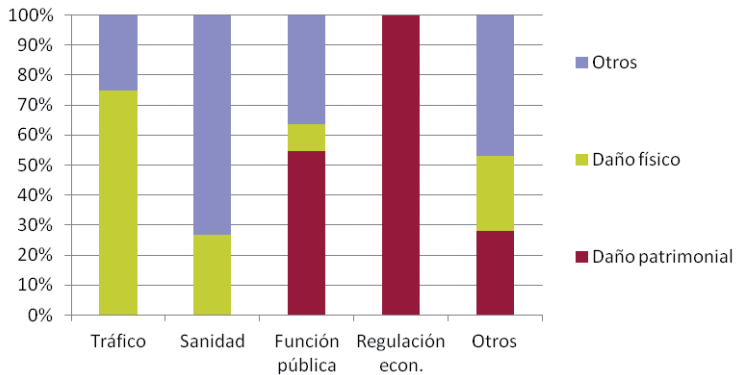
Figura 120. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

La siguiente figura desagrega estos datos en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación, lo cual confirma –como era de esperar– que existen importantes diferencias entre los tipos de daños que se indemnizan en cada uno de esos sectores. La figura ilustra la distinción tan nítida que existe entre aquellos sectores donde se indemnizan fundamentalmente daños morales (ya sean físicos, psicológicos o relacionados con los derechos de la personalidad) y aquellos donde se indemnizan fundamentalmente daños patrimoniales. En la primera categoría destacan las reclamaciones sobre sanidad y accidentes de tráfico; en la segunda, las reclamaciones sobre función pública y regulación económica.

Figura 121. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2015) [en porcentaje]

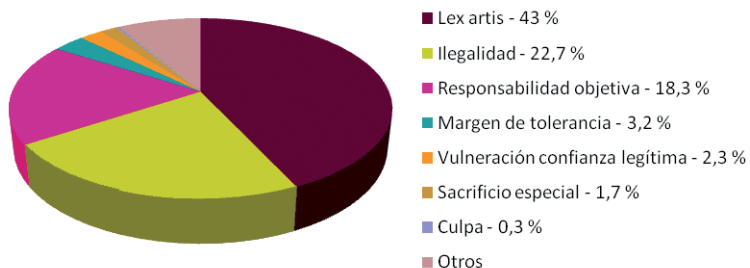


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.2. Título de imputación objetiva

La siguiente figura muestra la frecuencia con la que los tribunales del orden contencioso-administrativo fundamentan sus sentencias en las distintas teorías sobre imputación objetiva que permiten atribuir la materialización de un riesgo a la Administración. Llama la atención el porcentaje de casos en que los tribunales apoyan sus decisiones en la idea de la responsabilidad objetiva de la Administración (18,3%). Dada la importancia que se le suele atribuir al carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial de la LRJ-PAC, podría esperarse un impacto mayor de esa consideración sobre las decisiones adoptadas por los tribunales. En este sentido, llama también la atención el elevado número de casos en que los tribunales recurren a la infracción de la *lex artis* (43%) o a la ilegalidad de la actuación administrativa (23%) como título de imputación objetiva. Evidentemente, el protagonismo de la *lex artis* se explica por la importancia de los asuntos sobre sanidad en materia de responsabilidad. En cualquier caso, estos datos sugieren que, en la práctica, el carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial de la LRJ-PAC no es tan determinante como podría pensarse, dado que muchos asuntos se resuelven con arreglo a criterios que se apoyan en la existencia de un funcionamiento *anormal* de los servicios públicos –ya sea por la comisión de una ilegalidad o por la infracción de un estándar de conducta como la *lex artis*–.

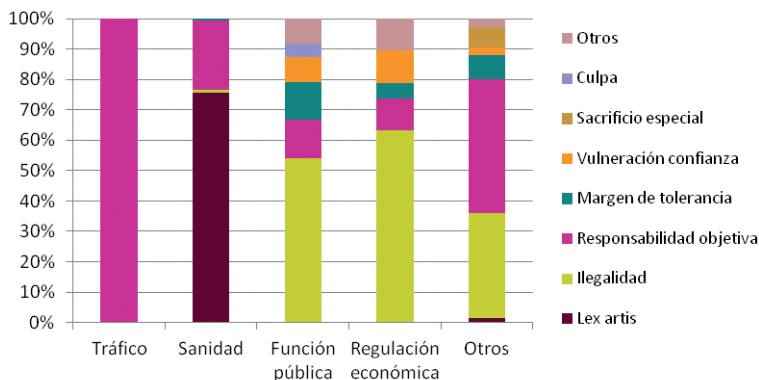
Figura 122. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

La siguiente figura desagrega estos datos en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación, lo cual confirma –como era de esperar– que el uso de algunas teorías sobre imputación objetiva es más frecuente en unos sectores que en otros. Estos datos confirman que en materia de sanidad la inmensa mayoría de los casos se apoyan en la infracción de la *lex artis* como título de imputación objetiva (98%). El carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración como título de imputación alcanza cotas similares en materia de accidentes de tráfico (100%), donde el instituto de la responsabilidad parece operar como un instrumento para la socialización de riesgos más que como un mecanismo de reacción frente al comportamiento ilegal o inadecuado de la Administración. Finalmente, en sectores como función pública y regulación económica, la imputación objetiva suele descansar sobre la ilegalidad de la actuación administrativa (63,2% y 54,2%, respectivamente), la vulneración de la confianza legítima (10,5% y 8,3%, respectivamente) o la infracción del margen de tolerancia (5,3% y 12,5%, respectivamente). Esto parece coherente con el carácter formal de la actividad frente a la que se suelen plantear este tipo de reclamaciones, que obliga a los tribunales a recurrir a unas teorías cuya principal función es deshacer la presunción de validez de la que gozan ese tipo de actuaciones administrativas.

Figura 123. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2015) [en porcentaje]



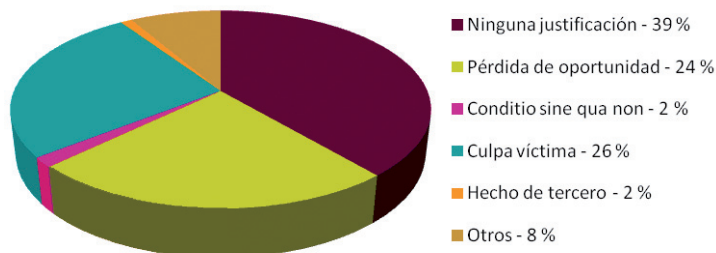
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

5.3. Teoría del nexo causal

La siguiente figura muestra la frecuencia con la que los tribunales del orden contencioso-administrativo fundamentan sus decisiones estimatorias en las distintas teorías acerca de la causalidad. Evidentemente, se recogen aquí teorías que no son excluyentes entre sí –así, la culpa de la víctima o los hechos de terceros son criterios que sirven para modular la causalidad, que habrá de ser establecida previamente sobre la base de otra teoría–.

Llama la atención el elevado número de casos en que las sentencias no incluyen ningún tipo de justificación acerca de la existencia del nexo causal (38,7%), un dato que puede reflejar casos en los que la existencia de dicho nexo es evidente –pero también, en algunos casos, deficiencias en las técnicas argumentativas de los tribunales–. Por otro lado, se observa la escasa importancia que tiene la teoría de la *conditio sine qua non* (2,1%), lo cual confirma empíricamente la observación –bastante extendida en la literatura– de que esta teoría ha caído prácticamente en desuso. Por el contrario, llama la atención el gran predicamento que tiene en la jurisprudencia la teoría de la pérdida de oportunidad (24,1%) –de nuevo, algo que responde posiblemente al gran volumen de asuntos sobre responsabilidad en materia de sanidad–. Finalmente, parece que en los asuntos sobre responsabilidad se produce con cierta frecuencia una confluencia de causas, tal y como demuestra la cifra de sentencias en las que se invoca la culpa de la víctima como factor de modulación de la responsabilidad (26,2%).

Figura 124. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6. Causas de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el orden contencioso-administrativo

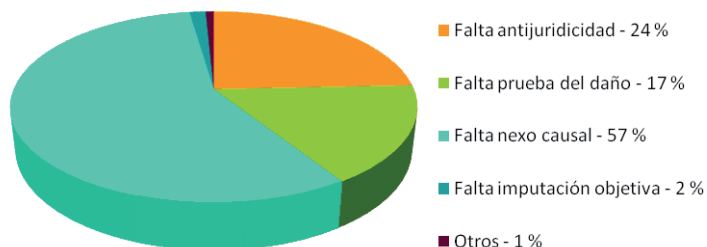
El apartado anterior exploraba los presupuestos sobre los que se sustentan las sentencias estimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración. Este apartado adopta la perspectiva contraria, analizando las principales causas sobre las que se apoyan las sentencias desestimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial –es decir, todas aquellas que deniegan la indemnización solicitada por el recurrente–.

6.1. Causas de desestimación

La siguiente figura muestra los datos agregados acerca de las causas por las que se desestiman las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo. Se observa que la principal causa de desestimación es la ausencia de nexo causal entre la actuación administrativa y la lesión alegada por el recurrente (56,8%), lo cual sugiere que la causalidad es el más problemático de los tres presupuestos que debe reunir una reclamación de responsabilidad patrimonial para prosperar –prueba de la lesión y de su carácter resarcible; imputación objetiva a la Administración; relación de causalidad entre la actividad o inactividad administrativa y la lesión–. Destaca también la proporción de desestimaciones que traen causa del primero de los presupuestos: ya sea porque el recurrente no consigue demostrar el carácter antijurídico de la lesión alegada (es decir, la ausencia “del deber jurídico” de soportar el daño al que se refiere el art. 140.1 de la LRJ-PAC, lo cual ocurre en un 24,3% de los casos); ya sea porque no consigue probar la existencia misma del daño (16,6%). Finalmente, llama la atención el reducido número

de casos en los que la desestimación se apoya sobre la falta de título de imputación objetiva (1,5%). Esta cifra tan reducida se explica quizá por el carácter objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial de la LRJ-PAC, que amplía el espectro de riesgos imputables a la Administración, reduciendo la probabilidad de que este sea el factor determinante de los fallos desestimatorios.

Figura 125. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA.
Datos agregados (2015) [en porcentaje]



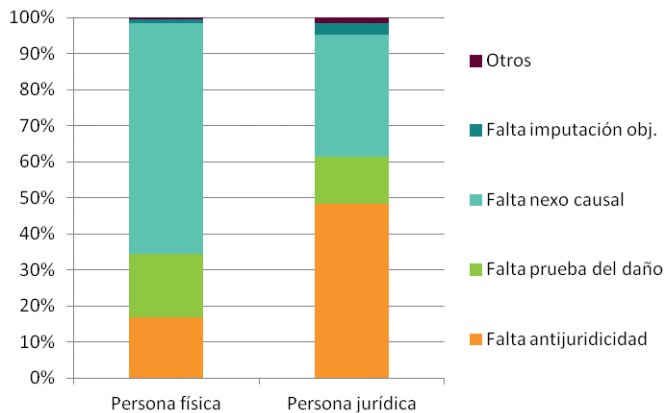
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6.2. Causa de desestimación en razón del tipo de recurrente

La siguiente figura relaciona las causas de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial con el tipo de recurrente en origen de las mismas (persona física o jurídica). No se incluyen supuestos de reclamaciones entre Administraciones, dada la escasa frecuencia de las mismas. Los datos muestran algunas diferencias significativas entre las causas a las que suelen recurrir los tribunales del orden contencioso-administrativo a la hora de desestimar las reclamaciones planteadas por personas físicas y jurídicas. Mientras que el principal motivo por el que no prosperan las reclamaciones planteadas por personas físicas tiene que ver con el nexo causal (64%), las reclamaciones formuladas por personas jurídicas suelen fracasar por la falta de antijuridicidad (48,4%). Esta diferencia se explica probablemente por el tipo de reclamaciones que plantean ambos tipos de recurrentes: las reclamaciones planteadas por personas físicas tienen su origen mayoritariamente en la actividad material o inactividad de la Administración, con las dificultades que eso plantea desde el punto de vista de la demostración de la relación de causalidad; por el contrario, las reclamaciones planteadas por personas jurídicas se producen mayoritariamente contra algún tipo de actividad formal, por lo que su principal reto es destruir la presunción de que existe el deber jurídico de soportar los daños generados por la aplicación de leyes, disposiciones generales o actos administrativos. Así parece corroborarlo el apartado siguiente.

Finalmente, las desestimaciones por falta de prueba del daño alegado son ligeramente superiores en el caso de litigios iniciados por personas físicas (17,8%) que por personas jurídicas (12,9%). Esta diferencia no es muy importante, pero es posible que su explicación sea la expuesta en el párrafo anterior.

Figura 126. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA. Desglose en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

6.3. Causa de desestimación por tipo de actividad en origen de la reclamación

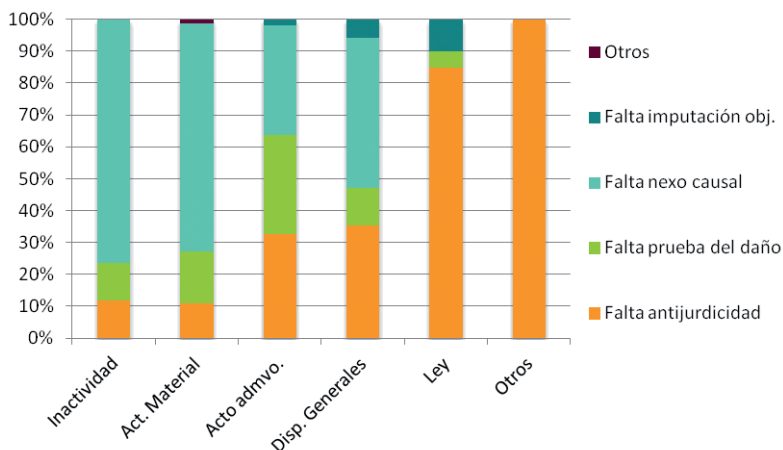
La siguiente figura relaciona las causas de desestimación en la vía contencioso-administrativa con el tipo de actividad (o inactividad) administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Esta figura confirma que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que tienen su origen en una actuación material o inactividad de la Administración fracasan mayoritariamente por la falta de prueba de la existencia de un nexo causal entre la actuación material o inactividad y el daño alegado (71,6% y 76,3%, respectivamente).

En el otro extremo, la principal causa por la que no prosperan las reclamaciones de responsabilidad patrimonial por aplicación de actos legislativos es la imposibilidad de demostrar el carácter antijurídico de los daños alegados (85%). Esta cifra es sorprendente. Es cierto que el problema de la antijuridicidad es la principal dificultad dogmática que plantea la responsabilidad del Estado legislador. Sin embargo, este tipo de reclamaciones se plantean normalmente sobre la base de una declaración previa de antijuridicidad de la ley –ya sea por ser contraria a la Constitución o al Derecho de la UE– por lo que llama la atención que este elemento sea tan problemático en la práctica. La explicación puede radicar en la regla de que solo hay derecho a indemnización por incumplimiento del Derecho de la UE cuando la violación es “suficientemente caracterizada”: es posible que las dificultades de

muchos recurrentes para establecer el carácter antijurídico de la ley estén ligadas a este requisito, que exige una *antijuridicidad cualificada* para que quede comprometida la responsabilidad del Estado legislador por incumplimiento del Derecho de la UE.

Entre medias se sitúan las reclamaciones por aplicación de disposiciones generales y actos administrativos, en las que se produce una distribución más equilibrada de las causas de desestimación, aunque en el caso de las disposiciones generales sobresale la falta de nexo causal como motivo desestimatorio (47,1%).

Figura 127. Sentido del fallo en la JCA en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7. Razonamiento de la sentencia

El análisis del apartado anterior giraba en torno a la fundamentación de las sentencias desestimatorias de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Este apartado adopta una perspectiva más amplia para explorar algunas cuestiones más generales que tienen que ver con la fundamentación de todas las sentencias sobre responsabilidad patrimonial, con independencia de que su fallo sea estimatorio o desestimatorio. Así, se presta atención a la utilización de precedentes jurisprudenciales y del Derecho de la Unión Europea en el razonamiento de las sentencias sobre responsabilidad patrimonial.

7.1. Jurisprudencia invocada por razón de la instancia y del tribunal

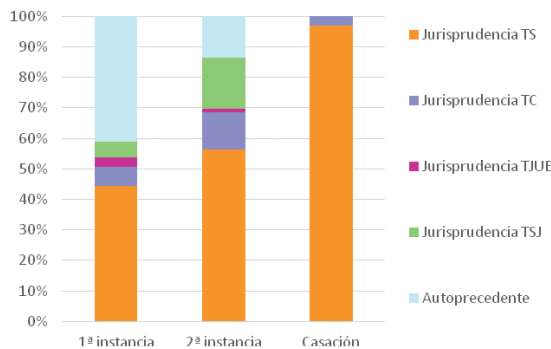
La siguiente figura muestra el tipo de jurisprudencia que se invoca en cada una de las instancias jurisdiccionales. Se observa un claro predominio de la jurisprudencia del Tribu-

nal Supremo (TS) en todas las instancias (44,4% en primera instancia, 55,2% en apelación, y 96,8% en casación). Esta observación se compadece con la labor de creación y unificación de doctrina que corresponde a este tribunal, una labor que es especialmente importante es un sector como el de la responsabilidad patrimonial, en el que tienen tanto peso los criterios desarrollados de manera casuística por los tribunales.

Los tribunales invocan con mucha menos frecuencia la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) (6,2% en primera instancia, 11,9% en segunda instancia, y 3,1% en casación), lo cual no parece sorprendente. El art. 106.2 CE reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por los daños que sufran como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Sin embargo, esta disposición tiene el carácter de garantía institucional, correspondiendo su desarrollo al legislador. Por consiguiente, son escasos los pronunciamientos del TC sobre una materia que suscita, fundamentalmente, cuestiones de legalidad ordinaria. Esto limita la necesidad de invocar la jurisprudencia constitucional para fundamentar las decisiones judiciales en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, aumentando correlativamente la conveniencia de apoyar dichas decisiones en la jurisprudencia emanada de la jurisdicción ordinaria.

Finalmente, llama la atención el recurso tan escaso que se hace a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) (3,1% en primera instancia, 16,4% en apelación; 0% en casación). De nuevo, estos datos no son sorprendentes, dado que el Derecho de la UE y la jurisprudencia de su máximo intérprete apenas han tenido incidencia sobre el régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración. Sí la ha tenido, y mucha, sobre la responsabilidad del Estado legislador, pero los litigios sobre responsabilidad por aplicación de actos legislativos contrarios al Derecho de la UE son escasos en términos relativos. Es de suponer que es en estos litigios donde hace aparición con más frecuencia la jurisprudencia del TJUE.

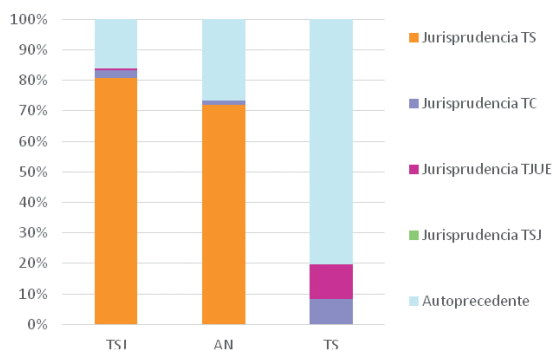
Figura 128. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Tan solo queda precisar que la falta de reflejo de esta jurisprudencia en las sentencias dictadas en casación no implica que el TS no se apoye nunca en la jurisprudencia del TJUE. Si los datos sobre utilización de la jurisprudencia se cruzaran *por tribunal* en lugar de *por instancia*, resultaría que el TS se apoya en la jurisprudencia del TJUE en un 24,6% de sus sentencias sobre responsabilidad patrimonial, lo cual le convierte en el órgano del orden contencioso-administrativo que más recurre a esa jurisprudencia. Así lo ilustra la siguiente figura. Esto se explica probablemente porque el TS resuelve en primera instancia las reclamaciones de responsabilidad por aplicación de actos legislativos, que llegan al ámbito jurisdiccional como recurso contencioso-administrativo contra la decisión adoptada en la vía administrativa por el Consejo de Ministros. Esta es precisamente la vía que siguen las reclamaciones de responsabilidad del Estado legislador por leyes contrarias al Derecho de la UE, lo cual explica que sea el TS el que concentre más referencias a la jurisprudencia del TJUE. Esta misma consideración sirve posiblemente para explicar la frecuencia con la que el TS invoca la jurisprudencia del TC en asuntos sobre responsabilidad (17,5%), siempre que se asuma que el TS recurre mayoritariamente a esa jurisprudencia en asuntos sobre responsabilidad del Estado legislador por aplicación de leyes declaradas inconstitucionales.

Figura 129. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón del tribunal (2015) [en porcentaje]



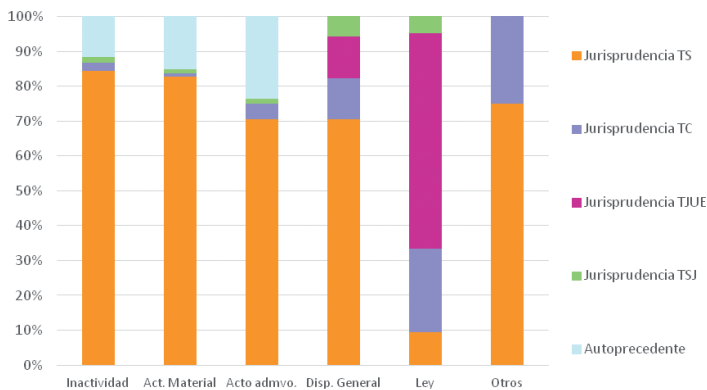
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.2. Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del tipo de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la distribución del tipo de precedente que se utiliza —es decir, el tribunal cuya jurisprudencia se invoca— en las sentencias sobre responsabilidad

patrimonial en función del tipo de actividad o inactividad administrativa en origen de la reclamación. Se observa, en línea con el apartado anterior, que los tribunales recurren mayoritariamente a la jurisprudencia del TS, con independencia del tipo de actividad o inactividad administrativa a la que el recurrente achaque la causación del daño. La única excepción es la de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en los que se observa un recurso mayoritario a la jurisprudencia del TJUE (65%) y un recurso importante a la jurisprudencia del TC (25%). Estos datos son coherentes con la configuración de la responsabilidad del Estado legislador como un mecanismo de tutela frente a los daños causados por la aplicación de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la UE. Parece lógico que, a la hora de decidir estos litigios, los tribunales invoquen las sentencias en las que se declara la inconstitucionalidad de la ley o su carácter contrario al Derecho de la UE.

Figura 130. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]

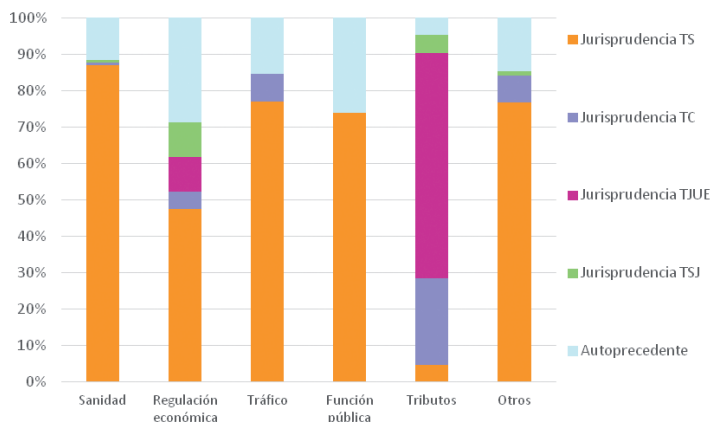


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.3. Utilización de precedentes jurisprudenciales por razón del sector de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la frecuencia con la que se invoca la jurisprudencia de los distintos tribunales en función del sector de actividad en el que se produce la reclamación. Esta figura permite confirmar que la jurisprudencia del TS es la que más protagonismo tiene en todos los sectores, excepto en tributos, donde llama la atención la frecuencia con la que la jurisprudencia invocada es la del TJUE. De nuevo, estos datos se explican posiblemente por la importancia que tienen las reclamaciones de responsabilidad del Estado legislador por aplicación de leyes declaradas contrarias al Derecho de la UE dentro de este sector.

Figura 131. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]

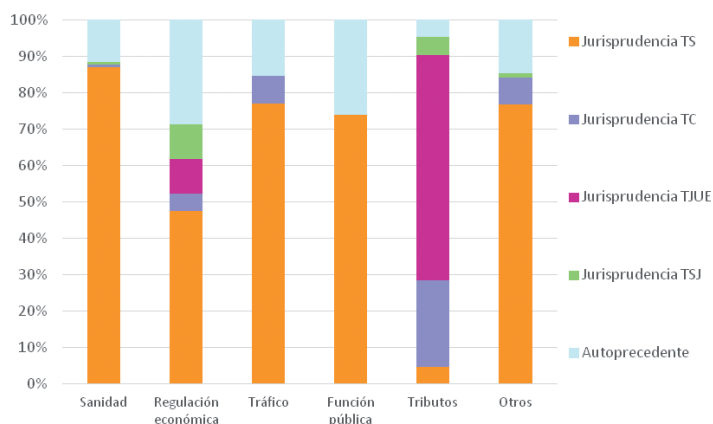


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

7.4. Invocación de normativa europea en razón del tipo de actividad en origen del daño

La siguiente figura muestra la frecuencia con la que las sentencias invocan normativa europea en función del tipo de actividad en origen del daño. Estos datos permiten hacer dos observaciones. En primer lugar, destaca la escasa frecuencia con la que se invoca este tipo de normativa en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial relacionados con algún tipo de actividad material o inactividad de la Administración, así como con la adopción de actos administrativos. En el caso de los asuntos relacionados con la aplicación de disposiciones generales, el número de casos en los que se recurre a la normativa europea no llega al 10%. En segundo lugar, llama la atención la frecuencia con la que las sentencias sobre responsabilidad del Estado legislador se apoyan en normas europeas (66,6%). Este dato se explica posiblemente porque la vulneración del Derecho de la UE es una de las dos únicas causas que pueden convertir en antijurídico el deber de soportar los daños ocasionados por la aplicación de una ley—siendo la otra causa la declaración de inconstitucionalidad de la ley—.

Figura 132. Invocación de normativa europea por tribunales. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]



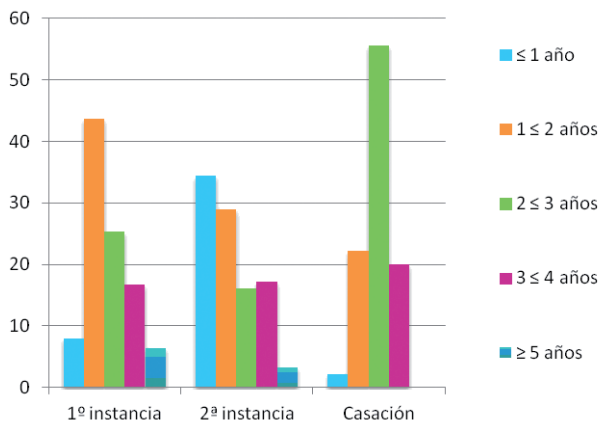
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

8. Duración del proceso

Este apartado explora los tiempos de la jurisdicción contencioso-administrativa en los litigios sobre responsabilidad patrimonial. Con esta finalidad, la siguiente figura muestra la duración de estos litigios en cada una de las instancias jurisdiccionales. Es posible realizar dos observaciones en relación con estas variables, que parecen confirmar las tendencias identificadas en el *Informe CIJA 2015*. En primer lugar, el gráfico muestra una tendencia clara a la reducción de la duración de los procesos entre la primera y la segunda instancia. En efecto, entre una y otra aumenta claramente el porcentaje de asuntos resueltos en menos de un año (de 8% en primera instancia a 34,4% en segunda instancia), disminuyendo el porcentaje de asuntos con una duración de entre uno y dos años (de 43,7% a 29%) y de entre dos y tres años (de 25,3% a 16,1%) –manteniéndose estables los demás (en torno al 20%)–. Sin embargo, la ausencia de sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en la muestra exige aproximarse a estos datos con la máxima cautela.

En segundo lugar, el gráfico muestra un claro repunte en la duración de los procesos de casación, un ámbito en el que el 75,6% de los casos duran más de dos años. Tal y como se observó el año pasado, estos datos ponen de manifiesto que la casación tiende a alargarse más que cualquiera de las instancias ordinarias, a pesar de los filtros que limitan el volumen de asuntos que pueden llegar a esta fase y de los planes de refuerzo que se han implantado en los últimos años. Sin embargo, dado el volumen de asuntos acumulados, es posible que estas medidas estén funcionando, aunque tarden todavía un tiempo en desplegar todos sus efectos.

Figura 133. Duración del proceso según la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

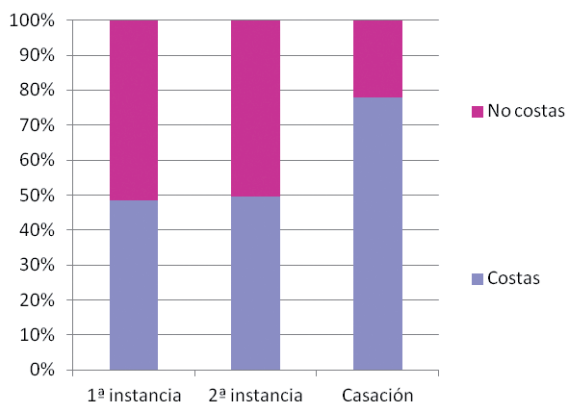
9. Costas

El último apartado de esta sección del informe se centra en la forma en que los tribunales administran la condena en costas en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración.

9.1 Condena en costas en razón de la instancia

La siguiente figura muestra el porcentaje de litigios sobre responsabilidad patrimonial que se saldan con una condena en costas. Los datos muestran una distribución bastante equilibrada de los asuntos en primera y segunda instancia (en las cuales se produce la condena en costas en algo menos del 50% de los casos) y un aumento muy claro de las condenas en costas en la casación (77,7%). Es interesante comparar estos datos con los del *Informe CIJA 2015*, en el que se observaba una tasa muy inferior de imposición de costas en primera instancia (8,9%) y ligeramente inferior en segunda instancia (48,4%) y casación (63,2%). Es importante recordar que los datos del *Informe CIJA 2015* se referían al período 2003-2014, en medio del cual se aprobó la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que modificó el sistema de imposición de costas en la jurisdicción contencioso-administrativa, asemejándolo al sistema del vencimiento clásico del ámbito civil. Esta reforma explica muy probablemente el aumento en el porcentaje de asuntos que desembocan en una condena en costas.

Figura 134. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Podría pensarse que la generalización del criterio del vencimiento debería haberse reflejado en una tasa mucho mayor de condenas en costas. Sin embargo, el criterio del vencimiento no trae consigo una automatización de las condenas en costas. Por un lado, el art. 139 LJCA solo prevé la condena en costas en caso de desestimación *total* de las pretensiones planteadas por el recurrente –salvo que se aprecie temeridad procesal, en el caso de la primera instancia (art. 139.1 *in fine* LJCA)–. Por otro, ese mismo artículo reconoce a los tribunales un amplio margen de maniobra a la hora de administrar las condenas en costas, permitiéndoles que valoren cuestiones tales como las “dudas de hecho o de derecho” suscitadas por el caso –en primera instancia (art. 139.1 LJCA)– o cualesquiera “circunstancias que justifiquen su no imposición” –en sede de recurso (art. 139.2 LJCA)–. En cualquier caso, el hecho de que la frecuencia de imposición de costas en casación sea mayor que en primera y segunda instancias parece apuntar a que los juzgadores, consciente o inconscientemente, son más reacios a tener en cuenta esas circunstancias cuando los recurrentes alcanzan la máxima instancia jurisdiccional. Quizá esto tenga que ver con la concepción del recurso de casación como un recurso extraordinario, disponible únicamente en un número muy reducido y excepcional de casos.

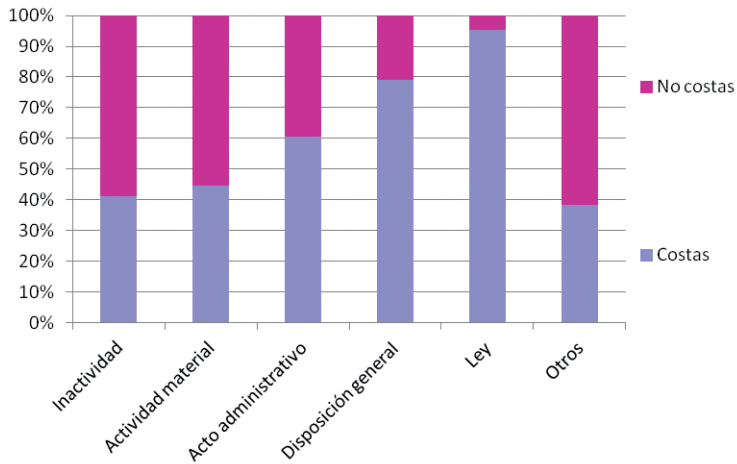
9.2. Condena en costas en razón del tipo de actividad administrativa en origen de la reclamación

La siguiente figura muestra la frecuencia con que los litigios sobre responsabilidad patrimonial desembocan en una condena en costas dependiendo del tipo de actividad administrativa en origen de la reclamación. Por un lado, se observa una clara diferencia entre

los asuntos en los que el recurrente reacciona frente a algún tipo de actividad formal –ya sea la aplicación de un acto administrativo, disposición general o ley– y los demás –supuestos de actividad material e inactividad–. Mientras que en el primer tipo de asuntos las sentencias incluyen mayoritariamente una condena en costas (95,2% de las sentencias relacionadas con la aplicación de actos legislativos; 79,2% de las sentencias relacionadas con la aplicación de disposiciones generales; y 60,5% de los de las sentencias relacionadas con la aplicación de un acto administrativo), en el segundo grupo los litigios concluyen mayoritariamente sin condena en costas (59% de las sentencias relacionadas con supuestos de inactividad y 55,5% de las sentencias relacionadas con algún tipo de actividad material de la Administración). Por otro, se observa que –dentro de los litigios relacionados con la actividad formal de la Administración– la proporción de casos que desembocan en una condena en costas aumenta a medida que aumenta la generalidad del instrumento al que se achaca la causación del daño (acto administrativo, disposición general, ley).

Estos datos son sorprendentes por dos razones. En primer lugar, sugieren que los tribunales se alejan del criterio del vencimiento en un número importante de casos, a pesar de la generalización de este criterio a raíz de la aprobación de la Ley 37/2011. En segundo lugar –y en lo que aquí interesa–, los datos sugieren que los tribunales son más propensos a eximir al recurrente de la necesidad de hacerse cargo de las costas del procedimiento cuando su reclamación se produce frente a algún tipo de actividad material o inactividad que cuando se produce frente a la actividad formal de la Administración. Esta diferencia es todavía más sorprendente si cabe, dado que las tasas de desestimación son muy parecidas en ambos tipos de asuntos, tal y como se ha explicado antes. Es posible que la explicación esté relacionada con la percepción de que las leyes y las disposiciones generales gozan de una presunción cualificada de validez, que se manifiesta por ejemplo en la limitación de los canales a través de los cuales pueden ser anuladas. Esta percepción puede tener un doble impacto sobre las condenas en costas. Por un lado, puede contribuir a generar a su vez una cierta percepción de temeridad procesal hacia quienes reclaman la indemnización de daños sufridos como consecuencia de ambos tipos de normas, lo cual servir para justificar la imposición de costas aunque no haya habido desestimación total (art. 139.21 *in fine* LJCA). Por otro, puede contribuir a generar una cierta reticencia por parte de los tribunales a la hora de utilizar el margen de discrecionalidad del que disponen para eximir de la obligación de pagar las costas a quienes ven rechazadas todas sus pretensiones, tanto en primera instancia (art. 139.1 LJCA) como en sede de recurso (art. 139.2 LJCA).

Figura 135. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de actividad administrativa en origen de la reclamación (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

IV. Conclusiones

Esta sección del *Informe CIJA 2016* ha tratado de ofrecer una visión completa y actualizada de los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración que se ventilan ante las propias Administraciones y ante la JCA.

Sin embargo, la primera observación que hay que destacar es la dificultad que plantea el análisis de los procedimientos sobre responsabilidad patrimonial en la fase administrativa. En efecto, la ausencia de órganos especializados (como los existentes en materia de tributos y contratos públicos) –y la consiguiente dispersión de la competencia para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial– dificultan la obtención de datos completos acerca de este tipo de procedimientos. Una posible solución a este problema sería la articulación, desde cada una de las Administraciones, de mecanismos para centralizar y procesar información sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial. Otra alternativa sería utilizar al Consejo de Estado y a los órganos consultivos autonómicos –que informan muchos procedimientos de responsabilidad patrimonial– para realizar esta importante labor, pero en tal caso sería recomendable hacer un esfuerzo mayor por articular criterios uniformes de codificación en la elaboración de los datos que incluyen en sus memorias y por mejorar la periodicidad con la que algunos de ellos ponen dichas memorias a disposición del público. En cualquier caso, sería útil contar con más datos acerca de la litigiosidad *administrativa* en materia de responsabilidad patrimonial.

El análisis de la litigiosidad en la fase *contencioso-administrativa* se ha realizado sobre la base del muestreo de sentencias realizado por el CIJA para este informe. Dicho análisis ha permitido arrojar luz sobre las principales características de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se ventilan ante la JCA. Sin ánimo de exhaustividad, estas son las principales observaciones que se han realizado:

- ◆ Los datos confirman el elevado volumen de litigiosidad que se produce en el ámbito de la sanidad. Aunque inferiores, no son nada desdeñables las cifras sobre litigiosidad en materia de función pública, tributos, regulación económica y tráfico.
- ◆ Se produce un reparto bastante equilibrado de la litigiosidad en función del tipo de actividad (formal o material) o inactividad en origen de la reclamación. Evidentemente, la distribución varía en función del sector de actividad, dado que en algunos sectores la Administración es más propensa a causar daños a través de su actividad material (p.ej., sanidad) mientras que en otros lo es a causar daños a través de su actividad formal (p.ej., tributos o regulación económica). En el caso de los tributos, llama la atención el elevado volumen de reclamaciones por aplicación de actos legislativos, lo cual parece confirmar que una de las principales utilidades del instituto de la responsabilidad del Estado legislador es sortear la prohibición de revisar los actos de aplicación de tributos, los actos de aplicación de sanciones y las resoluciones de las reclamaciones económico-administrativas que hayan devenido firmes.
- ◆ Las reclamaciones de responsabilidad patrimonial entre Administraciones son muy escasas. Dentro de las planteadas por particulares, son más numerosas las instadas por personas físicas que jurídicas, lo cual aleja a este tipo de litigios de la tendencia observada en tributos y contratos públicos. Sin embargo, la proporción entre unas y otras depende en gran medida del sector de actividad, lo cual es coherente con el tipo de riesgos que se plantean en cada sector, algunos de los cuales afectan más a personas físicas (en general, los vinculados a algún tipo de actividad material, como la sanidad) y otros a personas jurídicas (los vinculados a algún tipo de actividad formal, como la regulación económica).
- ◆ Desde el punto de vista de sus presupuestos, destaca la proporción de casos en que la lesión resarcible no es ni patrimonial ni física, sino vinculada a la integridad psíquica o a los derechos de la personalidad. Destaca asimismo la escasa trascendencia que tiene el carácter objetivo del régimen de responsabilidad patrimonial de la LRJPAC a la hora de justificar la imputación objetiva de los riesgos a la Administración —y, por el contrario, la importancia de factores como la ilegalidad y la infracción de la *lex artis*, más ligados al funcionamiento anormal de los servicios públicos—. Final-

mente, los datos sobre causalidad confirman que la teoría de la doctrina *sine que non* ha caído en desuso.

- ◆ La principal causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial es la ausencia de nexo causal entre la actividad o inactividad administrativa y el daño alegado por el recurrente. Sin embargo, existen diferencias importantes en función del tipo de actividad o inactividad en origen de la reclamación, de manera que las reclamaciones sobre actividad material suelen fracasar por problemas relacionados con la prueba de la causalidad, mientras que aquellas vinculadas a algún tipo de actividad formal suelen hacerlo por la incapacidad del recurrente para demostrar el daño o su antijuridicidad.
- ◆ El estudio confirma la importancia de la jurisprudencia del TS en las sentencias sobre responsabilidad patrimonial, lo cual es coherente con la importante labor que realiza este órgano en una materia como ésta, en la que tienen tanto peso los criterios desarrollados por la jurisprudencia. La utilización de la jurisprudencia del TC y del TJUE es mucho menos frecuente, aunque se dispara en reclamaciones sobre responsabilidad del Estado legislador, probablemente por la necesidad de apoyarse en ella para establecer el carácter antijurídico de la ley a la que se atribuye la causación del daño.
- ◆ Finalmente, el análisis de las condenas en costas sugiere que la generalización del criterio del vencimiento no ha impedido que los tribunales eximan en muchos casos al recurrente de la obligación de hacerse cargo de las mismas. Sin embargo, es interesante observar que la frecuencia con la que esto ocurre es mayor en reclamaciones relacionadas con la actividad material que con la actividad formal de la Administración —y que, dentro de esta última, la probabilidad de ser condenado en costas se incrementa a medida que aumenta la generalidad del acto en origen de la reclamación (acto administrativo, disposición general, ley)—. Esto puede deberse a una cierta percepción de temeridad hacia quienes reclaman la indemnización de daños causados por la actividad formalizada de la Administración, especialmente cuando se plasma en la aplicación de leyes o disposiciones generales.

[VII. Conclusiones comparadas de funcionamiento de la justicia administrativa]

César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre

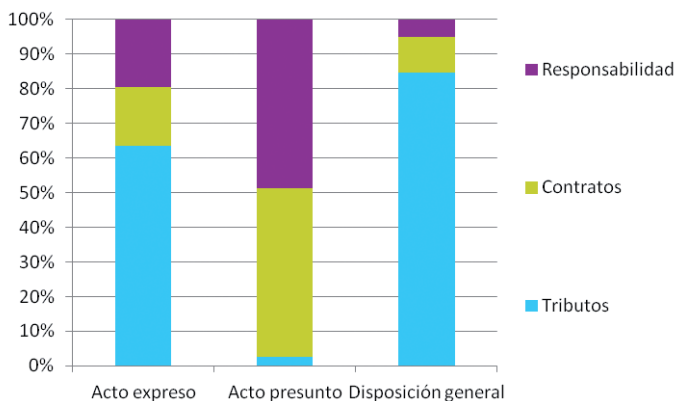
A continuación se exponen las conclusiones comparadas que se han elaborado a partir de la información de los tres sectores analizados en 2015: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. No se incorporan los datos referidos a la protección especial de los derechos fundamentales que, en esta edición del informe, se ha analizado en relación con los años 2003-2014.

I. Actividad administrativa impugnada

El análisis sectorial de la actividad administrativa impugnada arroja resultados interesantes en primera instancia, donde se aprecian los distintos tipos de actividad impugnada. La evolución posterior en el tránsito por las diferentes instancias no parece dar lugar a resultados de especial interés con respecto al funcionamiento de la JCA.

Como en el *Informe CIJA 2015*, en materia tributaria llama la atención que, a pesar de tratarse de una actuación administrativa muy procedimentalizada, no haya prácticamente recursos contra silencios administrativos. La mayor parte de los asuntos referidos a actos presupuestos se reparten entre los sectores de contratos y responsabilidad. La explicación a esta presencia tan insignificante de actos presuntos en el ámbito tributario tiene que ver con los efectos favorables que puede tener el silencio administrativo para el contribuyente, tal y como ya se explicó en el análisis sectorial correspondiente. En el caso de los contratos públicos y la responsabilidad patrimonial los resultados son muy similares. En estos sectores el silencio en vía administrativa será tendencialmente negativo. Aunque no hay datos al respecto, en el caso de los contratos públicos se puede presumir que en muchos casos se habrá interpuesto algún tipo de recurso administrativo ordinario, dando lugar a silencios negativos. En el ámbito de la responsabilidad, también hay que atender al silencio negativo que se produce en los procedimientos de reclamación de responsabilidad. En estos supuestos, los recurrentes se beneficiarían de la exención del pago de tasas de acceso a la jurisdicción (art. 4.1 d) Ley 10/2012), lo que podría animarles especialmente a acudir ante los órganos de la JCA. No obstante, la falta de datos al respecto impide hacer un análisis de mayor profundidad. Ahora bien, estos datos pueden ser muy interesantes a la hora de valorar la técnica del silencio administrativo y el traslado de costes que produce a los interesados que han de recurrir ante la JCA con el coste que ello conlleva. Por último, hay que destacar la escasa impugnación de disposiciones administrativas generales. Cuando se impugnan, se hace fundamentalmente en el sector de los tributos, en un 84,6% de los casos.

Figura 136. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

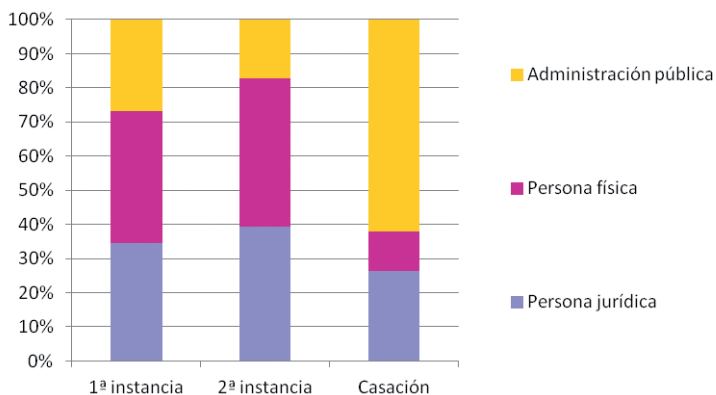
II. Tipo de recurrente

El análisis del tipo de recurrente permite conocer quién acciona los mecanismos procesales necesarios para obtener respuesta a sus pretensiones por parte de los tribunales. Este dato puede ser muy significativo a la hora de determinar las dinámicas de funcionamiento de la JCA. El estudio desagregado por instancias en cada uno de los sectores no arroja resultados especialmente significativos distintos de los expuestos en cada estudio sectorial. Los datos agregados por instancia en cada sector muestran diferencias notables, que confirman las señaladas en el *Informe CIJA 2015*. Las diferencias están especialmente marcadas entre el ámbito tributario y la responsabilidad patrimonial, por un lado, y los contratos públicos, por otro. Así, frente a una mayoría clara de personas jurídicas recurrentes en contratación pública, en el ámbito tributario y la responsabilidad patrimonial el porcentaje de recurrentes que son personas jurídicas desciende considerablemente. Este resultado podría explicarse por la circunstancia de que las obligaciones tributarias incumben, en principio, por igual a personas físicas y jurídicas y que los daños causados por el funcionamiento de la Administración pueden afectar hipotéticamente por igual a personas físicas y personas jurídicas. Mientras que en el sector de los contratos públicos es habitual que la Administración se relacione con personas jurídicas de forma mayoritaria.

Cuando se agregan todos los datos por instancia, se obtiene una información más clara sobre la presencia de los distintos tipos de recurrentes. Ciertamente, la agregación de los datos en materia de contratación pública con los otros sectores genera unos datos parcialmente distorsionados, aumentando el porcentaje de la presencia de personas jurídicas. Pero, aun así, es llamativo comprobar la diferencia con los datos agregados de 2003-2014.

En 2015 se hace claramente patente la existencia de un cierto “efecto desánimo” generalizado en las personas físicas a la hora de ascender en las instancias judiciales, que contrasta con la mayor presencia de la Administración como recurrente en casación. Las personas jurídicas, sin embargo, tienen una presencia muy similar en todas las instancias de forma muy sostenida. Por supuesto, estos datos solo surgen del análisis de tres sectores de actuación administrativa, pero dan un indicio de la dificultad de las personas físicas para asumir los costes globales que exige el recurso judicial.

Figura 137. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de los distintos sectores y desglosados por instancias (2015) [en porcentaje]



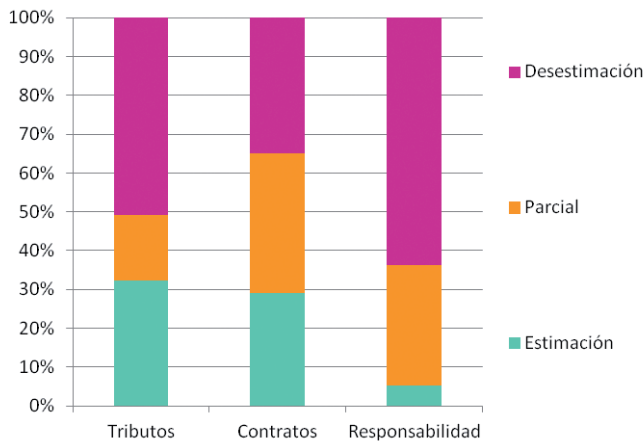
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

III. Sentido del fallo

Quizás uno de los indicadores que más interés suscita es el relativo al porcentaje de estimaciones de las resoluciones judiciales. Este dato sirve tanto para valorar las posibilidades de éxito de los recurrentes, como para evaluar la calidad de la actuación administrativa, de un lado, y de las resoluciones judiciales, de otro. En todo caso, como ya advertimos en el análisis de cada sector y en el *Informe CIJA 2015*, sería necesario conocer el porcentaje de actos administrativos impugnados, a fin de obtener una mejor imagen de la calidad de la actuación administrativa y de las resoluciones judiciales. No en vano, un alto grado de estimaciones en la vía judicial merecería una valoración distinta en función del porcentaje de impugnación de las resoluciones administrativas. Teniendo presentes estas limitaciones, a continuación se ofrecen los datos relativos al sentido del fallo, agregados por sectores en las distintas instancias. Sin embargo, puesto que los datos de los distintos sectores difieren en primera instancia en cierta medida, se ofrecen también desglosados a continuación.

En primera instancia se ponen de manifiesto diferencias de relieve en cada uno de los sectores estudiados. Estas diferencias afectan fundamentalmente al porcentaje de desestimaciones. Así, mientras que en la responsabilidad patrimonial se desestiman el 53,8% de los recursos, esa cifra desciende al 50,2% en tributos y a un llamativo 34,7% en contratos públicos. Estos porcentajes parecen dar cuenta de las dificultades que tiene la Administración de los contratos públicos para satisfacer las exigencias del ordenamiento jurídico, ya que la probabilidad de estimación de los recursos es muy elevada. Entre estimaciones totales y parciales, se da la razón al recurrente en un 64,4% de los casos (3 puntos porcentuales más que en la media del periodo 2003-2014). Si estos datos se ponen en relación con el tipo de tutela es posible encontrar, además, algún factor que también ayude a explicar los resultados: en el caso de los contratos públicos la mayoría de asuntos va aparejada a una mera anulación de los actos impugnados, no se derivan consecuencias indemnizatorias, salvo en una serie limitada de supuestos. Esto hace que el coste y el impacto de la estimación sean menores. En el caso de los tributos la situación es algo distinta. La estimación puede llevar en ocasiones a la devolución de lo indebidamente pagado y no solo a una anulación. Lo que puede derivar en una tendencia mayor al mantenimiento de la actuación administrativa. Algo similar puede suceder en el caso de la responsabilidad, donde la estimación supone reconocer una indemnización.

Figura 138. Sentido del fallo en la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2015) [en porcentaje]

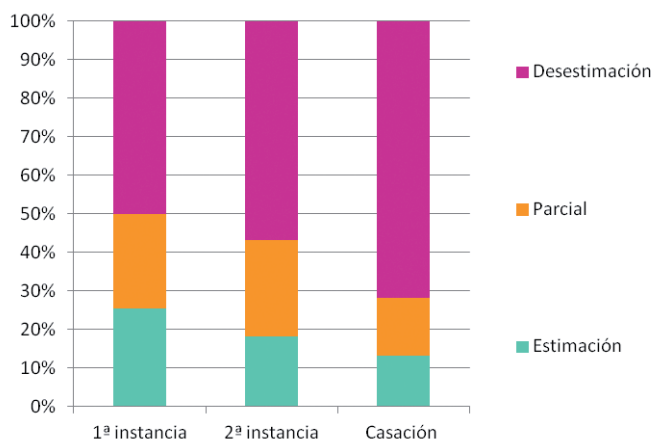


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por otro lado, si se agregan los datos de los distintos sectores y se expresan por instancias, los resultados también son relevantes. Como era de esperar, hay una reducción progresiva del porcentaje de estimaciones a medida que se transita por las distintas instancias judiciales. Esto contrasta con los datos del *Informe CIJA 2015* donde el volumen

de estimaciones era prácticamente idéntico en las tres instancias (en torno al 50%). Esta circunstancia puede explicarse, tal vez, por la progresiva depuración de la jurisprudencia, que lleva a mejorar la calidad de las sentencias en primera instancia y apelación.

Figura 139. Sentido del fallo en la JCA. Datos agregados de los sectores y desglosados por instancias (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

IV. Jurisprudencia invocada

Junto con los parámetros formales de análisis del sentido del fallo que acaban de exponerse, se ha considerado de gran interés profundizar en el tipo de argumentación elaborada. En concreto, interesa determinar el grado de consolidación de jurisprudencia y de remisión a los precedentes que hay en cada uno de los sectores examinados. Esto es, en qué medida en cada una de las instancias de la JCA se produce una remisión a un precedente o a varios precedentes para motivar la decisión adoptada.

Como novedad respecto a lo que se realizó el año pasado, en la presente edición se ha afinado la codificación de los datos, de suerte que ya no se analiza simplemente si existe cita jurisprudencial o no en la sentencia, sino que, dentro de aquellas en las que efectivamente se ha hecho alusión a precedentes de otros tribunales o a los propios (autoprecedente), se ha especificado qué órgano judicial en concreto es el citado. Así, se trata de averiguar cuál es el valor real de la jurisprudencia, entendida en sentido lato, de cada uno de los tribunales.

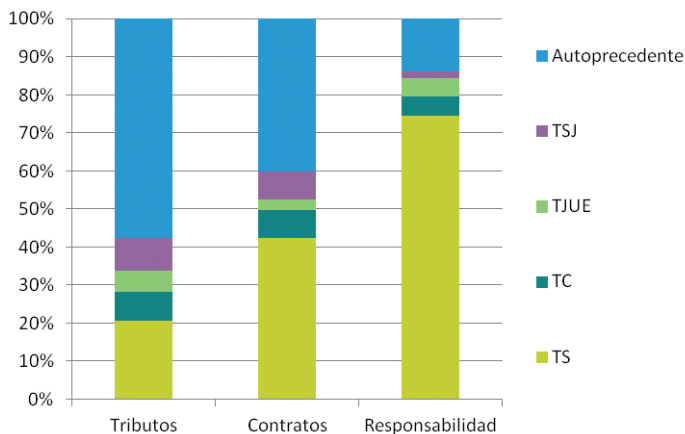
Este año, al igual que ocurriera en la edición pasada, los datos ponen de manifiesto las notables diferencias que existen entre los tres sectores estudiados, tal y como se refleja en la Figura 140. En efecto, dejando de lado la cita de los autoprecedentes que abordaremos posteriormente, el órgano judicial más invocado es el Tribunal Supremo, lo cual es fácil-

mente comprensible dado el especial valor que su doctrina posee en el sistema de fuentes (art. 1.6 CC). Sin embargo, las diferencias son ciertamente acusadas entre los sectores, a saber: en el ámbito tributario el TS es citado en el 20,7% de los supuestos, en los asuntos de contratación pública en el 42,5% de los casos y, descollando claramente, es invocado en el 74,6% de los litigios de responsabilidad patrimonial.

A fin de ser estrictos desde un punto de vista metodológico, se ha de advertir que el tamaño de la muestra de cada una de las instancias ha alterado, a buen seguro, los resultados, de forma que lo representativo de estos datos no es la cifra en sí, sino la tendencia que señalan.

Con todo, es evidente que la jurisprudencia del Tribunal Supremo tiene una presencia mucho más importante en el sector de la responsabilidad patrimonial que en el resto. Esta situación puede explicarse, tal vez, por la existencia de un Derecho positivo de menor densidad en esta materia y la correlativa necesidad de cubrir esa carencia a través de criterios jurisprudenciales. Algo que no sucede en materia tributaria y de contratación pública, donde el margen para la creación jurisprudencial está más restringido por un Derecho positivo muy prolijo y cambiante.

Figura 140. Jurisprudencia citada por sectores (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Por su parte, no hay diferencias muy relevantes en lo que se refiere a la cita de la jurisprudencia del TJUE. En todos los sectores, los datos son bajos (el máximo es el 5% del ámbito tributario), lo que pone de manifiesto, si se lee en consonancia con la cita del Derecho europeo que se ha analizado en algunos sectores, la aún escasa penetración de la normativa de la Unión Europea en la fundamentación de las sentencias de nuestro país.

Por último, se ha de hacer referencia a la frecuencia con la que los tribunales acuden a

su propia doctrina para resolver el litigio (autoprecedente). Al igual que ocurría con el Tribunal Supremo, los datos difieren ampliamente de un sector a otro. Así, mientras que en el sector tributario el 57,6% de los supuestos incluyen la cita de la jurisprudencia del mismo órgano que está resolviendo, en contratación eso solo ocurre en el 40,2% de los supuestos y, en el caso de la responsabilidad patrimonial, en un escaso 13,9%. De nuevo, se ha de advertir que el tamaño de la muestra conduce a que no se haya de atender a las cifras en concreto (que no son completamente fiables), sino a las tendencias (que sí lo son). Por tanto, puede afirmarse que es el sector tributario el que más recurre al autoprecedente, lo cual puede ser explicado, hipotéticamente, por la existencia de numerosos litigios similares, lo que permite al tribunal resolver acudiendo a lo ya expresado en resoluciones anteriores.

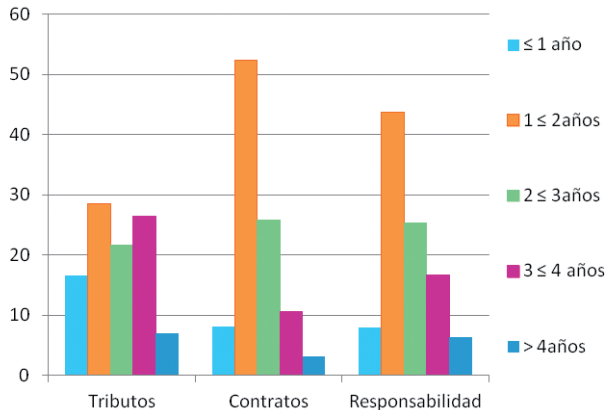
V. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis del funcionamiento de la justicia. De hecho, se han llevado a cabo distintas reformas –como la elevación de la casación hasta los 600.000 €, en virtud de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal– y se han puesto en marcha planes de refuerzo para mejorar esta importante deficiencia del sistema de tutela jurisdiccional de la actividad administrativa. El estudio jurisprudencial realizado el año pasado no permitía realizar un desglose de los datos por años, con el fin de garantizar la aleatoriedad y la fiabilidad de los resultados. Por esa razón no pudo estudiarse el impacto concreto de esas medidas. No obstante, en la edición de este año solo se han considerado sentencias publicadas en 2015, con lo que la comparación con el año pasado resulta muy útil para aproximarse al resultado efectivo de esas medidas.

En términos agregados, la duración media de los procesos en cada sector es muy similar: 2,3 años en contratación y 2,6 años tanto en tributos como en responsabilidad patrimonial. Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto en los estudios por sectores que se han realizado en este trabajo, la duración de los procedimientos difiere notablemente en cada una de las instancias, de ahí que se haya optado por realizar un análisis comparado de los sectores en primera instancia, apelación y casación. En este sentido, como puede apreciarse en la Figura 141, la duración de los procesos en primera instancia presenta un comportamiento muy similar tanto en contratación pública como en responsabilidad patrimonial, en el sentido de que la mayoría de los pleitos se resuelven en más de un año y menos de tres. El sector tributario, sin embargo, ofrece unos resultados distintos, destacando un mayor porcentaje de casos solventados en menos de un año (16,6%), si bien también ofrece un mayor porcentaje de casos resueltos en más de tres años y menos de cuatro años (26,4%). Esta dispersión de datos en el ámbito tributario, si se compara con

otras variables que se han estudiado, parece apuntar a que los casos vistos en primera instancia por la AN son resueltos con más celeridad que los atribuidos a los TSJ.

Figura 141. Duración del proceso en primera instancia en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]

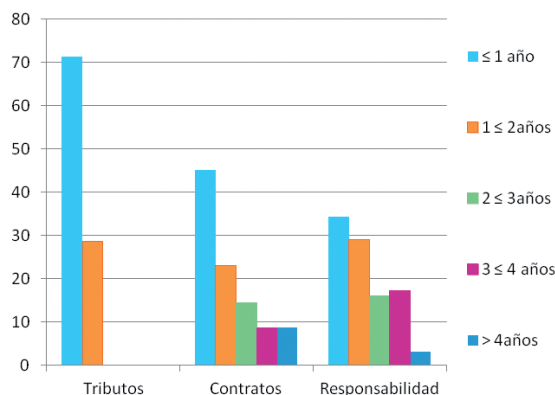


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En cuanto a la apelación, los resultados son opuestos a lo que se acaban de exponer: el ámbito tributario es, de lejos, el más veloz a la hora de dictar sentencia, ya que la inmensa mayoría de los pleitos se resuelven en menos de dos años (se ha de tener presente que en este caso la fiabilidad no es tanto de los datos concretos en sí, sino de la tendencia manifestada). Por su parte, el comportamiento de los sectores de responsabilidad y contratación pública vuelve a ser relativamente homogéneo, si bien en este último se falla con algo más de celeridad. La explicación a esta llamativa brevedad en la resolución de los pleitos tributarios, probablemente, tiene que ver con que se trata de asuntos que conoce el TSJ en relación con la impugnación de actos tributarios locales resueltos en primera instancia. Este tipo de cuestiones no suelen presentar una gran complejidad jurídica, lo que puede explicar la brevedad en su fallo.

En lo que se refiere a la duración de los recursos de casación, los patrones de comportamiento de cada uno de los sectores vuelven a alterarse. Así, resulta ciertamente llamativo que más del 80% de los asuntos de contratación y más del 65% de los pleitos tributarios se ventilen en menos de dos años. Estos datos contrastan sobremedida con los que se ofrecieron en la edición del año pasado y permiten asegurar que los plazos de resolución de los recursos de casación se han acortado muy notablemente. En el ámbito de la responsabilidad, el TS no parece estar dictando sentencia con tanta celeridad, toda vez que la mayoría de los litigios se fallan en más de dos años.

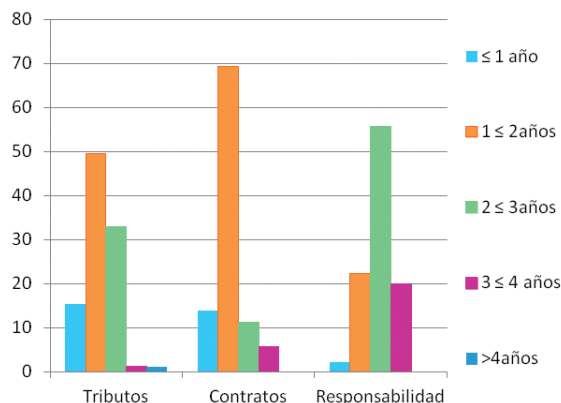
Figura 142. Duración del proceso en apelación en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En todo caso, no puede dejar de ponerse de manifiesto que en la edición del año pasado se llegó a la conclusión de que los recursos de casación en el período 2003-2014 se resolvían en un 35% de los supuestos en más de cuatro años (1441 días), mientras que para el año 2015 los litigios resueltos en más de cuatro años son estadísticamente irrelevantes. Este es un dato muy a tener en cuenta a la hora de evaluar la calidad de la justicia administrativa, ya que es comúnmente aceptado que el tiempo de resolución es uno de los indicadores más relevantes a estos efectos.

Figura 143. Duración del proceso en casación en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]



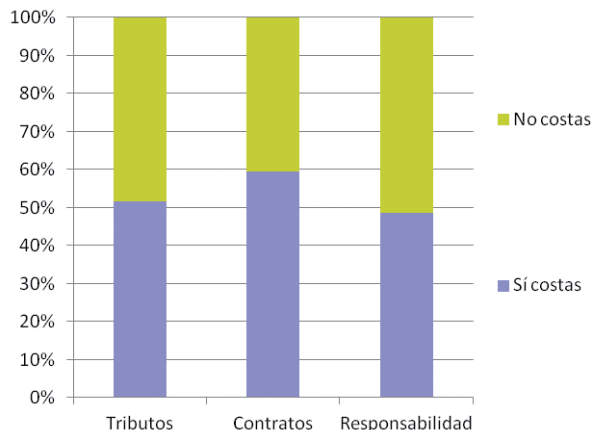
Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

VI. Costas

El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA que puede compararse entre los sectores estudiados se refiere a la imposición de las costas procesales, que pueden operar como un desincentivo para acudir a la JCA o recurrir las resoluciones judiciales. Como se ha señalado, el análisis jurisprudencial realizado en la edición anterior (2003-2014) impedía desglosar por años los distintos resultados. Por esa razón, no pudo identificarse una tendencia distinta a partir de la reforma de la legislación sobre costas en el ámbito contencioso-administrativo a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. En esta edición, sin embargo, sí se van a poder contrastar los resultados, toda vez que se ofrecen resultados exclusivamente sobre sentencias publicadas en 2015.

Como se puede ver en las siguientes figuras, es posible identificar tendencias comunes a los tres sectores, que se explican en función de las distintas instancias. El paralelismo de los datos es muy significativo si se ordena en esta clave. Así, en primera instancia, se condena en costas en más de la mitad de los asuntos (con una muy ligera salvedad en el sector de responsabilidad patrimonial). Esto contrasta muy llamativamente con lo concluido en la edición anterior, en la que se apuntó que en primera instancia no se imponían las costas en prácticamente el 85% de los casos.

Figura 144. Condena en costas en primera instancia (2015) [en porcentaje]

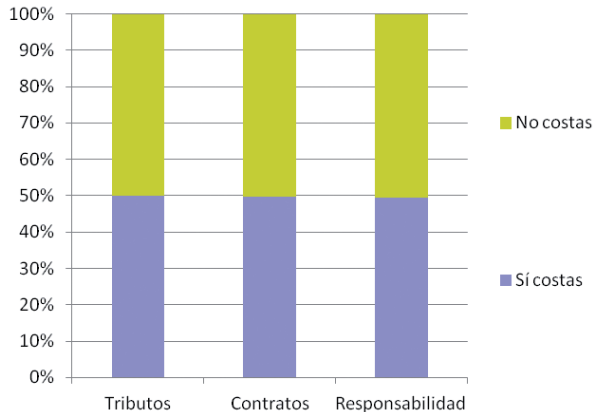


Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

En lo que se refiere a la apelación, los tres sectores son igualmente muy homogéneos en el sentido de que, en todos ellos, las costas se imponen en el 50% de los litigios. En este caso, no ha habido un cambio relevante respecto de lo concluido en la edición del año

anterior, toda vez que se reseñó que existió condena en costas en algo menos del 50% de los asuntos.

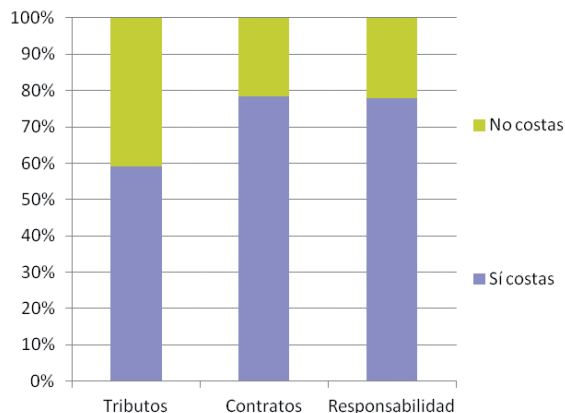
Figura 145. Condena en costas en apelación (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Respecto del ámbito de la casación, los datos muestran que es la instancia en la que existe una mayor condena en costas, que acontece en más del 60% de los casos. Sin embargo, aquí se quiebra la homogeneidad de los sectores ya que en responsabilidad y contratación pública la cifra roza el 80%. De nuevo, resulta interesante recordar que en la edición del año pasado, relativa al período 2003-2014, se apuntó que no existían costas en prácticamente el 40% de los supuestos.

Figura 146. Condena en costas en casación (2015) [en porcentaje]



Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM.

Así las cosas, cabe constatar empíricamente que la modificación legislativa relativa a las costas procesales en el ámbito contencioso-administrativo, que ha deparado un sistema similar al del vencimiento que opera en el ámbito civil, se ha puesto en práctica de manera efectiva, puesto que ha aumentado el número de supuestos que finalizan con una condena en costas para alguna de las partes. Como se acaba de apuntar, esta modificación legal ha alterado sobre todo la situación de los pleitos en primera instancia, ya que se ha pasado de un sistema en el que la condena en costas era muy poco habitual (en torno al 15%), a otro en el que tiene lugar en más de la mitad de los supuestos. Resultaría interesante comprobar en el futuro si esta mayor imposición de las costas procesales tiene influencia sobre el volumen de nuevos ingresos, ya que –hipotéticamente– esto podría desincentivar a aquellos litigantes que albergan escasas posibilidades acerca del éxito de sus recursos. No en vano, en el sistema anterior solo al temerario se le imponían las costas causadas en la instancia, mientras que en la actualidad también se imponen al que, simplemente, vio desestimado su recurso.

[IX. Ficha Metodológica]

Alfonso Egea de Haro

Análisis estadístico de sentencias

Población objetivo

Sentencias del período 2014-2015, emitidas por órganos jurisdiccionales de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Tribunales Superiores de Justicia, Audiencia Nacional y Tribunal Supremo).

La determinación de la población objetivo se ha realizado a partir de la identificación del marco normativo utilizado en los estudios sectoriales (tributos, contratación pública, responsabilidad patrimonial y derechos fundamentales).

Muestra

Se ha elaborado una muestra consistente en 1.483 sentencias correspondientes a tres sectores: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial de la Administración.

Se ha realizado un muestreo estratificado con afijación proporcional de los tres sectores a partir de la siguiente especificación: nivel de confianza 95% y error muestral de +/- 5%. No obstante lo anterior, la representatividad de la muestra se ha maximizado en función del órgano jurisdiccional y no tanto de otros factores como la instancia o el territorio.

El resultado del muestreo presenta la siguiente distribución de casos:

		Sector			TOTAL
		Tributos	Contratos	Responsabilidad	
Tribunal	TSJ	360	218	252	830
		24,3%	14,7%	17%	56%
	AN	212	114	72	398
		14,3%	7,7%	4,9%	26,8%
	TS	152	40	63	255
		10,2%	2,7%	4,2%	17,02%
TOTAL		724	372	387	1483
		48,8%	25,1%	26,1%	100,00%

		Sector			TOTAL
		Tributos	Contratos	Responsabilidad	
Instancia	1ª instancia	536	219	249	1004
		36,2%	14,8%	16,8%	67,7%
	2ª instancia	36	115	93	244
		2,4%	7,8%	6,3%	16,5%
	Casación	152	37	45	234
		10,3%	2,5%	3%	15,8%
TOTAL		724	371	387	1482
		48,9%	25%	26,1%	100,00%

El análisis del sector de derechos fundamentales se ha realizado a partir de una muestra diferente de 359 casos. La distribución del número de sentencias analizadas por tribunal e instancia se recoge en las siguientes tablas:

		Sector
		Derechos Fundamentales
Tribunal	Juzgados	10
		2,7%
	TSJ	287
		79,9%
	AN	34
	9,5%	
	TS	28
		7,9%
TOTAL		359
		100%

		Sector
		Derechos Fundamentales
Instancia	1ª instancia	220
		61,2%
	2ª instancia	114
		31,7%
	Casación	26
		7,1%
TOTAL		359
		100%

Cualquier consulta referida al diseño de la investigación y la base de datos utilizada en la parte sectorial de este estudio puede dirigirse a cija.uam@uam.es.

Figuras y tablas

- 32** Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en número]
- 32** Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2015) [en número]
- 33** Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en porcentaje]
- 34** Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2015) [en porcentaje]
- 35** Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2015) [en porcentaje]
- 36** Figura 6. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2013)
- 37** Tabla 1. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2014) [en porcentaje]
- 38** Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2014) [en porcentaje]
- 39** Figura 7. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014) [en días]
- 40** Figura 8. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia por años (2010-2014) [en días]
- 41** Figura 9. Duración media de los procesos ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ. Desglose en razón de la materia y de recursos de apelación por años (2010-2014) [en días]
- 42** Figura 10. Órganos unipersonales y colegiados en la JCA. Desglose por años (2003-2015) [en número]
- 43** Tabla 3. Correlación entre las tasas de pendencia y resolución y el número de órganos en la JCA (2003-2013)

- 44** Figura 11. Jueces y magistrados en la JCA. Desglose por años (2010-2014) [en número]
- 53** Figura 12. Agotamiento de la vía administrativa previa. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]
- 54** Figura 13. Agotamiento de la vía administrativa previa por tipo de recurrente (2003-2014) [en porcentaje]
- 55** Figura 14. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de acto impugnado (2003-2014) [en porcentaje]
- 56** Figura 15. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del tipo de Administración responsable (2003-2014) [en porcentaje]
- 57** Figura 16. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón del derecho fundamental invocado como infringido (2003-2014) [en porcentaje]
- 58** Figura 17. Imputación de vulneración de DDFF en función de la Administración responsable (2003-2014) [en porcentaje]
- 60** Figura 18. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
- 62** Figura 19. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Inadmisiónes a limine (2003-2014) en porcentaje]
- 63** Figura 20. Especialidades del proceso especial de tutela de derechos fundamentales. Activación del trámite previsto en el art. 117.2 LJCA (2003-2014) [en porcentaje]
- 64** Figura 21. Normativa citada (datos agregados) (2003-2014) [en porcentaje]
- 65** Figura 22. Normativa citada por órgano judicial (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 66** Figura 23. Jurisprudencia invocada por Tribunal (2003-2014) en porcentaje]
- 67** Figura 24. Sentido del fallo. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]
- 68** Figura 25. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
- 69** Figura 26. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente en la instancia (2003-2014) [en porcentaje]

- 70** Figura 27. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente en fase de recurso (2003-2014) [en porcentaje]
- 70** Figura 28. Tipo de tutela dispensada. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]
- 72** Figura 29. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 73** Figura 30. Duración del proceso según el órgano judicial (2003-2014) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 74** Figura 31. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
- 81** Figura 32. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2013) [en número]
- 82** Figura 33. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2013) [en número]
- 83** Figura 34. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2013) [en número]
- 84** Figura 35. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2013) [en número]
- 86** Figura 36. Tasa de resolución del TEAC (2009-2013) [en porcentaje]
- 88** Figura 37. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2013) [en porcentaje]
- 89** Figura 38. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2013) [en porcentaje]
- 90** Figura 39. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2013) [en porcentaje]
- 91** Figura 40. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2013) [en porcentaje]
- 92** Figura 41. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2013) [en porcentaje]
- 93** Figura 42. Número total de ponentes (2003-2013) [en número]
- 94** Figura 43. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2013)
- 95** Figura 44. Número total del personal de apoyo (2003-2013) [en número]
- 95** Figura 45. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2013)

- 96** Figura 46. Presupuesto total (2003-2013) [en euros]
- 96** Figura 47. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2003-2013) [en porcentaje]
- 99** Figura 48. Objeto impugnado ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 100** Figura 49. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]
- 101** Figura 50. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2015) [en porcentaje]
- 102** Figura 51. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 103** Figura 52. Tipo de recurrente ante la JCA en razón del recurso administrativo previo (2015) [en porcentaje]
- 104** Figura 53. Tipo de recurrente ante la JCA en razón de la cuantía del pleito (2015) [en porcentaje]
- 106** Figura 54. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 107** Figura 55. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurso administrativo previo (2015) [en porcentaje]
- 107** Figura 56. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de acto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 108** Figura 57. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]
- 109** Figura 58. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios (2015) [en porcentaje]
- 110** Figura 59. Invocación de normativa europea por tribunales (2015) [en porcentaje]
- 111** Figura 60. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 112** Figura 61. Duración del proceso según el objeto impugnado en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]

- 113** Figura 62. Duración del proceso según el sentido del fallo en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 114** Figura 63. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 115** Figura 64. Condena en costas. Desglose en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 116** Figura 65. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]
- 127** Figura 66. Nuevos asuntos en los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]
- 129** Figura 67. Tasa de resolución de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en porcentaje]
- 130** Figura 68. Tasa de congestión de los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en porcentaje]
- 132** Figura 69. Tipo de contrato al que se vinculan los nuevos asuntos de los órganos de recursos contractuales (2015) [en porcentaje]
- 133** Figura 70. Cifra agregada de los nuevos asuntos en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 134** Figura 71. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2014-2015) [en porcentaje]
- 135** Figura 72. Asuntos de los órganos autonómicos de recursos contractuales por ente adjudicador (2015) [en porcentaje]
- 136** Figura 73. Inadmisión de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]
- 137** Figura 74. Desestimación de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]
- 138** Figura 75. Estimación total y parcial de asuntos por los órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]

- 141** Figura 76. Duración media de los procedimientos de recurso desde la presentación del recurso hasta su resolución. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en días hábiles o naturales, vid. nota metodológica]
- 142** Figura 77. Impugnación de resoluciones de los órganos de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2015) [en porcentaje]
- 144** Figura 78. Número de miembros -entre Presidente, Vocales y Suplentes- de los distintos órganos de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]
- 145** Figura 79. Personal de apoyo en los distintos órganos de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2015) [en número]
- 147** Figura 80. Tribunal en razón de la instancia en asuntos de contratación pública (2015) [en porcentaje]
- 149** Figura 81. Normativa contractual aplicada por la JCA (2015) [en porcentaje]
- 149** Figura 82. Normativa aplicada por tribunal en la JCA (2015) [en porcentaje]
- 150** Figura 83. Tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]
- 151** Figura 84. Cuantía por tipo de contrato en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]
- 153** Figura 85. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 154** Figura 86. Tipo de contrato en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 155** Figura 87. Objeto impugnado ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 156** Figura 88. Administración responsable en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]
- 157** Figura 89. Tipo de contrato por Administración responsable (datos agregados) (2015) [en porcentaje]
- 158** Figura 90. Objeto impugnado por Administración responsable (2015) [en porcentaje]

- 159** Figura 91. Tipo de recurrente en los litigios ante la JCA (2015) [en porcentaje]
- 160** Figura 92. Tipo de recurrente en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 161** Figura 93. Existencia de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]
- 162** Figura 94. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]
- 163** Figura 95. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por Tribunal (2015) [en porcentaje]
- 164** Figura 96. Invocación de jurisprudencia de distintos órganos jurisdiccionales por tipo de acto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 165** Figura 97. Sentido del fallo en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 166** Figura 98. Sentido del fallo en razón del objeto impugnado (2015) [en porcentaje]
- 167** Figura 99. Tipo de tutela por Tribunal (2015) [en porcentaje]
- 168** Figura 100. Tipo de tutela por tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]
- 169** Figura 101. Cuantías indemnizatorias reconocidas a los contratistas en la JCA (datos agregados) (2015) [en porcentaje]
- 170** Figura 102. Cuantía indemnizatoria al contratista por tipo de contrato (2015) [en porcentaje]
- 171** Figura 103. Duración del proceso por Tribunal (datos agregados) (2015) [en porcentaje]
- 172** Figura 104. Condena en costas. Desglose por Tribunal (2015) [en porcentaje]
- 172** Figura 105. Imposición de costas por tipo de recurrente, datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 182** Figura 106. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2013) [en número]
- 183** Figura 107. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2005-2015) [en número]

- 184** Figura 108. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por los consejos consultivos de Aragón, Castilla y León, Illes Balears, Extremadura y Comunidad de Madrid (2008-2014) [en porcentaje]
- 185** Figura 109. Tribunal en razón de la instancia en asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (2015) [en porcentaje]
- 187** Figura 110. Objeto de impugnación ante la JCA (2015) [en porcentaje]
- 188** Figura 111. Sector de actividad en el que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]
- 189** Figura 112. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo (2015) [en porcentaje]
- 190** Figura 113. Tipo de actividad administrativa en origen de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en el ámbito contencioso-administrativo. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]
- 192** Figura 114. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 193** Figura 115. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]
- 194** Figura 116. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón del sector de actividad (2015) [en porcentaje]
- 195** Figura 117. Tipo de recurrente en la JCA en razón de la cuantía del pleito (2015) [en porcentaje]
- 196** Figura 118. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 197** Figura 119. Sentido del fallo en la JCA en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]
- 198** Figura 120. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 199** Figura 121. Tipo de daño indemnizado en la JCA. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2015) [en porcentaje]

- 200** Figura 122. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 201** Figura 123. Teoría sobre imputación objetiva utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Desglose en razón del sector de actividad en el que se produce la reclamación (2015) [en porcentaje]
- 202** Figura 124. Teoría sobre el nexo de causalidad utilizada por la JCA en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 203** Figura 125. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA. Datos agregados (2015) [en porcentaje]
- 204** Figura 126. Causa de desestimación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ante la JCA. Desglose en razón del tipo de recurrente (2015) [en porcentaje]
- 205** Figura 127. Sentido del fallo en la JCA en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]
- 206** Figura 128. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]
- 207** Figura 129. Órgano judicial citado como precedente para la resolución de los litigios sobre responsabilidad patrimonial en la JCA. Desglose en razón del tribunal (2015) [en porcentaje]
- 208** Figura 130. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]
- 209** Figura 131. Jurisprudencia invocada para la resolución de los litigios. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]
- 210** Figura 132. Invocación de normativa europea por tribunales. Desglose en razón del tipo de actividad en origen del daño (2015) [en porcentaje]
- 211** Figura 133. Duración del proceso según la instancia (2015) [en porcentaje]
- 212** Figura 134. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2015) [en porcentaje]

- 214** Figura 135. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de actividad administrativa en origen de la reclamación (2015) [en porcentaje]
- 220** Figura 136. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2015) [en porcentaje]
- 221** Figura 137. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de los distintos sectores y desglosados por instancias (2015) [en porcentaje]
- 222** Figura 138. Sentido del fallo en la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2015) [en porcentaje]
- 223** Figura 139. Sentido del fallo en la JCA. Datos agregados de los sectores y desglosados por instancias (2015) [en porcentaje]
- 224** Figura 140. Jurisprudencia citada por sectores (2015) [en porcentaje]
- 226** Figura 141. Duración del proceso en primera instancia en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 227** Figura 142. Duración del proceso en apelación en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 227** Figura 143. Duración del proceso en casación en la JCA (2015) [en porcentaje de asuntos según la duración en años de los procesos]
- 228** Figura 144. Condena en costas en primera instancia (2015) [en porcentaje]
- 229** Figura 145. Condena en costas en apelación (2015) [en porcentaje]
- 229** Figura 146. Condena en costas en casación (2015) [en porcentaje]

