# Informe sobre la Justicia Administrativa 2015

CIJA UAM
Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa

## Tributos, Contratos Públicos y Responsabilidad Patrimonial

Obra Social "la Caixa"

# Informe sobre la Justicia Administrativa 2015

CIJA UAM
Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa

## Tributos, Contratos Públicos y Responsabilidad Patrimonial

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

**Edición:** Marzo de 2015

**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.

© 2015, 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

**Depósito legal:** M-10331-2015

**Impresión:** Publidisa

# Responsables de la elaboración del informe

## Dirección

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

## Autores

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

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

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

Fernando Pastor Merchante – *Secretario académico del CIJA-UAM y Profesor de Derecho de la Unión Europea (UAM)*

## Estudio jurisprudencial

### Dirección

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

### Investigadores

Javier Alemán Uris – *Colaborador del CIJA-UAM*

Ana Altelarrea Martín – *Colaboradora del CIJA-UAM*

Paula Arancibia Raggio – *Colaboradora del CIJA-UAM*

Leticia Díez Fontán – *Colaboradora del CIJA-UAM*

Patricia Fernández Cuadrado – *Colaboradora del CIJA-UAM*

Alejandro Martínez Maldonado – *Colaborador del CIJA-UAM*

Jesús Redondo Martín – *Colaborador del CIJA-UAM*

## Coordinación

Jesús Redondo Martín – *Colaborador del CIJA-UAM*

# Índice

**Figuras y tablas** ..... **13**
**Presentación** ..... **19**

**I**
**Introducción**

**I. La justicia administrativa** ..... **25**
**II. Metodología** ..... **25**
1. Análisis sectorial, integral y comparado ..... 25
2. Parámetros de funcionamiento de la Justicia Administrativa ..... 27
3. Fuentes: la necesidad de un estudio jurisprudencial propio ..... 28
**III. Estructura de la exposición** ..... **30**

**II**
**Datos generales de funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa**

**I. Ficha metodológica** ..... **33**
**II. Volumen de actividad** ..... **34**
**III. Sentido de la resolución** ..... **42**
**IV. Duración del proceso** ..... **45**
**V. Planta y medios personales** ..... **49**
**VI. Presupuesto** ..... **52**
1. Gasto en la Administración de Justicia ..... 52
2. Salario de jueces y magistrados ..... 53
3. Tasas judiciales ..... 55

**III**
**El funcionamiento de la justicia administrativa: la Administración tributaria**

**I. Los tribunales económico-administrativos** ..... **59**
1. Datos generales ..... 59

2. Metodología ..... 61
3. Volumen de actividad ..... 62
3.1. Nuevos asuntos ..... 62
3.2. Asuntos resueltos ..... 64
3.3. Tasa de resolución ..... 67
4. Sentido de la resolución ..... 71
4.1. TEAC ..... 71
4.2. TEAR ..... 73
5. Medios personales ..... 76
5.1. Ponentes ..... 76
5.2. Personal de apoyo ..... 78
6. Presupuesto ..... 80
7. Impugnación ante la JCA ..... 81
**II. Los litigios tributarios en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ..... 82**
1. Recurso administrativo ..... 83
2. Actividad administrativa impugnada ..... 84
2.1. Actividad administrativa impugnada en razón de la instancia ..... 84
2.2. Contenido de la actividad administrativa impugnada en función del tipo de recurrente ..... 85
3. Tipo de recurrente ..... **86**
3.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia ..... 86
3.2. Tipo de recurrente según la actividad administrativa impugnada ..... 88
4. Administración recurrida ..... 88
5. Contenido del fallo ..... 89
5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia ..... 89
5.2. Sentido del fallo en función de la interposición de recurso administrativo ..... 91
5.3. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente ..... 92
6. Resolución fundada en precedentes ..... 93
7. Duración del proceso ..... 94
8. Costas ..... 96
8.1. Condena en costas por instancia y tipo de recurrente ..... 97
8.2. Condena en costas por tipo de recurrente ..... 99

## IV
## El funcionamiento de la justicia administrativa: la Administración de los contratos públicos

**I. Los Tribunales de Recursos Contractuales ..... 103**
1. Datos generales ..... 103

2. Ficha metodológica ..... 105
3. Volumen de actividad ..... 107
3.1. Nuevos asuntos ..... 107
3.2. Asuntos resueltos ..... 109
3.3. Asuntos pendientes ..... 111
4. Tipos de ente adjudicador ..... 112
5. Tipos de contratos ..... 114
6. Actividad administrativa impugnada ..... 118
7. Sentido de la resolución ..... 119
7.1. Inadmisión ..... 120
7.2. Desestimación ..... 121
7.3. Estimación total y parcial ..... 122
7.4. Desistimiento ..... 124
8. Duración del procedimiento ..... 125
9. Impugnación ante la JCA ..... 127
10. Medios personales ..... 130
10.1. Miembros de los tribunales ..... 130
10.2. Personal de apoyo ..... 132
11. Presupuesto ..... 134
**II. Los litigios sobre contratos públicos en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ..... 135**
1. Normativa aplicada ..... 136
2. Recurso administrativo ..... 138
2.1. Interposición de recurso administrativo ..... 138
2.2. Tipo de recurso administrativo ..... 139
3. Actividad administrativa impugnada ..... 140
4. Tipo de recurrente ..... 143
4.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia ..... 143
4.2. Tipo de recurrente según la actividad administrativa impugnada ..... 145
4.3. Tipo de recurrente y posición jurídica con respecto al contrato ..... 148
5. Administración recurrida ..... 149
6. Contenido del fallo ..... 150
6.1. Sentido del fallo en razón de la instancia ..... 151
6.2. Sentido del fallo según la actividad administrativa impugnada ..... 153
7. Decisión fundada en precedentes ..... 154
8. Duración del proceso ..... 155
8.1. Duración de los procesos en razón de la instancia ..... 156
8.2. Duración de los procesos según el sentido del fallo y el tipo de tutela . 158
9. Costas ..... 161

## V
## El funcionamiento de la justicia administrativa: la responsabilidad patrimonial de la Administración

**I. Las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de la Administración ..... 167**
1. Datos generales ..... 167
2. Ficha metodológica ..... 168
3. Volumen de actividad ..... 170
4. Tipos de materias en las que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ..... 172
**II. Los litigios sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa ..... 178**
1. Recurso administrativo ..... 178
2. Actividad administrativa impugnada ..... 178
3. Tipo de recurrente ..... 180
4. Administración recurrida ..... 181
5. Sentido del fallo ..... 183
6. Decisión fundada en precedentes ..... 184
7. Duración de los procesos ..... 186
8. Costas ..... 187

## VI
## Datos comparados de funcionamiento de la justicia administrativa

**I. Comparación del control en vía administrativa en los sectores de tributos y contratos públicos ..... 191**
**II. Comparación sectorial en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa .. 193**
1. Actividad administrativa impugnada ..... 193
2. Tipo de recurrente ..... 195
3. Contenido del fallo ..... 198
4. Decisión fundada en precedentes ..... 201
5. Duración del proceso ..... 203
6. Costas ..... 206

## VII
## Conclusiones

**Conclusiones ..... 211**

## VIII
## Ficha metodológica

**Análisis estadístico de sentencias ..... 219**

## Figuras y tablas

Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2013) [en número]
Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2013) [en número]
Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2013) [en porcentaje]
Tabla 1. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2013) [en porcentaje]
Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2013) [en porcentaje]
Tabla 3. Tasa de resolución media en razón del tipo de actividad administrativa (2003-2013) [en porcentaje]
Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2013) [en porcentaje]
Figura 6. Tasa de congestión en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2001-2013) [en porcentaje]
Figura 7. Tasa de estimación en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en función del tipo de procedimiento. Desglose por años (2003-2013) [en porcentaje]
Figura 8. Tasa de estimación en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en función del tipo de procedimiento. Desglose por años (2003-2013) [en porcentaje]
Figura 9. Tasa de estimación en los Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por años (2003-2013) [en porcentaje]
Figura 10. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014) [en días]
Figura 11. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia por años (2003-2013) [en días]
Figura 12. Duración media de los procesos ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia. Desglose en razón de la materia y de recursos de apelación por años (2003-2013) [en días]

Figura 13. Órganos unipersonales y colegiados en la JCA. Desglose por años (2003-2013) [en número]
Tabla 4. Correlación entre las tasas de pendencia y resolución y el número de órganos en la JCA (2003-2013)
Figura 14. Jueces y magistrados en la JCA. Desglose por años (2005-2013) [en número]
Figura 15. Salario neto anual de los jueces al comienzo de su carrera. Desglose por países en 2012 [en euros]
Figura 16. Salario neto anual de los magistrados en el Tribunal Supremo. Desglose por países en 2012 [en euros]
Figura 17. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2012) [en número]
Figura 18. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2012) [en número]
Figura 19. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2012) [en número]
Figura 20. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2012) [en número]
Figura 21. Tasa de resolución del TEAC (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 22. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 23. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 24. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 25. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 26. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2012) [en porcentaje]
Figura 27. Número total de ponentes (2003-2012) [en número]
Figura 28. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2012)
Figura 29. Número total del personal de apoyo (2003-2012) [en número]
Figura 30. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2012)
Figura 31. Presupuesto total de los TEA (2003-2012) [en euros]
Figura 32. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2010-2012)
Figura 33. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 34. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 35. Tipo de recurrente en la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]

Figura 36. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 37. Sentido del fallo en la JCA en función del recurso administrativo previo (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 38. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 39. Decisiones fundadas en precedentes. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 40. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 41. Duración media del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014) [en días]
Figura 42. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 43. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 44. Nuevos asuntos en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en número]
Figura 45. Asuntos resueltos en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en número]
Figura 46. Tasa de resolución en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en porcentaje]
Figura 47. Asuntos pendientes en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en número]
Figura 48. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2011-2013) [en número]
Figura 49. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2011 [en número]
Figura 50. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2012 [en número]
Figura 51. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2013 [en número]
Figura 52. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2014 [en número]
Figura 53. Objeto de impugnación. Cifra agregada de los nuevos asuntos de todos los tribunales en razón del objeto impugnado. Desglose por años desde su creación (2011-2013) [en número]
Figura 54. Inadmisión de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en porcentaje]
Figura 55. Desestimación de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en porcentaje]

Figura 56. Estimación total y parcial de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en porcentaje]
Figura 57. Desistimiento en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en porcentaje]
Figura 58. Duración media de los procedimientos de recurso. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en días hábiles]
Figura 59. Impugnación de resoluciones de los tribunales de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2014) [en porcentaje]
Figura 60. Asuntos resueltos y pendientes en relación con las impugnaciones de resoluciones del TACRC ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2013) [en porcentaje]
Figura 61. Sentido del fallo de asuntos resueltos por la JCA en el marco de impugnaciones de resoluciones del TACRC. Desglose por años desde su creación (2011-2013) [en porcentaje]
Figura 62. Número de miembros –entre presidente, vocales y suplentes- de los distintos tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en número]
Figura 63. Personal de apoyo en los distintos tribunales de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2014) [en número]
Figura 64. Legislación contractual aplicada por la LJCA (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 65. Existencia de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 66. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 67. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 68. Objeto de la impugnación ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 69. Objeto de la impugnación ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 70. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 71. Tipo de recurrente en la JCA según la actividad administrativa impugnada. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 72. Tipo de recurrente en la JCA según el objeto impugnado en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]

Figura 73. Tipo de recurrente en la LJCA en razón de su posición jurídica con respecto al contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 74. Administración recurrida y sentido del fallo (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 75. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 76. Sentido del fallo en la JCA en razón de la actividad administrativa impugnada (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 77. Decisiones fundadas en precedentes. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 78. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 79. Duración media del proceso en la JCA. Datos agregados según la instancia (2003-2014) [en días]
Figura 80. Duración media del proceso según el sentido del fallo. Datos agregados de todas las instancias (2003-2014) [en número de días]
Figura 81. Duración del proceso según el tipo de tutela en primera instancia ante la JCA (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 82. Duración del proceso según el tipo de tutela en segunda instancia ante la JCA (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 83. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 84. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2013) [en número]
Figura 85. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2005-2014) [en número]
Figura 86. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Aragón (2010-2014) [en número]
Figura 87. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Castilla y León (2008-2013) [en número]
Figura 88. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de las Islas Baleares (2009-2013) [en número]
Figura 89. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Extremadura (2005-2013) [en número]

Figura 90. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (2008-2012) [en número]
Figura 91. 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 (2010-2012) [en número]
Figura 92. Objeto de la impugnación ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 93. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 94. Tipo de Administración recurrida (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 95. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 96. Reproducción de fundamentos anteriores para la resolución de los litigios. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 97. Duración del proceso según la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 98. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 99. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 100. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de las distintas instancias y desglosados por sectores (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 101. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de los distintos sectores y desglosados por instancias (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 102. Sentido del fallo en la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 103. Sentido del fallo en la JCA. Datos agregados de los sectores y desglosados por instancias (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 104. Decisiones fundadas en precedentes. Datos agregados de los distintos sectores (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 105. Reproducción de fundamentos anteriores para la resolución de los litigios. Desglose por sectores en casación (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 106. Duración media del proceso en la JCA. Desglose por sectores en cada instancia (2003-2014) [en días]
Figura 107. Duración de los procesos según el fundamento en precedentes para la resolución de los litigios. Datos agregados por sectores desglosados en razón de la instancia (2003-2014) [en porcentaje]
Figura 108. Condena en costas. Datos agregados de los distintos sectores desglosados por instancias (2003-2014) [en porcentaje]

## Presentación

El Informe anual sobre la Justicia Administrativa aspira a convertirse en una de las señas de identidad del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa de la Universidad Autónoma de Madrid (www.cija-uam.org). Este proyecto pretende colmar la laguna existente en la comunidad jurídica en relación con el estudio y el análisis de la justicia administrativa, entendida desde una perspectiva integral. No se trata de analizar únicamente, por tanto, 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 actuación de las Administraciones públicas y de la tutela de los ciudadanos frente a la actuación pública.

El origen del informe se encuentra en la labor realizada por la Sección Especial de la Comisión General de Codificación del Ministerio de Justicia para la reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, constituida en 2011 bajo la presidencia del Profesor Francisco Velasco Caballero. Los distintos trabajos llevados a cabo por la Sección pusieron de manifiesto la importancia que tienen los estudios empíricos a la hora de diagnosticar problemas y formular propuestas eficaces de reforma del sistema de justicia administrativa. Aunque existen algunos informes de instituciones, tanto públicas como privadas, en torno al funcionamiento de la actividad jurisdiccional, ninguna se centra en las particularidades de la justicia administrativa. En concreto, no se atiende a parámetros de funcionamiento cualitativo del sistema, sino que normalmente los análisis se centran en parámetros de carácter puramente cuantitativo.

En este contexto, el Informe sobre la Justicia Administrativa pretende contribuir al análisis de las características no solo formales, sino también sustantivas, que influyen en el sistema de justicia administrativa. Para ello el informe ofrece un diagnóstico de su funcionamiento y detecta posibles necesidades de reforma. Su finalidad principal es servir de base tanto para la toma de decisiones de política legislativa y de justicia. Adicionalmente, se pretende iniciar una agenda de investigación que sirva

de base para la elaboración de ulteriores trabajos de investigación en relación con la justicia administrativa. Para asegurar la consecución de esa finalidad, el informe propone una metodología interdisciplinar innovadora en cuyo eje se encuentra la elaboración de un estudio jurisprudencial propio. A partir de este estudio se extraen conclusiones sobre el sistema de justicia administrativa, tanto en términos de funcionamiento de la actividad jurisdiccional como de las características del contenido de las resoluciones administrativas y judiciales.

Es importante señalar desde el principio que los resultados de esta primera edición del informe son limitados desde distintos puntos de vista: en relación con el periodo de análisis –se aportan datos desde 2003 a 2014–; en relación con los sectores de actividad administrativa que han sido objeto de estudio –tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial–; y en relación con las variables utilizadas –actividad administrativa impugnada, tipo de recurrente, tipo de Administración recurrida, sentido del fallo, utilización de precedentes y duración de los procesos, entre otras–. A pesar de ello, el avance en el conocimiento del funcionamiento del sistema de justicia administrativa es significativo. Las futuras ediciones de este informe tratarán de afinar la metodología, ampliar los sectores de estudio e identificar una serie de indicadores de calidad de la justicia administrativa que permitan realizar un seguimiento anual de su evolución con base en criterios que vayan más allá del funcionamiento formal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

La realización del informe ha sido posible gracias a la confianza depositada en este proyecto por Obra Social La Caixa. Su apoyo financiero ha constituido un ejemplo de respeto hacia la libertad de los investigadores que han participado en el diseño y elaboración del informe y es, al mismo tiempo, una apuesta por la creación de conocimiento para la mejora del funcionamiento de las instituciones públicas desde el ámbito privado.

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 agradecer las observaciones formuladas al borrador del informe por Francisco Velasco Caballero, Ángel Menéndez Rexach, Juan Arrieta Martínez de Pisón, Joaquín Tornos Mas, Jesús Colás Tenas, Alejandra Frías López, Tomás Cano Campos, Diego

Marín-Barnuevo Fabo, Gabriel Doménech Pascual, Fernando Frutos Alas, Abelardo Delgado Pacheco, Alicia González Alonso, Miguel Ángel Bernal Blay, Ximena Lazo Vitoria y Jorge Agudo González. Sus contribuciones 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

## I. La justicia administrativa

El punto de partida del informe 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. Estos mecanismos utilizan parámetros que van más allá del mero control de legalidad para examinar, asimismo, la eficiencia de la actuación administrativa y lograr, de este modo, un adecuado equilibrio de los intereses en juego. 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.

## II. Metodología

Una de las contribuciones más importantes del informe 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 interdisciplinar e innovadora.

### 1. Análisis sectorial, integral y comparado

El Informe sobre la Justicia Administrativa 2015 se ha dedicado al análisis de tres sectores fundamentales en el funcionamiento de la Administración: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. El informe parte de la hipótesis de que 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 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 –como puede comprobarse a lo largo del informe y en las conclusiones–.

La selección de los tres 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 parece representar, así, un nuevo sector de referencia en el estudio de la justicia administrativa. Por último, 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. El estudio de los tres 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 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.

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 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. Y, por último, la comparación se dirige a incluir datos de otros países de nuestro entorno y en especial, los datos generales de funcionamiento de la JCA en Alemania y Francia.

## 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. 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 complejidad y estabilidad del Derecho positivo aplicable o la frecuencia de la utilización de precedentes en la argumentación judicial.

De todos estos parámetros solo hay dos que requieren una explicación adicional: la forma de tutela brindada en el fallo y la existencia de más o menos decisiones fundadas en precedentes. En relación con la forma de tutela hay que tener en cuenta que la mayoría de las estadísticas

de funcionamiento de órganos de recursos administrativos o de la JCA se refieren al nivel de estimación o desestimación de los recursos interpuestos. Junto a esos datos, el informe refleja, en la medida en que ha sido posible, la conveniencia de desagregar la información en torno a la forma de tutela que se brinda al recurrente en los casos de estimación: restitutoria y resarcitoria, fundamentalmente. Estos datos son muy relevantes para conocer el tipo de protección que se proyecta sobre la posición jurídica-subjetiva del recurrente, así como para evaluar la eficacia de la tutela prestada. Por otro lado, la utilización de precedentes para fundamentar la *ratio decidendi* de las resoluciones judiciales (ya sean propios del órgano que decide o de otros órganos judiciales, especialmente del Tribunal Supremo) puede ser un buen indicador del nivel de elaboración del material jurídico, como también puede serlo de la existencia de una serie de casos similares constante que facilite el funcionamiento del sistema de justicia administrativa.

A diferencia de otros estudios similares, no se hace referencia en ningún momento a la mayor o menor calidad de la justicia administrativa. Se intuye que los parámetros utilizados para evaluar el funcionamiento de la justicia administrativa en los sectores seleccionados están relacionados con la calidad del sistema, pero todavía se desconoce su nivel de influencia en este sentido. En el futuro se buscarán indicadores que permitan evaluar de manera racional y justificada la calidad del sistema de justicia administrativa, pero de momento este objetivo excede de las posibilidades de esta investigación.

## 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 secciones II, III, IV y V 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 1.747 sentencias elegidas aleatoriamente entre los años 2003 y 2014. Este periodo de tiempo se consideró necesario para tener una perspectiva suficientemente representativa del funcionamiento general de la JCA en cada uno de los sectores y capturar el efecto de los cambios normativos de las principales leyes sectoriales en la actividad de la JCA. Además, para garantizar la vinculación de las resoluciones judiciales con los sectores analizados no se podía confiar plenamente en ningún tesauro, 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 dificultó la obtención de resultados: es el caso de las cuantías. 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 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 explorarse en el futuro.

## III. Estructura de la exposición

El informe se estructura en ocho secciones. Los contenidos de las secciones son los siguientes: introducción al informe (I); datos generales de funcionamiento de la JCA (II); análisis del funcionamiento de la justicia administrativa en la Administración tributaria (III); análisis de funcionamiento de la justicia administrativa en la Administración de los contratos públicos (IV); análisis de funcionamiento de la justicia administrativa en la responsabilidad patrimonial de la Administración (V); comparación de los resultados entre los distintos sectores (VI); conclusiones (VII); y ficha metodológica del informe (VIII). El contenido de estas secciones responde a distintas finalidades. La segunda sección tiene un 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 otros 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 del informe incluye numerosas propuestas explicativas que no pretenden ser, en ningún caso, conclusiones definitivas En este sentido, se trata fundamentalmente de generar hipótesis explicativas que podrán ser desarrolladas y verificadas, en su caso, en ulteriores trabajos.

# II

# Datos generales de funcionamiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

# I. Ficha metodológica*

Esta sección del informe se dedica, fundamentalmente, a evaluar los principales parámetros de actividad de la JCA en el contexto del sistema jurisdiccional español y europeo. Para ello se han tratado de identificar las similitudes y diferencias que presenta el funcionamiento de la JCA en relación con el resto de jurisdicciones. Asimismo, se ha realizado un esfuerzo por completar el análisis desde una perspectiva comparada. Con esa finalidad se incluye información acerca de algunos países de nuestro entorno más próximo. Se esboza, así, un buen marco de interpretación de los datos contenidos en las siguientes secciones del informe.

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. En concreto, los datos de la actividad judicial comprenden, de manera general, el período 2003-2013. La amplitud del período temporal permite una comparación entre las distintas jurisdicciones a partir de la evolución de distintos indicadores de actividad judicial. En algún caso se hace referencia al comportamiento de las magnitudes analizadas en el año 2014, aunque los datos disponibles no son completos para este año.

De otro lado, las fuentes referidas al Derecho comparado son tanto los informes de la CEPEJ[1] (*Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia*) del Consejo de Europa, como la elaboración propia en los casos de Alemania y Francia[2]. Los datos procedentes de los informes de la

---

* Esta sección ha sido redactada por Silvia Díez Sastre y Alfonso Egea de Haro, sobre la base de los datos elaborados por Fernando Pastor Merchante (para el Derecho francés) y por Silvia Díez Sastre (para el Derecho alemán).

[1] Según las siglas del nombre en francés (*Commission européenne pour l´efficacité de la justice*).

[2] Los datos que se manejan en torno a Alemania están disponibles en la página web oficial del *Statistisches Bundesamt*: www.destatis.de (fecha de la última consulta: 3 de marzo de 2015). Los datos sobre Francia proceden de "*Les Chiffres clés de la Justice 2013*", memoria elaborada por el *Ministère de la Justice*, disponible en www.justice.gouv.fr (fecha de la última consulta: 3 de marzo de 2015).

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 último, hay que señalar que el análisis de todos los datos elaborados se apoya en tasas e indicadores de actividad ampliamente utilizados en la evaluación del rendimiento de las distintas jurisdicciones.

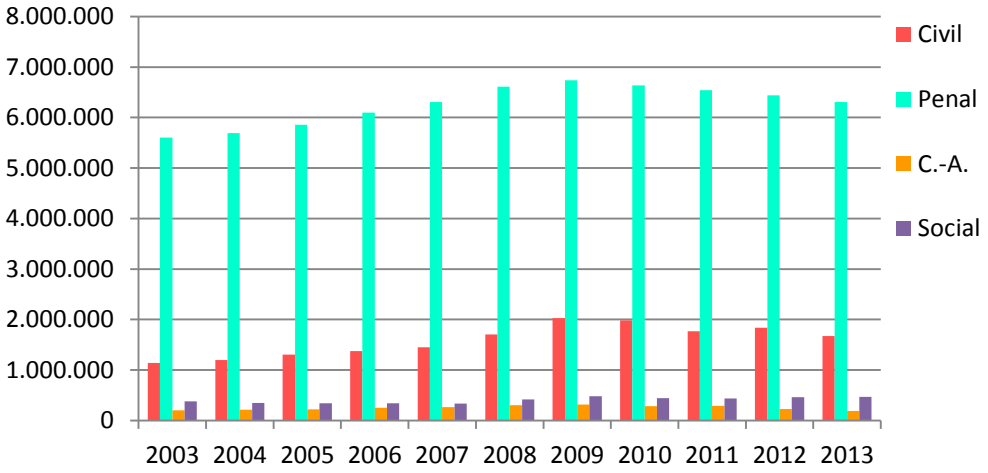
## II. Volumen de actividad

En términos comparados, el volumen de casos ingresados en la JCA es muy inferior al del resto de jurisdicciones [figura 1]. La cifra de asuntos entrantes en 2013 (191.088) está algo por debajo de la que se registró en 2003 (202.536). Sin embargo, sufrió un ascenso muy destacado entre los años 2008 y 2010 superando los 300.000 asuntos nuevos [figura 2]. Este comportamiento de los niveles de litigiosidad podría estar vinculado a la evolución del ciclo económico, puesto que los máximos históricos se registraron en los años 2010 y 2011. En términos globales, la contribución de la JCA al volumen total de litigiosidad en España ha representado un 3% durante el período de tiempo analizado. El ciclo económico negativo no altera esta distribución en el porcentaje relativo que representa cada jurisdicción sobre el total del volumen de actividad. Sólo la jurisdicción civil incrementa su contribución a los niveles de litigiosidad total en los años 2009-2010 con valores superiores al 70%.

Para la realización de un examen más completo de esta información es útil acercarse al comportamiento de la JCA en otros Estados similares. En este sentido, hay que tener en cuenta que el número de nuevos asuntos ha experimentado una notable variación en los últimos años. A nivel comparado, en Alemania se observa una tendencia descendente a lo largo del período considerado. En 2003 se registraron 475.494 nuevos asuntos y en 2013 únicamente 167.894 –todo ello sin computar los cerca de 42.000 asuntos de media que entraron en la jurisdicción financiera anualmente en ese periodo–. En Francia, por el contrario, la tendencia ha sido ascendente: entraron 153.967 asuntos nuevos en 2003, que ascendieron hasta los 216.020 en 2012. Si se tiene en cuenta la población y las circunstancias socio-económicas de estos países, el nivel de litigiosidad de la JCA en España es elevado en comparación con Alemania. Pero es moderado si la comparación se realiza con Francia. Sin un análisis de los factores explicativos de la litigiosidad en

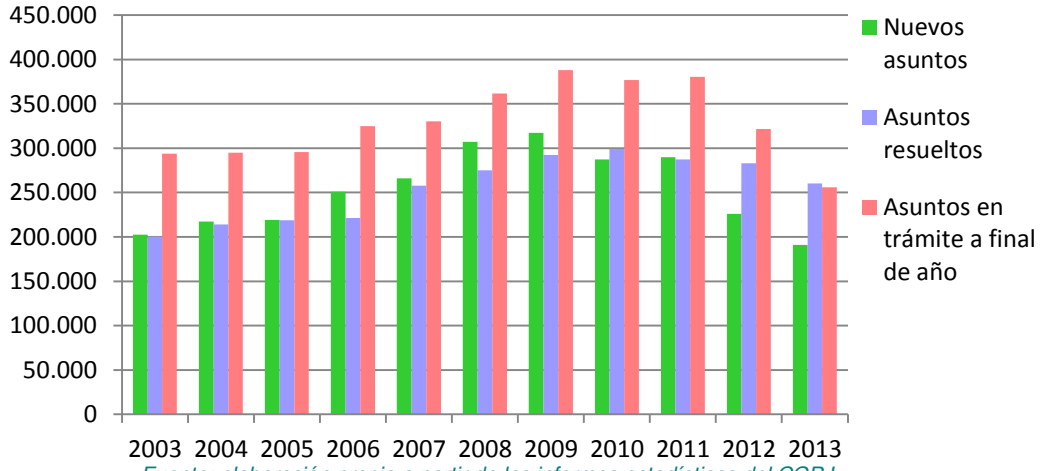
los distintos contextos nacionales, la comparación en términos absolutos de estas cifras se ha de realizar con la debida cautela.

**Figura 1. Nuevos asuntos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2013)** [en número]




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

**Figura 2. Movimiento de asuntos en la JCA. Desglose por nuevos asuntos, asuntos resueltos y asuntos en trámite por años (2003-2013)** [en número]

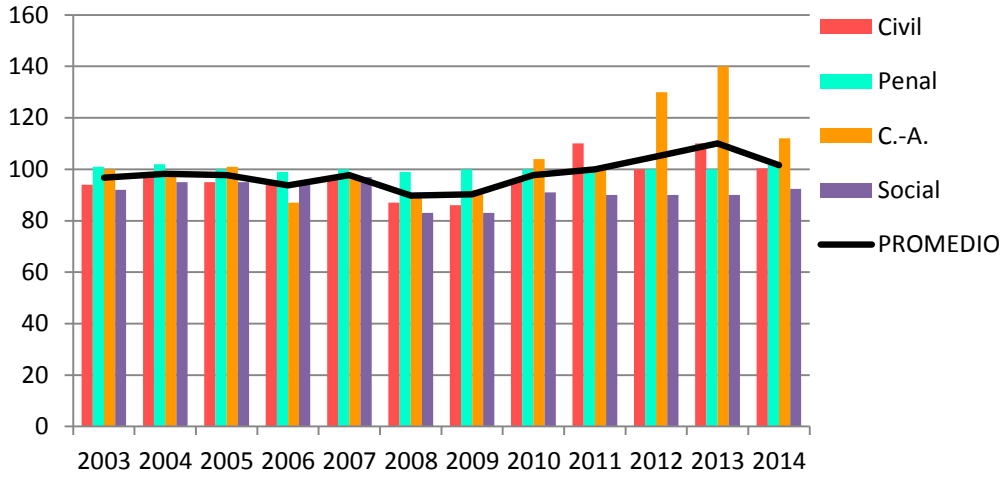



*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

Junto al número de asuntos entrantes, los indicadores de actividad jurisdiccional más utilizados son las tasas de resolución, pendencia y

congestión[3]. A continuación se analizan de forma comparada en cada una de las jurisdicciones. En relación con la tasa de resolución, la JCA no se diferencia de manera destacada del resto de jurisdicciones [figura 3]. La tasa de resolución se sitúa en valores en torno al 100% en todos los casos. Esto significa que el número de casos resueltos se aproxima al volumen de entrada de nuevos asuntos en un mismo año. No obstante, en la evolución de la JCA se aprecian unos valores superiores al resto de jurisdicciones en el período 2012-2014, alcanzando un máximo histórico en los años 2012 y 2013, cuando el número de asuntos resueltos superó considerablemente al de asuntos ingresados [figura 2].

**Figura 3. Tasa de resolución en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014)** [en porcentaje]



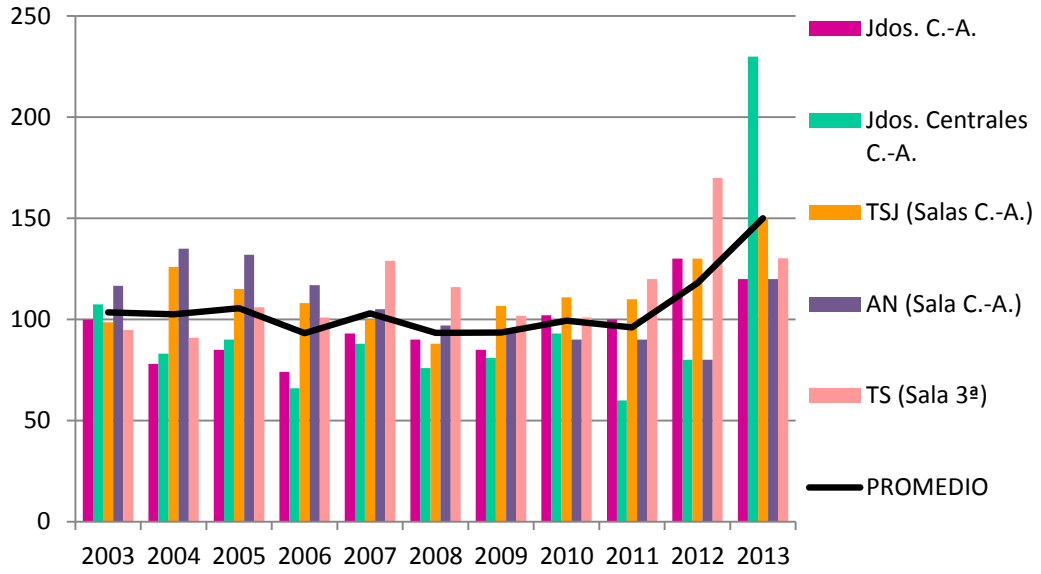

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

El desglose de la información en torno a la tasa de resolución de la JCA en función de los distintos órganos judiciales arroja algunos datos de interés. La tasa de resolución de los órganos unipersonales es inferior a la del resto, a pesar de haber experimentado un aumento entre 2012 y 2013 precisamente tras la ampliación de sus competencias mediante la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. Por su

[3] 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.

parte, la tasa de resolución de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (TSJ) y del Tribunal Supremo (TS) se mantiene por encima del 100% prácticamente en todos los años, y también ha aumentado entre 2012 y 2013. Por el contrario, la tasa de resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional (AN) ha experimentado un progresivo descenso, aunque parece recuperarse en 2013. Estas cifras no pueden explicarse en razón de las posibles variaciones del número de jueces y magistrados, que se ha mantenido estable entre 2011 y 2013 [figura 14]. De modo que la mejora de la tasa de resolución puede deberse a la combinación de otros factores, como, por ejemplo, la reducción del número de asuntos ingresados y de la pendencia.

**Figura 4. Tasa de resolución en la JCA. Desglose por órganos judiciales por años (2003-2013)** [en porcentaje]




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

También desde un punto de vista territorial, hay diferencias en la evolución de la tasa de resolución. La siguiente tabla recoge el promedio de las tasas de resolución para el período de referencia (2003-2013) en la JCA para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

**Tabla 1. Promedio de tasas de resolución en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2013)** [en porcentaje]

| CCAA | Media (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
|---|---|---|---|
| Castilla-La Mancha | 64,55 | 55 | 80 |
| País Vasco | 64,45 | 57 | 74 |
| Madrid | 61,09 | 51 | 76 |
| La Rioja | 59,00 | 54 | 65 |
| Castilla y León | 58,64 | 54 | 67 |
| *Illes Balears* | 55,18 | 38 | 76 |
| Asturias | 54,73 | 34 | 70 |
| **PROMEDIO ESTATAL** | **54,25** | **34** | **80** |
| Cataluña | 53,27 | 45 | 70 |
| Aragón | 52,36 | 42 | 74 |
| Galicia | 52,27 | 46 | 65 |
| Extremadura | 51,45 | 41 | 64 |
| Cantabria | 51,27 | 36 | 77 |
| Canarias | 50,64 | 46 | 61 |
| *Comunitat Valenciana* | 50,18 | 45 | 62 |
| Andalucía | 49,36 | 40 | 62 |
| Murcia | 48,09 | 41 | 59 |
| Navarra | 45,73 | 38 | 63 |

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

La repetición del análisis en el nivel de los TSJ confirma el componente territorial a la hora de explicar las diferencias existentes con relación a las tasas de resolución [tabla 2].

**Tabla 2. Promedio de tasas de resolución en los TSJ. Desglose por Comunidades Autónomas (2003-2013)** [en porcentaje]

| CCAA | Media (%) | Mínimo (%) | Máximo (%) |
|---|---|---|---|
| La Rioja | 84,09 | 66 | 100 |
| Navarra | 76,82 | 57 | 101 |
| Extremadura | 74,00 | 46 | 82 |
| Cantabria | 72,64 | 54 | 87 |
| *Illes Balears* | 68,55 | 36 | 82 |
| Asturias | 67,09 | 37 | 92 |
| Canarias | 65,00 | 56 | 74 |
| Castilla y León | 61,82 | 42 | 75 |
| Madrid | 61,55 | 43 | 76 |
| **PROMEDIO ESTATAL** | **57,48** | **15** | **101** |
| Murcia | 55,73 | 34 | 79 |
| Galicia | 50,00 | 15 | 88 |
| Castilla-La Mancha | 45,73 | 38 | 58 |
| *Comunitat Valenciana* | 43,91 | 28 | 62 |
| País Vasco | 40,18 | 24 | 55 |
| Cataluña | 39,27 | 27 | 60 |
| Aragón | 36,09 | 22 | 48 |
| Andalucía | 34,64 | 25 | 43 |

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

En los dos casos analizados –Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ– el promedio presenta valores próximos. No obstante, la dispersión es mayor a nivel de los TSJ. En cuanto a la media de la tasa de resolución, es ligeramente superior para el conjunto de los TSJ (57%) que para los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo (54%). No existe una completa coincidencia en cuanto a las CCAA con mejores tasas de resolución en ambos niveles, en el caso del TSJ del País Vasco los niveles de la tasa de resolución se encuentran situados en un nivel muy por debajo de la media, mientras que en el caso de los JCA la tasa de resolución se sitúa por encima de la media nacional. No obstante lo anterior, existen algunos casos que se repiten con un promedio superior a la media nacional (La Rioja, Madrid, *Illes Balears*).

Junto al componente territorial, otro factor potencial de variación en la tasa de resolución es el sector de actividad administrativa. Los asuntos

relativos a los tres sectores estudiados en este informe: los tributos, los contratos administrativos y la responsabilidad patrimonial presentan una tasa de resolución algo inferior al promedio general, tal y como se recoge en la siguiente tabla. El análisis sectorial del funcionamiento de la JCA permite identificar, así, las diferencias existentes en torno al control de los distintos ámbitos de actividad administrativa.

**Tabla 3. Tasa de resolución media en razón del tipo de actividad administrativa (2003-2013)** [en porcentaje]

| Tasa de resolución media - total de asuntos (%) Período 2003-2013 | |
|---|---|
| Extranjería | 61 |
| Sanciones | 58 |
| Función Pública | 54 |
| *Tributos* | *52* |
| *Responsabilidad patrimonial* | *47* |
| *Contratos públicos* | *43* |
| **Promedio general** | **54** |

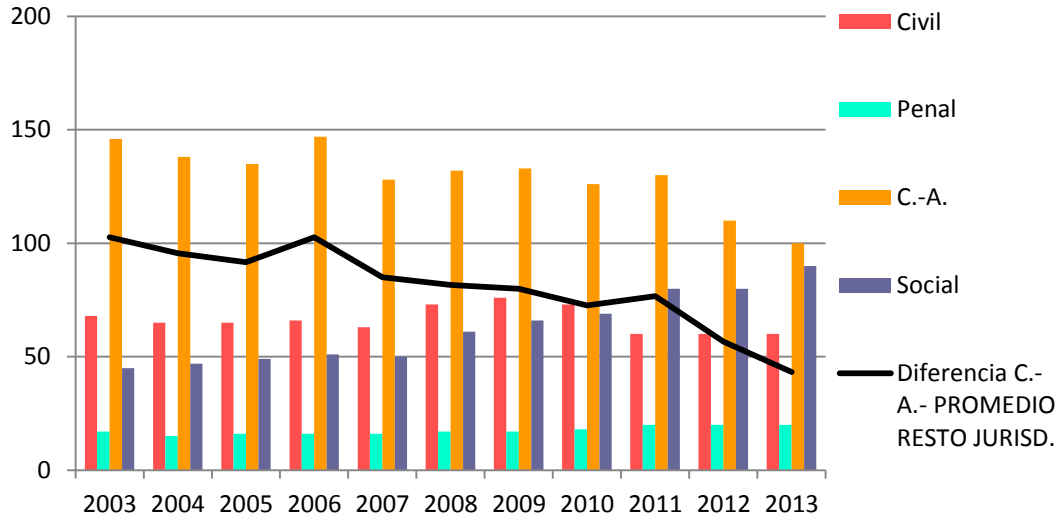
*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

El análisis de la tasa de resolución ofrece, no obstante, una información parcial sobre la capacidad de los órganos judiciales para responder al volumen de trabajo. El nivel de casos pendientes puede alterar las tasas de resolución.

Con relación a los niveles de pendencia se observan diferencias considerables entre el funcionamiento de la JCA y el resto de jurisdicciones. La tasa de pendencia de la JCA se sitúa históricamente en valores que duplican el promedio del resto de jurisdicciones [figura 5]. No obstante lo anterior, la diferencia entre la tasa de pendencia en la JCA y el resto de jurisdicciones [línea en figura 5], esa distancia se ha ido reduciendo progresivamente y de manera notable a partir del año 2011. Esta tendencia a la convergencia entre jurisdicciones se debe no sólo a la influencia de factores relacionados con la JCA (ingreso de asuntos y tasa de resolución) sino también a un empeoramiento de la pendencia en la jurisdicción social a partir de 2011. En cualquier caso, la tasa de pendencia en la JCA continúa siendo llamativamente más elevada que en el resto de las jurisdicciones en todo el periodo analizado. Desde 2007 está

experimentando un progresivo descenso que se ha consolidado en los años 2012 y 2013. Una posible explicación a esta evolución es el efecto combinado de la reducción del número de asuntos entrantes, precisamente entre 2012 y 2013, así como el incremento en la tasa de resolución.

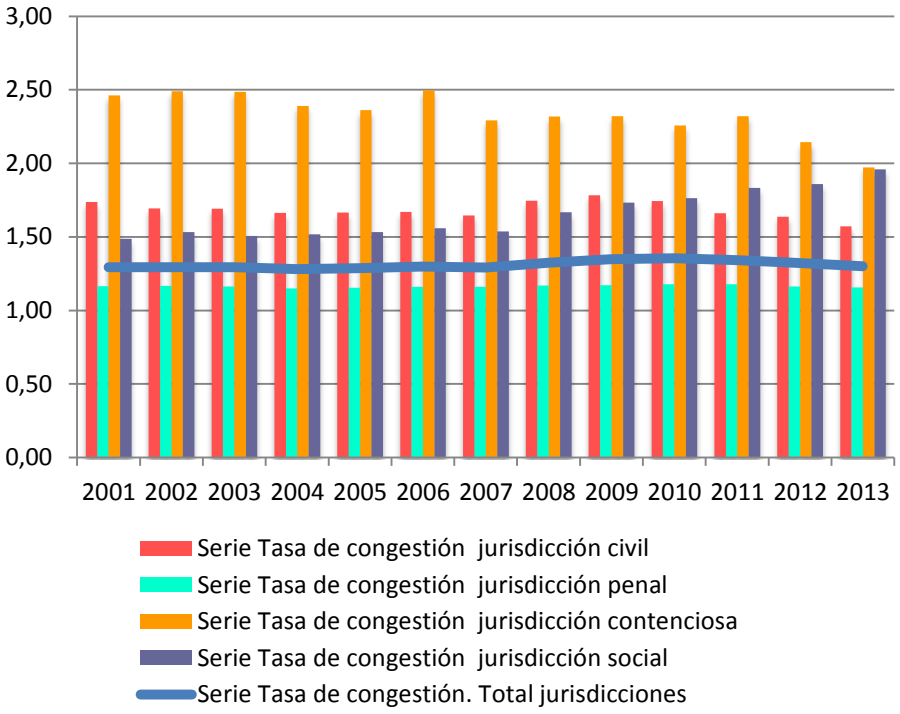
**Figura 5. Tasa de pendencia en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2013)** [en porcentaje]




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

Finalmente, con relación a la tasa de congestión, se confirma cómo su evolución reproduce las características de la JCA en relación con la pendencia y la tasa de resolución. La figura 6 muestra la evolución de la tasa de congestión con relación al resto de jurisdicciones, mostrando el descenso de la tasa de congestión hasta los niveles de la jurisdicción social en el año 2013. Esto se debe al comportamiento inverso que sigue la tasa de pendencia en cada una de las jurisdicciones.

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



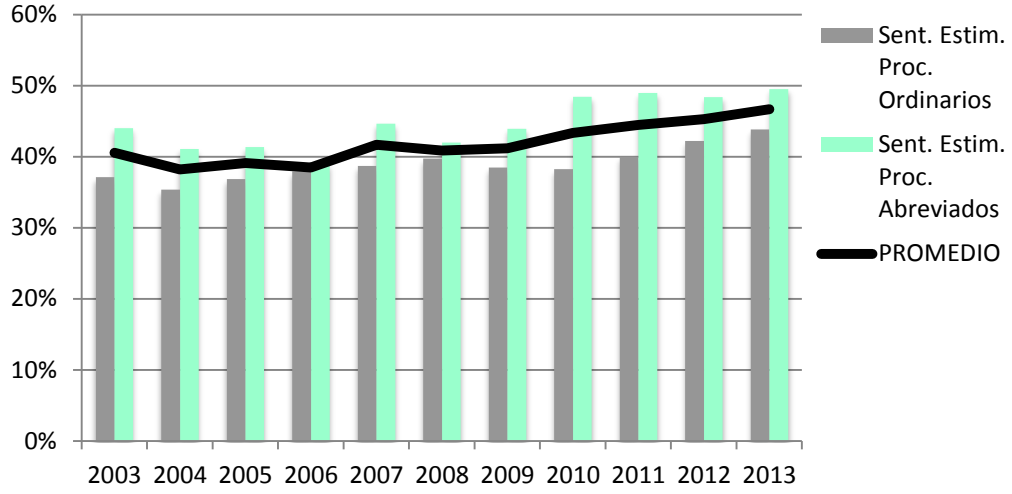

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

## III. Sentido de la resolución

Los datos disponibles en torno al sentido de las resoluciones presentan similitudes y diferencias entre los distintos órganos jurisdiccionales respecto a los niveles de estimación. Como puede observarse en la figura 7, los porcentajes de estimación presentan unos niveles superiores en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo con unos valores que oscilan entre el 40% y el 50% y una tendencia creciente desde el año 2010. Aunque no puede realizarse una valoración del porcentaje que representan estas estimaciones en relación con el volumen total de actuaciones administrativas, lo cierto es que estos niveles de estimación de asuntos en primera instancia parecen apuntar a la existencia de déficits en el funcionamiento de la Administración. Aunque no pueden formularse hipótesis generales que expliquen esta situación para todas las Administraciones, posteriormente, se analizarán algunos de los

factores que pueden contribuir a esta situación en relación con los sectores de actividad administrativa, objeto del estudio jurisprudencial realizado para este informe.

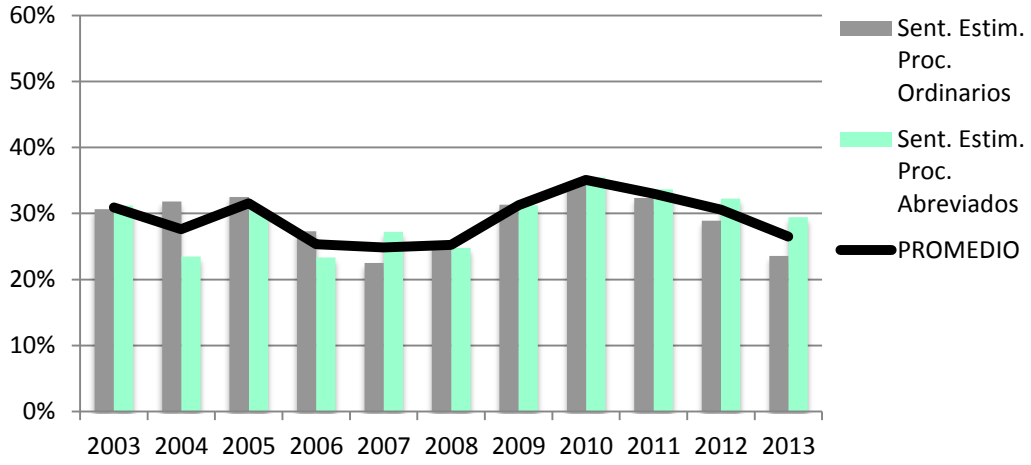
**Figura 7. Tasa de estimación en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en función del tipo de procedimiento. Desglose por años (2003-2013)** [en porcentaje]




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

En el caso de los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo, el porcentaje de sentencias estimatorias oscila entre el 25% y el 35% en el período considerado [figura 8]. Aunque no existe una diferencia constante entre el tipo de procedimiento y el sentido de la resolución, el porcentaje de resoluciones estimatorias es más frecuente en los procedimientos abreviados. Este patrón también se reproduce en el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

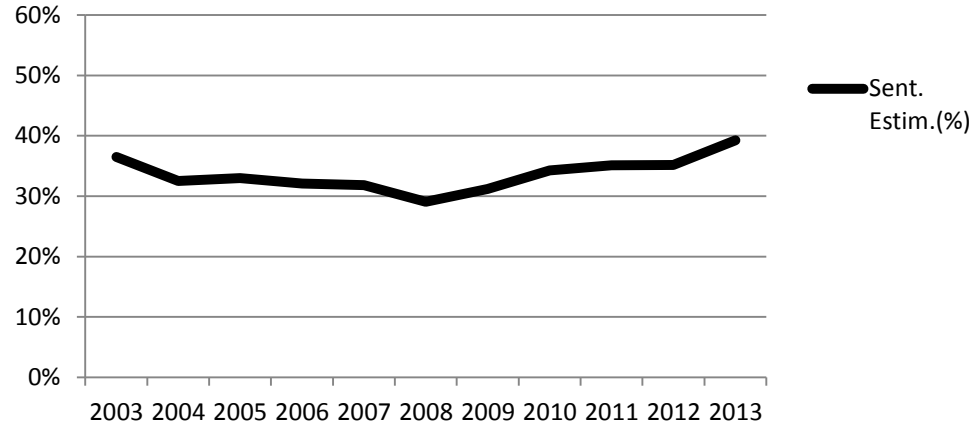
**Figura 8. Tasa de estimación en los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo en función del tipo de procedimiento. Desglose por años (2003-2013)** [en porcentaje]




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

La evolución del porcentaje de resoluciones estimatorias a nivel de los TSJ se sitúa en un nivel intermedio respecto de los dos casos anteriores con un rango de variación entre el 30% y el 40%. Como puede observarse en la siguiente figura, la tendencia es creciente en cuanto al porcentaje de estimación a partir del año 2008.

**Figura 9. Tasa de estimación en los Tribunales Superiores de Justicia. Desglose por años (2003-2013)** [en porcentaje]



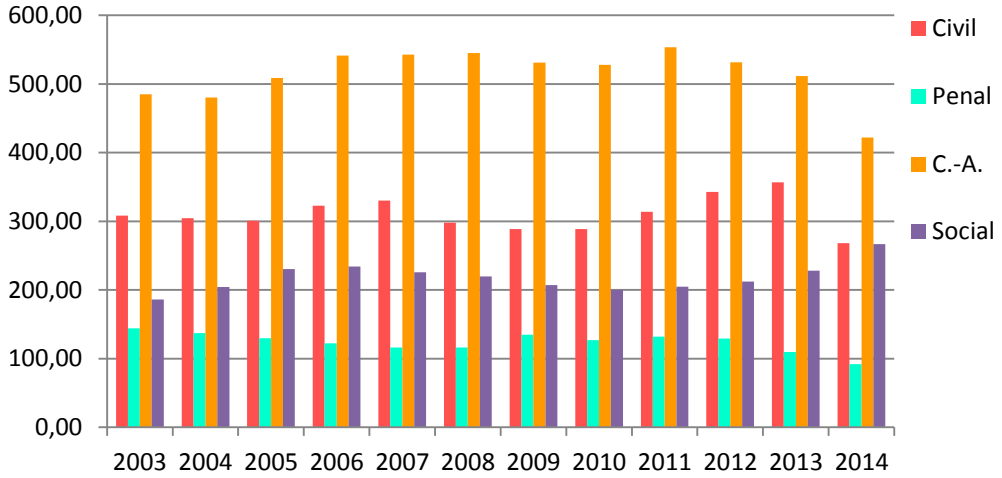

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

## IV. Duración del proceso

A pesar de las diferencias en la tramitación de los asuntos en los distintos órganos jurisdiccionales, se ha realizado una comparación entre jurisdicciones a partir de los tiempos de duración media. El principal resultado es la duración superior en los procesos de la JCA respecto al resto de jurisdicciones. El promedio para la JCA se sitúa por encima de los 500 días, salvo en 2014, cuando se reduce a 422,03 días. En los países de nuestro entorno la duración media es considerablemente inferior en la actualidad. Así, en Francia la media para el año 2012 se situaba en 302 días, reduciendo así los 572 días de media obtenida en 2003. Algo similar ha sucedido en Alemania, donde los procesos en la JCA en 2003 se tramitaban en una media de 459 días en contraste con los 261 días que se registraron en 2013. Sin embargo, en este último caso los procesos ante la jurisdicción financiera tenían una media de 540 días entre 2005 y 2009.

Los altos niveles de pendencia y congestión en la JCA pueden estar relacionados con esta duración tan dilatada en el tiempo de los procesos. Aunque es posible que otros factores, como la necesidad de especialización de los jueces y la complejidad del marco normativo en numerosos ámbitos de actividad administrativa contribuyan asimismo a explicar este aumento del tiempo de resolución de los litigios.

**Figura 10. Duración media de los procesos en las distintas jurisdicciones. Desglose por años (2003-2014)** [en días]



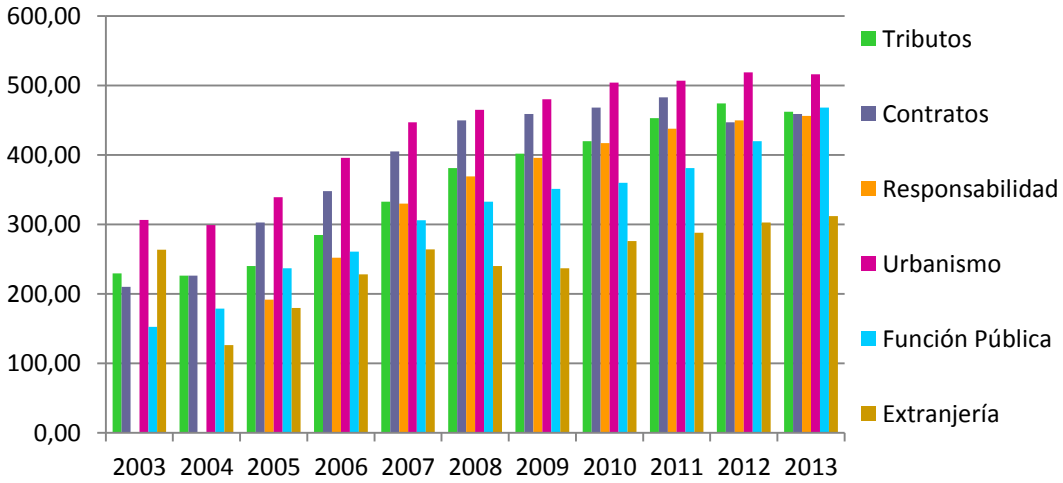

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*
*Nota metodológica: los datos originarios del CGPJ expresan únicamente una estimación de la duración media de los asuntos terminados en cada año. Esas estimaciones se calculan por meses. Con el fin de poder comparar mejor estas 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.*

Junto a los datos de conjunto para la JCA es preciso analizar si existe una dimensión sustantiva que explique la distinta duración de los procedimientos en función del tipo de materia. En concreto, a continuación se presta especial atención a los sectores que son objeto de análisis en este informe: tributos, contratos públicos y responsabilidad patrimonial. Los datos disponibles presentan, no obstante, un alcance limitado. A continuación se reproducen los datos referidos a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo [figura 11] y a las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ [figura 12].

En el caso de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, llama la atención la tendencia en todos los sectores al aumento del tiempo medio de duración de los procesos. La media de duración desde 2003 a 2013 varía en función de los sectores, pero se sitúa por encima de los 350 días –así, en tributos: 355,11 días, en contratos públicos 387,16 días y en responsabilidad patrimonial: 366,66 días–. Sin embargo, hay que tener en cuenta que esa cifra se ha elevado considerablemente en los últimos años,

quizás debido al aumento de competencias de estos órganos jurisdiccionales en materia de extranjería de la mano de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal. En cuanto a la comparación entre sectores, no se aprecian diferencias significativas, salvo en el caso de función pública y extranjería donde se aprecia una duración considerablemente más baja en comparación con el resto de sectores analizados. 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 bajo. No obstante, 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 fundamentales[4].

**Figura 11. Duración media de los procesos ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo. Desglose en razón de la materia por años (2003-2013)** [en días]



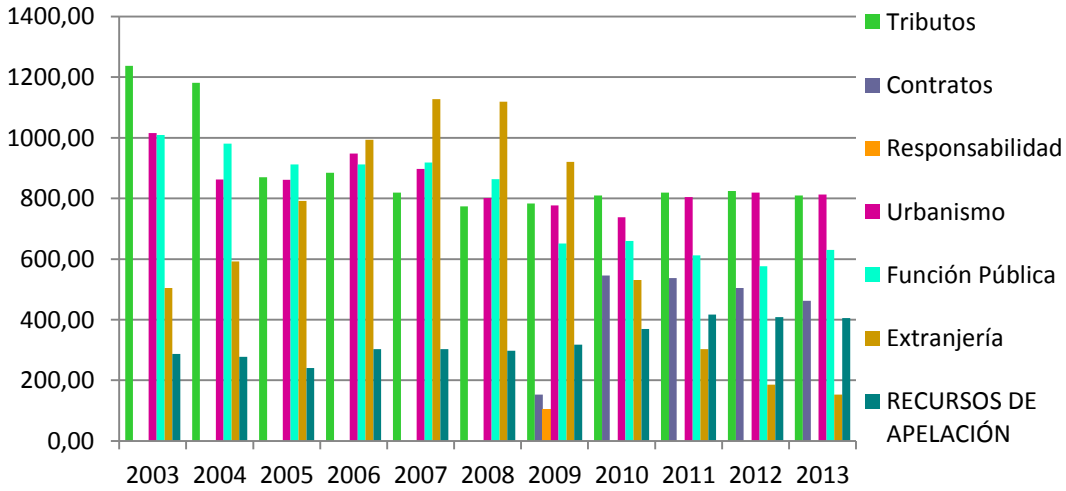

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*
*Nota: Se toma como referencia el desglose por materias que realiza el CGPJ, aunque se desconoce el criterio que se ha seguido para llevar a cabo esa clasificación.*
*Para los años 2003 y 2004 no hay datos sobre responsabilidad patrimonial.*

En el caso de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ los datos son bien distintos [figura 12]. La duración media de los

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

procesos experimenta un repunte muy significativo. Paradójicamente –y a pesar de las citadas exigencias de la jurisprudencia constitucional– los asuntos de extranjería y función pública presentan para alguno de los años considerados una duración superior al resto de sectores. La mayor duración de los procesos está también presente en los casos de urbanismo y especialmente, de tributos –con una media de 892,18 días–. En cuanto a los litigios en materia de contratación pública, hay que destacar que tienen una media inferior a la mayoría de sectores con 440,4 días. Por último, hay que destacar los recursos de apelación. Aunque su tiempo medio de tramitación se ha duplicado entre 2003 y 2013, se mantiene entre los tiempos de duración más bajos de los distintos sectores.

**Figura 12. 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 (2003-2013)** [en días]



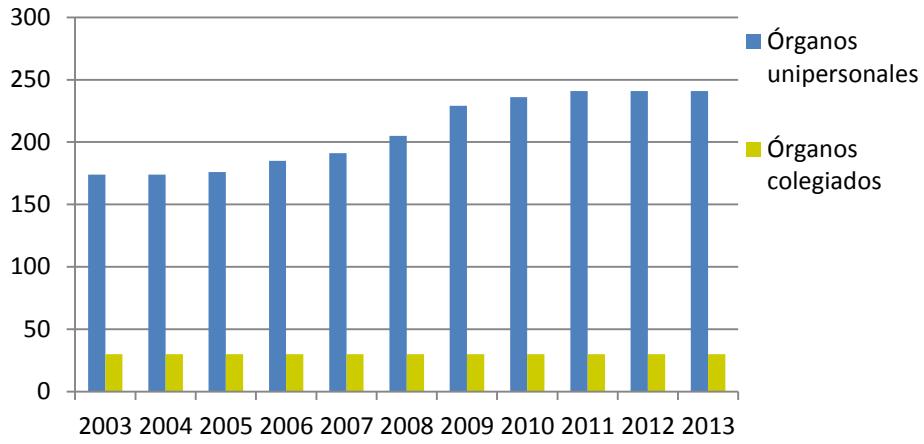

*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*
*Nota metodológica: Aunque no se señala expresamente parece posible que solo se hayan tenido en cuenta los procesos en primera instancia en relación con los distintos sectores*
*No hay datos disponibles para todos los sectores durante todos los años.*

Estos datos dan cuenta de la dimensión material 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

La planta de la JCA se analiza a continuación atendiendo al número de órganos judiciales. Como se observa en la figura 13 el número de órganos unipersonales ha experimentado un incremento considerable entre los años 2003 y 2013, pasando de 24 a 174. El número de órganos colegiados, sin embargo, no ha sufrido variaciones y se mantiene en 30. Estos datos apuntan al lento incremento del número de órganos de la JCA. Pero este elemento por sí solo no permite extraer ulteriores consecuencias ya que la organización de la jurisdicción es muy diversa entre países. Así, en Francia el número total de órganos judiciales en 2013 era de 51, mientras que en Alemania ese número ascendía a 251 en la JCA y a 186 en la jurisdicción de asuntos financieros.

**Figura 13. Órganos unipersonales y colegiados en la JCA. Desglose por años (2003-2013)** [en número]




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

En el análisis de planta de la JCA hay que tener en cuenta que la contracción del ciclo económico y su impacto en la litigiosidad han coincidido con un incremento de las unidades jurisdiccionales. En este sentido, un análisis de la correlación existente entre la evolución del número de órganos jurisdiccionales y las tasas de actividad jurisdiccional ofrecen criterios adicionales para interpretar los efectos de este incremento de planta judicial. Los resultados se presentan en la tabla 4 y apuntan a una relación entre el número de órganos unipersonales y la tasa de pendencia (índice de correlación de Pearson -,736**). De modo que el

incremento del número de órganos unipersonales parece estar relacionado con un descenso en la tasa de pendencia. De otro lado, y aunque se presenta en la dirección esperada, el efecto del incremento de órganos unipersonales sobre el aumento de la tasa de resolución no resulta significativo estadísticamente.

**Tabla 4. Correlación[5] 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 | 11 | | |
| **Tasa de pendencia** | Correlación de Pearson | -,736** | 1 | |
| | N | 11 | 11 | |
| **Tasa de resolución** | Correlación de Pearson | 0,54 | -,892** | 1 |
| | N | 11 | 11 | 11 |
| ** La correlación es significativa al nivel 0,01 (bilateral) | | | | |

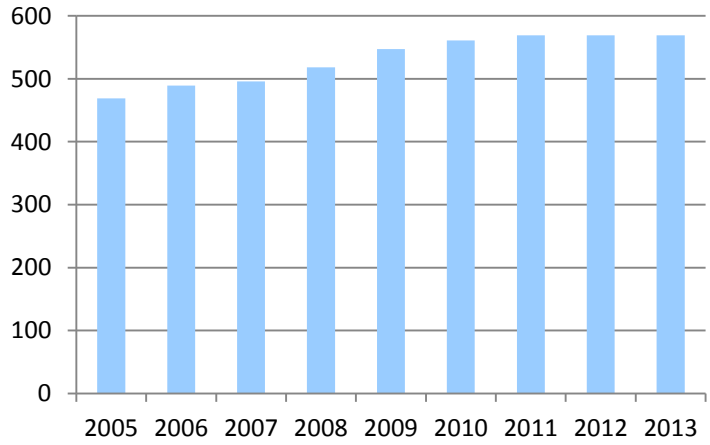
*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos del CGPJ*

Junto al estudio de la planta de la JCA, otras variables pueden influir en la evolución de las tasas de actividad jurisdiccional como el caso del número de jueces y magistrados. En este sentido, las cifras muestran una ligera tendencia ascendente en los últimos años [figura 14]. De 2005 a 2013 se ha pasado de 469 a 569 jueces y magistrados; sin embargo, entre 2011 y 2013 se ha producido un estancamiento. Estas cifras han de ponerse en relación con los datos de otras jurisdicciones y de otros países de nuestro entorno. En el primer caso la comparación apunta a que el número de jueces y magistrados permite mantener unas tasas de resolución en la JCA similares al del resto de jurisdicciones [figura 3]. Sin embargo, la alta tasa de pendencia que existe en la JCA frente a otras jurisdicciones podría llevar a una conclusión bien distinta [figura 5]. En este

[5] 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.

sentido, la comparación de estos datos con algunos países de nuestro entorno puede ser de gran interés. En concreto, en el caso de Alemania, llama la atención el elevado número de jueces y magistrados de la JCA, que en 2011 alcanzaba los 1.861. Y ello teniendo en cuenta que en este país hay una jurisdicción especializada para asuntos financieros que en ese mismo año contaba con 598 jueces. En Francia, las cifras, en términos absolutos, son más reducidas y en 2014 se alcanzaban los 800 magistrados; lo que le acerca a la cifra de jueces y magistrados en España teniendo en cuenta la población. Parece difícil formular, por tanto, un juicio concluyente en torno al nivel óptimo del número de jueces y magistrados. Lo que sí parece es que debe ajustarse en atención a la litigiosidad y a otros factores como la pendencia y la tasa de resolución.

**Figura 14. Jueces y magistrados en la JCA. Desglose por años (2005-2013)**
[en número]




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

Otro dato que suele considerarse relevante en torno a los medios personales de la JCA se refiere al número de jueces profesionales. Sin embargo, al igual que el número de órganos judiciales, esta característica está ligada a cada tradición jurídica y a los distintos modelos de justicia, reduciéndose así su capacidad explicativa en perspectiva comparada. Un análisis que resultaría necesario en esta línea sería la comparación entre jueces profesionales y no profesionales con relación a distintos parámetros como la duración de los procesos que tramitan, el grado de estimación o desestimación de los recursos frente a sus resoluciones y otros similares que puedan ser comparables.

Por último, en relación con los medios personales de la JCA sería de gran interés conocer los datos globales de la plantilla, más allá del número de jueces y magistrados. Lamentablemente, 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, limitando el análisis para explicar el funcionamiento de la JCA.

# VI. Presupuesto

## 1. Gasto en la Administración de Justicia

Conforme a los últimos datos disponibles del CGPJ, la inversión anual en justicia en el año 2013 ascendió a 3.602.872.765 €, algo menos que la realizada en 2012 (3.741.557.747 €). A su aportación contribuyen de forma similar el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas, aunque en los últimos años la aportación autonómica ha ascendido hasta un 60% y la estatal se ha reducido hasta un 40%. También la aportación del CGPJ ha descendido, de un 2,4% en 2003 a un 1,7% en 2013. De toda esta aportación a la financiación de la justicia, 1.241.560.960 € se dedicaron a la financiación del funcionamiento de los tribunales, de acuerdo con los datos de la CEPEJ.

Una precisa comparación del gasto público en el sistema de justicia entre los países de nuestro entorno exige considerar las diferencias en población y PIB entre los distintos Estados. La CEPEJ es la fuente más utilizada en la comparación de las características de los sistemas nacionales de justicia. Sin embargo, la información resultante exige la adopción de ciertas cautelas en cuanto a su interpretación, por la diversidad en la metodología utilizada entre los distintos países para su cómputo. Así, por ejemplo, los datos ofrecidos para España no incluyen el gasto público en el sistema penitenciario a diferencia de los países de nuestro entorno, alterándose, así, la comparación.

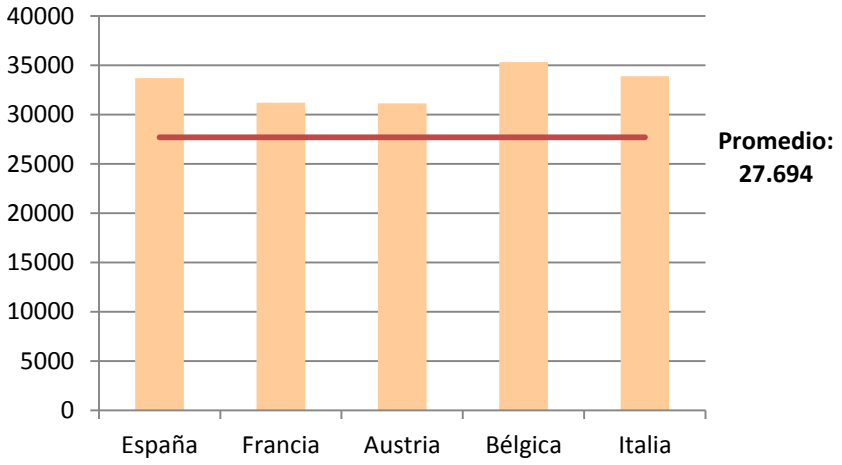
Hechas las anteriores advertencias, procede señalar que el gasto público en el sistema de justicia en el caso de España presenta unos valores inferiores a los países de nuestro entorno según los datos proporcionados por la CEPEJ. En términos del porcentaje que representa la justicia sobre el total del gasto público, España alcanza un 0,9% en el

año 2012 frente a otros países de nuestro entorno con un mayor esfuerzo presupuestario (Alemania e Italia presentan un 1,5% , Reino Unido –incluyendo Inglaterra y Gales– alcanza un 1,8% y Francia un 1,9%). Con relación al PIB, el presupuesto anual dedicado al funcionamiento del sistema judicial (excluidos otros capítulos como asistencia jurídica gratuita o Ministerio Fiscal) presenta unos valores en los que España alcanza un 0,12% del PIB para 2012 a diferencia de Italia (0,17%), Reino Unido –Inglaterra y Gales– (0,14%) y Alemania (0,32%). Con relación al gasto público en asistencia jurídica gratuita, España dedica 0,8 euros por habitante frente a Italia (2,57), Alemania (4,29), Francia (5,6) y Reino Unido –Inglaterra y Gales– (41,55) en el año 2012. Finalmente, comparando el gasto público en el sistema de justicia, excluyendo la asistencia legal gratuita, España se sitúa en 31,6 euros por habitante en contraste con Alemania (110 euros), Italia (74,1 euros), Francia (55,6%) o Reino Unido –Inglaterra y Gales– (54,9 euros).

## 2. Salario de jueces y magistrados

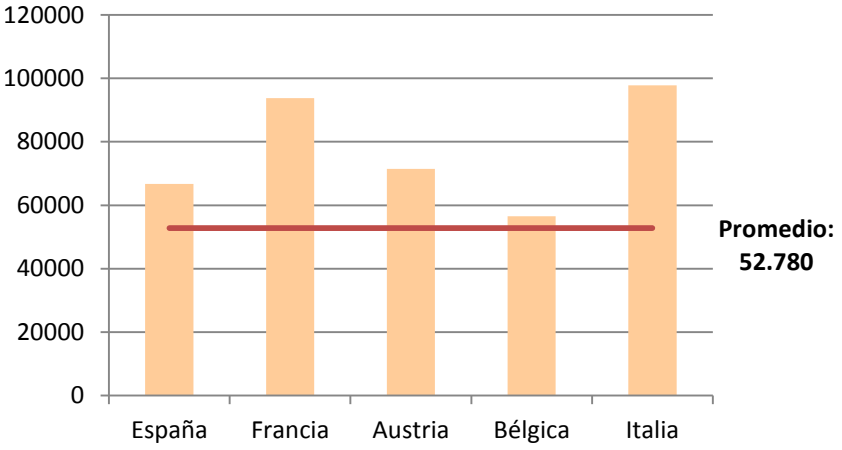
Dentro de los presupuestos dedicados al funcionamiento de la justicia, un dato de especial relevancia es la parte dedicada a cubrir el salario de jueces y magistrados. Los incentivos generados a través del salario con el fin de atraer a personas especialmente capacitadas para el ejercicio de la profesión, así como para permanecer en la carrera judicial y aumentar su rendimiento profesional son un dato de gran relevancia a la hora de evaluar el funcionamiento de la justicia. Para analizar esta variable se han recopilado los datos sobre el salario de los jueces al comienzo de su carrera y el de los magistrados que se adscriben al Tribunal Supremo. Con el fin de realizar una comparativa adecuada, se ha atendido únicamente a los salarios netos de aquellos países de la UE para los que estos datos estaban disponibles. Con respecto al inicio de la carrera judicial el salario neto anual en España puede equipararse al del resto de países en términos absolutos, situándose por encima de la media [figura 15]. Algo distinto sucede, sin embargo, en el caso de los magistrados adscritos al máximo órgano judicial a nivel nacional. El salario de los magistrados del Tribunal Supremo en España se sitúa también por encima de la media, pero es considerablemente más bajo, en términos absolutos, que el de sus homólogos en Italia y Francia [figura 16].

**Figura 15. Salario neto anual de los jueces al comienzo de su carrera. Desglose por países en 2012** [en euros]




*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos de la CEPEJ*
*Nota metodológica: en el cálculo del promedio hay que tener en cuenta que la CEPEJ tiene en cuenta a todos los países del Consejo de Europa y no solo a los países de la UE.*

**Figura 16. Salario neto anual de los magistrados en el Tribunal Supremo. Desglose por países en 2012** [en euros]




*Fuente: elaboración propia a partir de los informes estadísticos de la CEPEJ*
*Nota metodológica: igual que la anterior.*

## 3. Tasas judiciales[6]

A pesar de la elevada volatilidad de las cifras en torno a la litigiosidad, la reforma operada por 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, parece haber tenido un claro impacto sobre el nivel de litigiosidad, especialmente en la JCA. De acuerdo con los datos del CGPJ[7] la diferencia porcentual entre el nivel de asuntos esperados y los que efectivamente entraron en el año 2013 está entre un -14,9% en los asuntos de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo y un -19,7% en las Salas de los TSJ en asuntos de única instancia, en ambos casos sin incluir función pública. Es especialmente llamativo el efecto en los casos de actividad sancionadora, donde parece que el porcentaje de disminución de asuntos es de -36,3%. No obstante lo anterior, la volatilidad de las variables y el reducido período de tiempo analizado aconsejan una interpretación no concluyente de los datos.

En cuanto a la recaudación que se ha obtenido en la JCA tras la implantación de las tasas, se aprecia una tendencia ascendente. En 2008 se recaudaron 13.297.000 € y en 2011 se registraron 17.758.000 € en este concepto. La explicación de este comportamiento exige un análisis más profundo del tipo de litigio que ha aumentado en relación con la recaudación, lo que excede los límites de este informe. Asimismo, hay que tener en cuenta que la reciente supresión de las tasas a personas físicas –mediante el Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social– puede tener un fuerte impacto sobre estas cifras en el futuro.

[6] El informe del CGPJ sobre tasas judiciales (2005-2013) enmarcado en el Plan Nacional de Estadística Judicial está disponible al público en la web del CGPJ a 26 de febrero de 2015: http://stat.pnj.cgpj.es/infoe2/1005%20Tasas%20judiciales/TASAS%20EJERCICIO%20POTESTAD%20JURISDICIONAL%202005-2013.xlsx Los datos que se manejan de 2014 se han obtenido de los informes de indicadores clave del conjunto de las jurisdicciones que se publican trimestralmente por el CGPJ.

[7] Boletín de información estadística del CGPJ, núm. 34, junio 2013.

# III

# El funcionamiento de la justicia administrativa: la Administración tributaria

# 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, 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, con competencias referidas al ámbito territorial de la Comunidad Autónoma en que están situados. Existen los siguientes:

- TEAR de Andalucía, con sede en Sevilla
- TEAR de Aragón, con sede en Zaragoza
- TEAR del Principado de Asturias, con sede en Oviedo
- TEAR de las Illes Balears, con sede en Palma de Mallorca
- TEAR de Canarias, con sede en Las Palmas de Gran Canaria
- TEAR de Cantabria, con sede en Santander
- TEAR de Castilla-La Mancha, con sede en Toledo
- TEAR de Castilla y León, con sede en Valladolid
- TEAR de Cataluña, con sede en Barcelona

* Esta sección ha sido redactada por César Martínez Sánchez.

- TEAR de Extremadura, con sede en Badajoz
- TEAR de Galicia, con sede en A Coruña
- TEAR de Madrid, con sede en Madrid
- TEAR de la Región de Murcia, con sede en Murcia
- TEAR de Navarra, con sede en Pamplona
- TEAR del País Vasco, con sede en Bilbao
- TEAR de La Rioja, con sede en Logroño
- TEAR de la Comunidad Valenciana, con sede en Valencia

Asimismo, en algunos TEAR existen Salas Desconcentradas, con competencias referidas a un ámbito territorial menor. Se trata de las siguientes:

- Sala Desconcentrada de Granada (dentro del TEAR de Andalucía), con competencia sobre las provincias de Almería, Granada y Jaén.
- Sala Desconcentrada de Málaga (dentro del TEAR de Andalucía), con competencia sobre la provincia de Málaga.
- Sala Desconcentrada de Santa Cruz de Tenerife (dentro del TEAR de Canarias), con competencia sobre la provincia de Santa Cruz de Tenerife.
- Sala Desconcentrada de Burgos (dentro del TEAR de Castilla y León), con competencia sobre las provincias de Ávila, Burgos, Segovia y Soria.
- Sala Desconcentrada de Alicante (dentro del TEAR de la Comunidad Valenciana), con competencia sobre la provincia de Alicante.

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. En particular:

- TEAL de Ceuta, con sede en Ceuta
- TEAL de Melilla, con sede en Melilla

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, dejamos fuera de nuestro 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. Metodología

El estudio de la actividad de los tribunales se apoya exclusivamente en los datos extraídos de las memorias anuales de actividad relativas al período 2009-2012 (la de 2012 es la última publicada) que realiza el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas[8].

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 esos casos, en las propias memorias pueden consultarse los datos desagregados. 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 realizaremos 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, ni de la cuantía de las mismas. 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

[8] Estas memorias están disponibles *on line*: http://www.minhap.gob.es/es-ES/CDI/Informes%20y%20Memorias/Paginas/Impuestos%20TEAC.aspx (fecha de la última consulta: 10 de marzo de 2015).

TEAC consideraremos el IRPF, el IS, el IVA, el IBI y los procedimientos recaudatorios, mientras que en los TEAR el ITPAJD sustituirá al IS de la relación anterior. Por desgracia, a diferencia de lo que ocurre con los procedimientos recaudatorios, en las memorias no se ofrecen datos desagregados referidos al procedimiento sancionador, de ahí que no se haga mención a los mismos. Finalmente, pondremos en relación las variables número de ponentes y presupuesto con el número de asuntos resueltos, a fin de aproximarnos a la posible correlación que pueda existir entre ellas.

## 3. Volumen de actividad

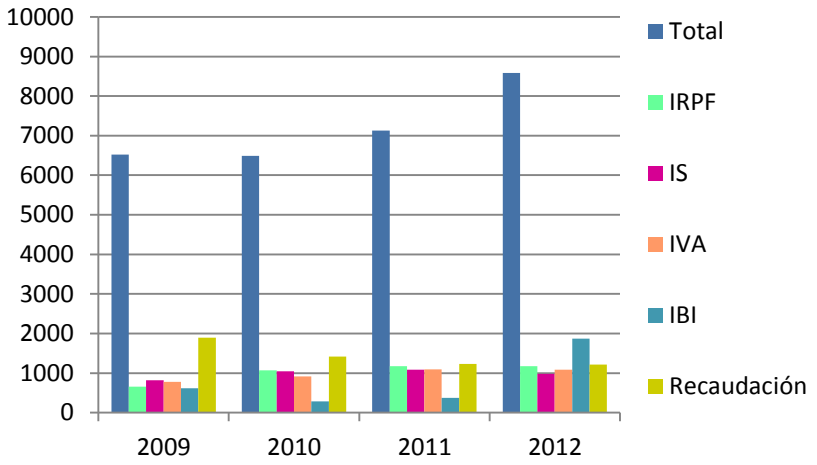
### *3.1. Nuevos asuntos*

#### 3.1.1. TEAC

Como se puede apreciar en la figura 17, el número de asuntos ingresados en el TEAC presenta una línea ascendente en los últimos años, con la única salvedad del año 2010 en el que se produjo una muy leve caída y que, en todo caso, no afecta a la clara tendencia que se muestra en la gráfica. 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, los asuntos relativos al IRPF presentan una tendencia continuada ascendente, al igual que los referidos al IVA y al IS, con la única salvedad del 2012 en el que se produjo un apreciable 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. A este respecto se ha de recordar que no nos estamos refiriendo 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 parece estar incrementándose en los últimos años. 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, en

consonancia con la consolidación de los restrictivos motivos de oposición a las actuaciones recaudatorias.

**Figura 17. Nuevos asuntos en el TEAC (2009-2012)** [en número]




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

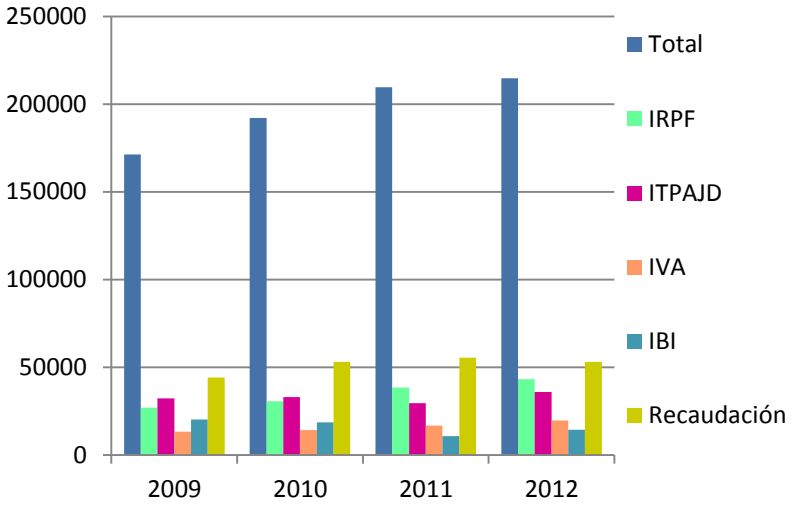
### 3.1.2. TEAR

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, tal y como se refleja en la figura 18. Al igual que ocurría en el TEAC, se observa una tendencia al alza constante en el número de asuntos del IRPF. Téngase en cuenta que 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 2009-2012. Por el contrario, y también en oposición a lo que ha ocurrido en el TEAC, los asuntos relacionados con el IBI han descendido notablemente, con un leve repunte en el año 2011, de suerte

que en 2012 el número de asuntos ingresados correspondientes a este tributo era un 25% inferior al existente en 2009. La ausencia de correspondencia entre la tendencia de los asuntos del IBI en los TEAR y en el TEAC (descendente en los primeros y ascendente en el último) parece mostrar, aunque no podemos asegurarlo por la ausencia de datos desagregados, un aumento cualitativo de los asuntos de alta cuantía, susceptibles por tanto de recurso de alzada ante el TEAC.

**Figura 18. Nuevos asuntos en todos los TEAR y TEAL (2009-2012)** [en número]




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

## *3.2. Asuntos resueltos*

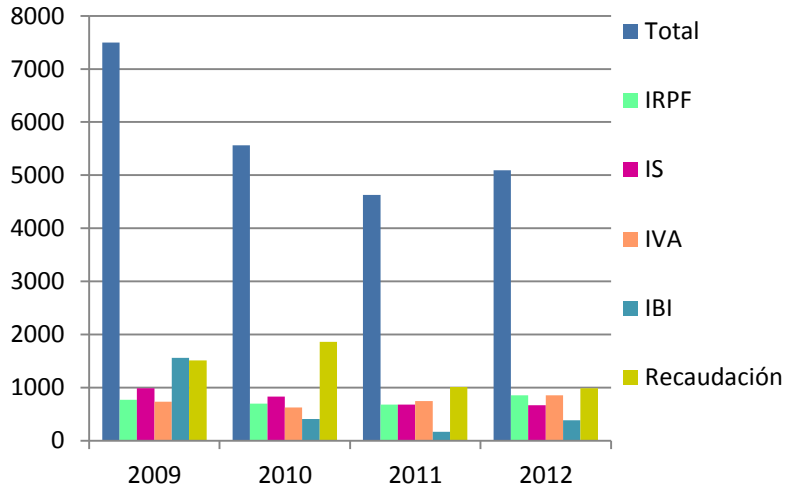
### 3.2.1. TEAC

Como se muestra en la figura 19, el número de asuntos resueltos por el TEAC en los años 2009-2012 presenta una tendencia descendente, en clara oposición al aumento del número de asuntos ingresados que vimos con anterioridad. Resulta muy llamativo que en 2012 se resolvieran un 33% menos de asuntos totales que en 2009. Si se examina pormenorizadamente cada una de las materias, contrasta con la tendencia total agregada la relativa estabilidad del número de asuntos de IRPF resueltos (incluso con una notable subida entre 2011 y 2012), lo que muestra 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, si bien entre los años 2011 y 2012 el aumento de asuntos resueltos totales contrasta con la disminución de asuntos de IS resueltos.

El comportamiento de los asuntos resueltos de IVA no obedece, sin embargo, a ningún patrón uniforme sino que experimenta subidas y bajadas consecutivas cada año. Por el contrario, el número de asuntos resueltos relacionados con el IBI ha experimentado un descenso muy acusado, toda vez que en 2012 se resolvieron 385 casos frente a los 1560 de 2009, lo cual se entenderá mejor cuando se analice la tasa de resolución respecto de este tributo en particular en el epígrafe siguiente. Por último, existe igualmente un descenso notable, aunque no tan importante como en lo que se refiere al IBI, en el número de asuntos relacionados con los procedimientos de recaudación.

**Figura 19. Asuntos resueltos por el TEAC (2009-2012)** [en número]




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

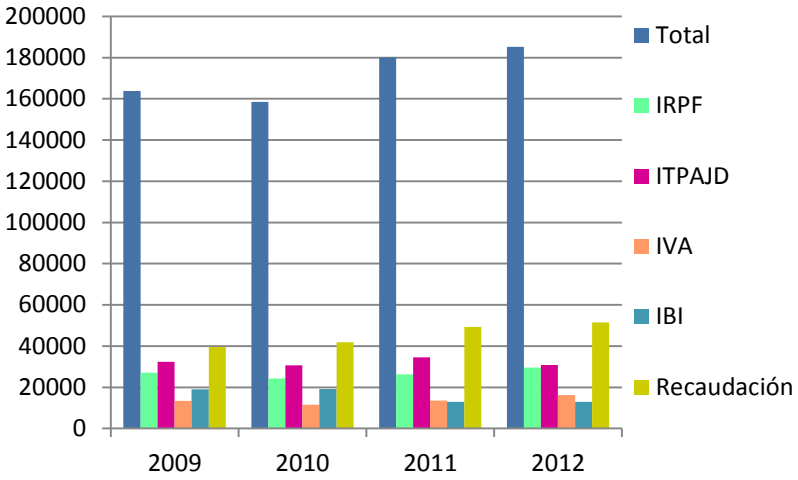
### 3.2.2. TEAR

En la figura 20 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 similar al del IRPF, si bien el resultado final es una pequeña bajada del número de asuntos resueltos. En cuanto al IVA, como en ocasiones anteriores, presenta un comportamiento contradictorio, en tanto que desciende en 2010 y posteriormente asciende tanto en 2011 como en 2012, con lo que el número de asuntos resueltos ese último año es claramente superior al de 2009. 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. En este sentido, se ha de apuntar que es frecuente la existencia de recursos masivos frente a revisiones en las valoraciones catastrales. Como consecuencia de la existencia de estos recursos tan similares (a veces idénticos en su formulación), es muy posible que los tribunales hayan dado respuesta conjunta a todos ellos en el mismo año, lo que explicaría las sensibles diferencias en el número de asuntos resueltos relacionados con el IBI.

Por último, el aumento en el número de asuntos resueltos más importante, tanto relativa como absolutamente, se ha producido en los relacionados con los procedimientos de recaudación, de forma que han pasado a ser un objeto preferente en la resolución de los TEAR y TEAL.

**Figura 20. Asuntos resueltos por los TEAR (2009-2012)** [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 la tasa de resolución de asuntos (*clearance rate*) para mostrar de forma más expresiva y precisa el ritmo de resolución de los tribunales[9]. 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, ni los datos relativos a la pendencia ni los referidos al tiempo de resolución se facilitan en las memorias.

### 3.3.1. TEAC

Como se aprecia en la figura 21, la tasa de resolución del TEAC ha empeorado de forma muy significativa pasando de un 115% en 2009 a un 59% en 2012. Esto es, si en 2009 se resolvieron más asuntos de los que ingresaron, en 2012 apenas se resolvieron algo más de la mitad de asuntos en comparación con los de nueva entrada. A pesar de que no conocemos el dato de tiempo de resolución media de cada expediente, los porcentajes de tasa de resolución nos conducen a la conclusión de que el

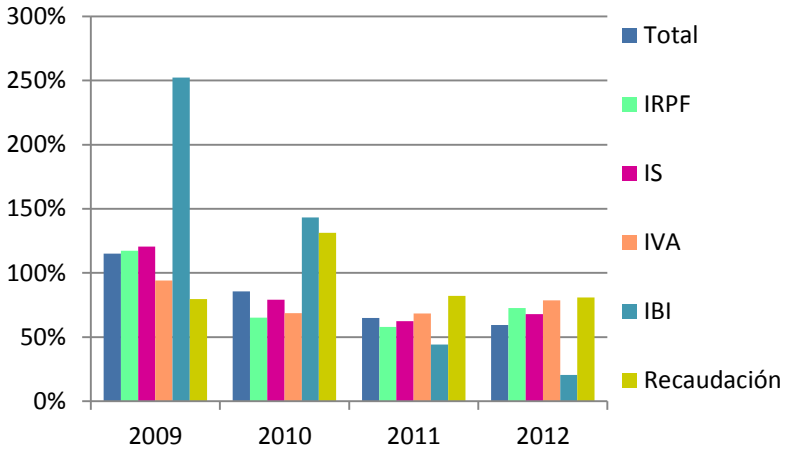
[9] El cálculo de esta tasa se explica en la nota a pie número 3.

plazo de un año establecido en el art. 240 LGT es incumplido de forma sistemática. Aún es más, el hecho de que se encadenen tres ejercicios en los que la tasa de resolución es inferior al 100% genera un abultado número de expedientes pendientes de resolución que complican, aún más, el cumplimiento de los plazos de resolución legalmente previstos. En este sentido, 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 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. 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. Cabe observar que, tras un importante esfuerzo por poner al día los asuntos, tasas tan bajas de resolución implicarán indefectiblemente una nueva acumulación de asuntos pendientes. La explicación a este comportamiento tan desigual puede residir, tal y como se dijo al analizar los asuntos resueltos, en la posible existencia de recursos en masa (idénticos) contra valoraciones catastrales que se resuelven en un mismo ejercicio.

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 del 80% en los dos años consecutivos. En este sentido, como apuntamos anteriormente, parece muy necesario que el tribunal acompase su número de resoluciones al volumen de asuntos de nueva entrada.

**Figura 21. Tasa de resolución del TEAC (2009-2012)** [en porcentaje]




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

### 3.3.2. TEAR

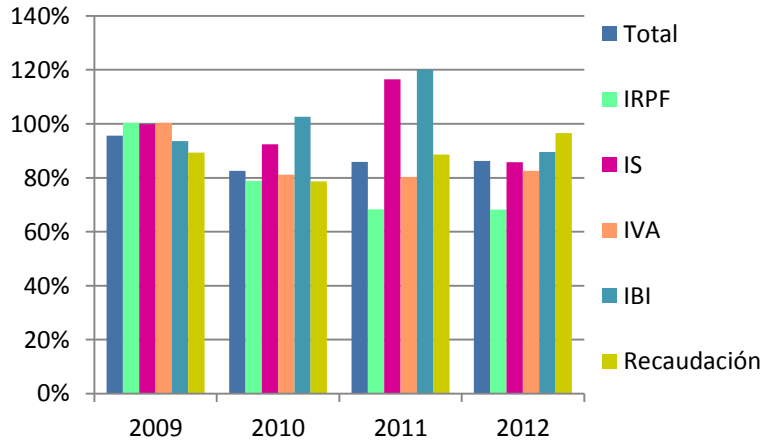
La tasa de resolución de los TEAR es, en su evolución, ligeramente más elevada que la anterior y, desde luego, más homogénea en el período 2009-2012. Con todo, se ha de apuntar que se han perdido diez puntos porcentuales ya que en 2009 se resolvió un número de asuntos equivalente al 96% de los ingresados, mientras que en 2012 esa relación arrojó un resultado del 86%. Así las cosas, se constatan dos hechos preocupantes: en ningún año la tasa ha alcanzado el 100% y la evolución de dicha tasa es, aun con el repunte de 2011, ligeramente descendente. Lo anterior nos lleva a suponer, como hicimos 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 pone de manifiesto un evidente descenso en la tasa de resolución de los asuntos relacionados con el IRPF (pasando del 100% en 2009 al 68% en 2012). En el caso del IS 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. En lo que se refiere a los asuntos relacionados con el IVA el comportamiento ha sido, en contraste, bastante homogéneo, toda vez que tras la bajada de

2010 se ha mantenido la tasa de resolución en el 80%. En cuanto al IBI, como ya observamos 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. Por último, la tasa de resolución de asuntos relativos a los procedimientos de recaudación ha presentado un comportamiento ligeramente ascendente, si bien aún en el mejor año de la serie (2012) no se alcanzó por tres puntos porcentuales el 100%. Los datos apuntan, pues, a una incapacidad de dar respuesta al número de asuntos que ingresan, problema que el paso de los años no hace sino acentuar.

A pesar de que es difícil establecer una explicación única al paulatino descenso en la tasas de resolución tanto en el TEAC como en el TEAR, más adelante [*infra* figuras 28, 30 y 32] 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. En todo caso conviene llamar la atención sobre el hecho de que los tribunales económico-administrativos presentan una tasa de resolución claramente inferior a la de los órganos judiciales [*supra* figura 3].

**Figura 22. Tasa de resolución de los TEAR (2009-2012)** [en porcentaje]




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

## 4. Sentido de la resolución

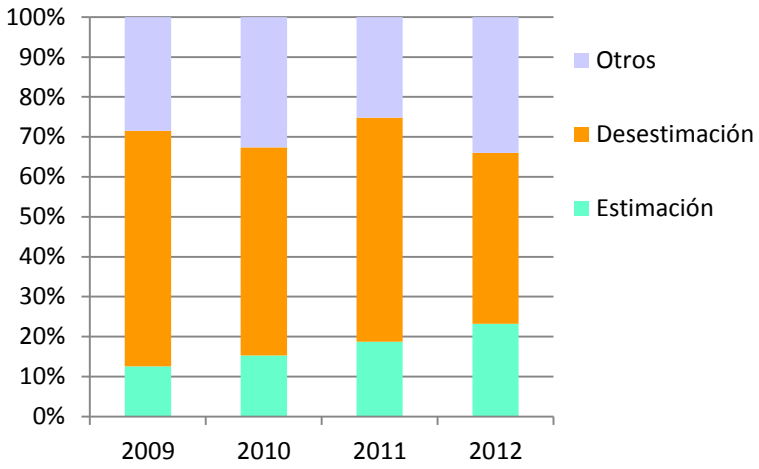
Los datos de los que disponemos recogen exclusivamente tres categorías: resoluciones estimatorias (en la que se engloban, sin distinción, tanto las estimaciones parciales como las totales), desestimatorias y "otros" (concepto que engloba, sin distinción pormenorizada, desistimientos, archivo de actuaciones, incompetencias y otras actuaciones que implican 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 ofrecemos 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 a las que nos acabamos 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, de los datos reflejados en la figura 23 se obtienen dos claras conclusiones: el porcentaje de estimaciones del TEAC es relativamente bajo (en 2012, 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 (34% de "otros" en 2012), lo cual contrasta con las aparentemente restrictivas situaciones en las que se ha de proceder a la inadmisión (art. 239.4 LGT). Creemos que la explicación a este alto porcentaje tiene que ver con la discutida interpretación del cálculo de la cuantía necesaria para acceder al TEAC, si bien, por la escasa calidad de los datos, no podemos asegurarlo.

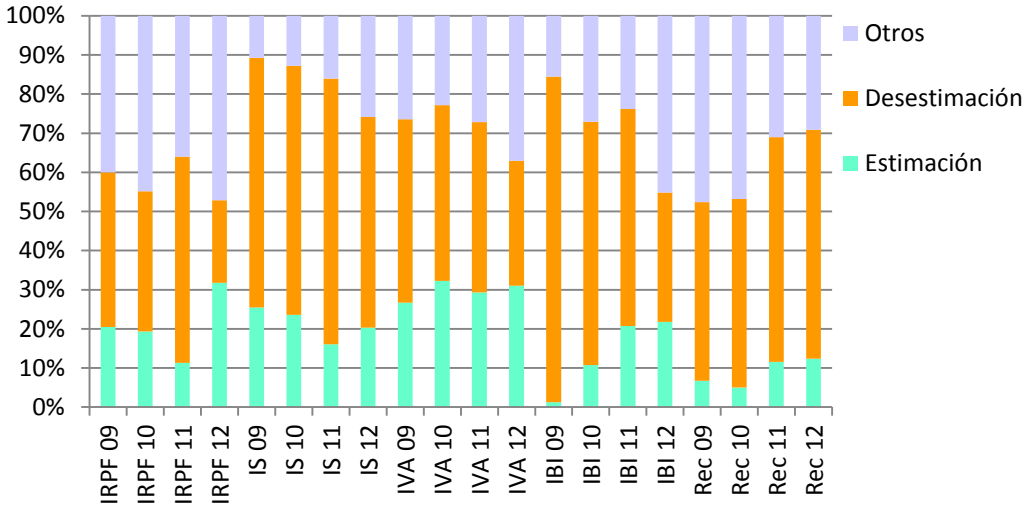
**Figura 23. Sentido de la resolución del TEAC en datos totales (2009-2012)** [en porcentaje]




*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 24. En efecto, existen diferencias notables en cuanto al sentido de la resolución en cada una de las materias. Así, tanto en el caso del IRPF como en el IS, el porcentaje medio de estimación se encuentra en el 20%, con un comportamiento homogéneo de descenso paulatino entre 2009 y 2011 para repuntar en 2012. Por su parte, los asuntos relacionados con el IVA presentan la mayor y más 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. Este porcentaje tan bajo parece corroborar nuestra hipótesis relativa a la resolución conjunta de recursos en masa a los que, por tener una misma fundamentación, se da una igual respuesta (desestimatoria, en este caso).

**Figura 24. Sentido de la resolución del TEAC por materias (2009-2012)** [en porcentaje]




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

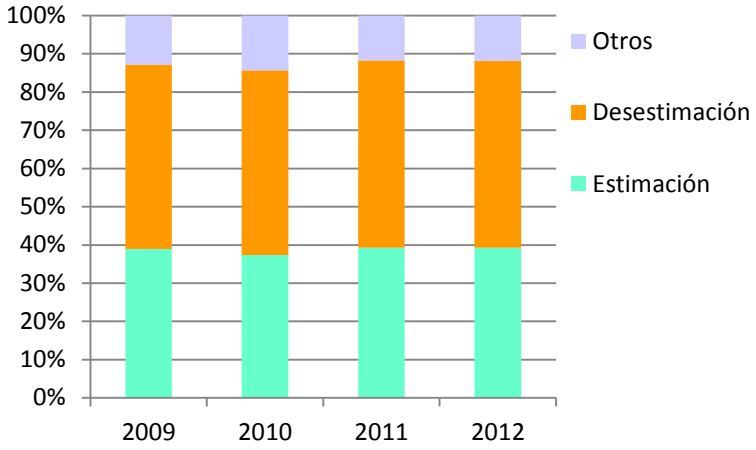
## *4.2. TEAR*

Como cabía esperar de órganos que revisan las resoluciones administrativas en primera instancia, el porcentaje de estimaciones de los TEAR y TEAL [figura 25], es notablemente superior al del TEAC, situándose –con muy leves variaciones interanuales– en el 40% de las resoluciones totales. Resulta llamativo igualmente 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, 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 desde otro punto

de vista: existe un constatable margen de mejora en la calidad de las resoluciones tributarias.

**Figura 25. Sentido de la resolución de los TEAR en datos totales (2009-2012)**
[en porcentaje]



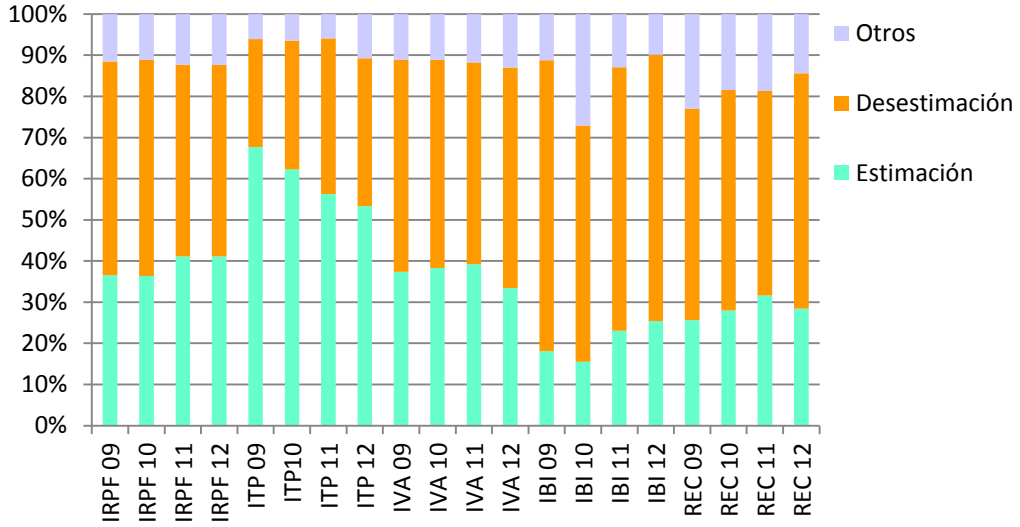

*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales económico-administrativos*

Al igual que ocurría en el caso del TEAC [figura 24], el análisis separado del sentido de la resolución de los asuntos por materia revela diferencias notables [figura 26]. 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 recordamos lo dicho anteriormente, se trata de una materia cuantitativamente relevante (32.329 asuntos resueltos en 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. 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, pueden 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 tener una mayor deferencia –inconscientemente– hacia 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. 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 tanto a la resolución de recursos en masa a la que ya se ha hecho referencia, como 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 26. Sentido de la resolución de los TEAR por materias (2009-2012)** [en porcentaje]




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

## 5. Medios personales

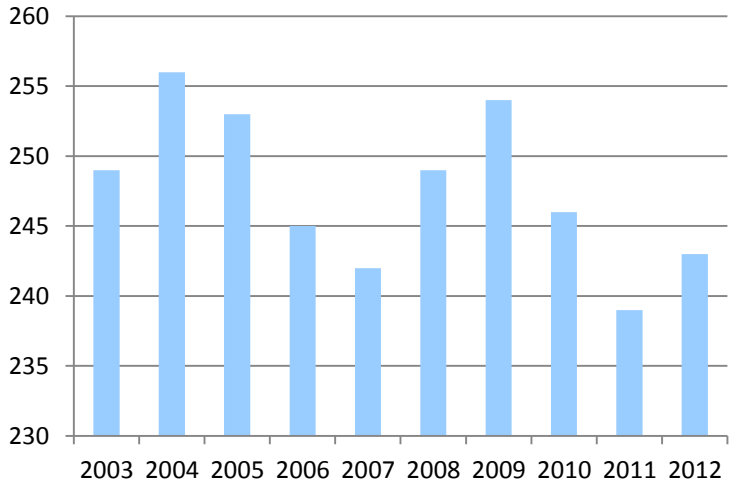
En lo que se refiere a los medios personales, las memorias no ofrecen datos desagregados del TEAC y de los TEAR, sino que aparecen datos globales de todos los tribunales económico-administrativos. Sería deseable contar con ese tipo de datos a fin de poder realizar un análisis más exhaustivo. Con todo, 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 presupuestarias, se ofrecen datos desde 2003 a 2012 (último año del que se tienen datos oficiales).

### *5.1. Ponentes*

En cuanto al número de ponentes, como cabe apreciar en la figura 27, 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 esto, podemos observar que las variaciones en el número de ponentes no han acarreado

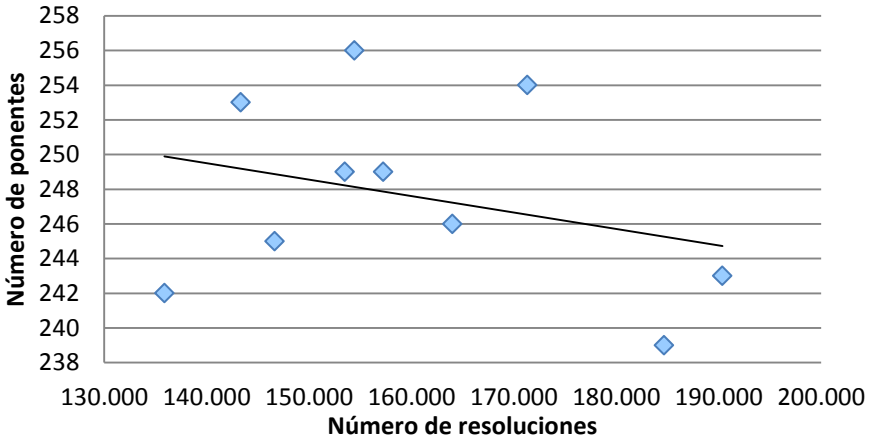
una variación similar en el número de resoluciones totales [figura 28]. Esto es, el hecho de que se redujera el número de ponentes no siempre ha supuesto la resolución de un número menos de casos ni viceversa. Así, es particularmente llamativa la situación en 2011 en la que se dieron cita dos datos aparentemente contradictorios: fue el año con el que menos ponentes se contó de toda la serie (239) y, a la vez, fue el año en el que más resoluciones se emitieron (184.670). 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 27. Número total de ponentes (2003-2012)** [en número]




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

**Figura 28. Impacto del número de ponentes en el número de resoluciones (2003-2012)**




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

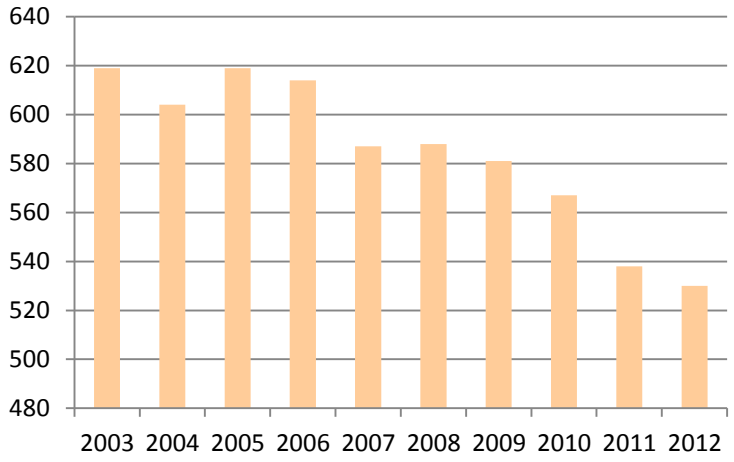
## *5.2. Personal de apoyo*

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 29, en el período estudiado el personal de apoyo ha disminuido de manera constante y ciertamente acusada, ya que existe una diferencia de un 15% entre 2003 y 2012. Al igual que observábamos anteriormente, el comportamiento del número de personal de apoyo y el del número de resoluciones difieren. Así, por ejemplo, resulta muy llamativo que 2011 y 2012 sean los años en los que el número de personal fue el más bajo de toda la serie, al tiempo que en precisamente en esos dos años 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 [figura 30]. 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, no debe entenderse que una reducción del personal ha deparado una mayor resolución de expedientes sino que la mejora de la eficiencia

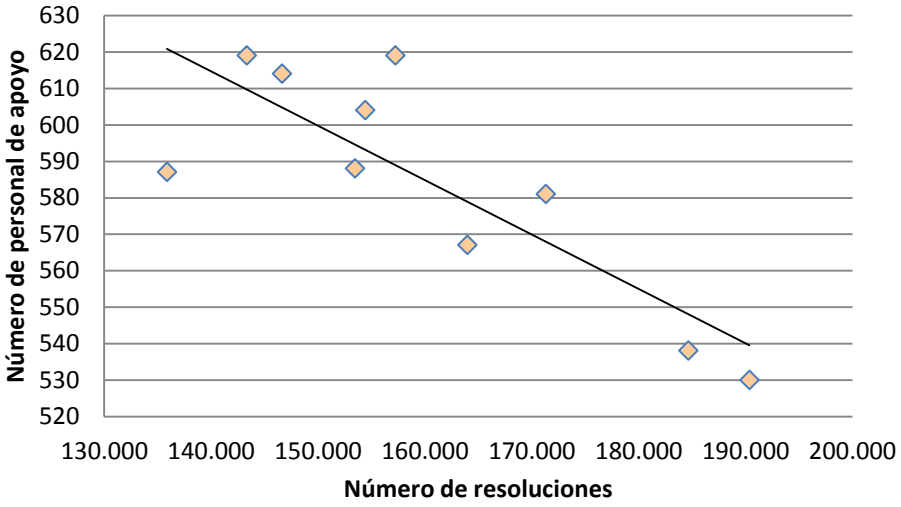
del personal de apoyo ha deparado una mayor resolución de expedientes, incluso a pesar de haberse reducido el número de efectivos.

**Figura 29. Número total del personal de apoyo (2003-2012)** [en número]




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

**Figura 30. Impacto del número de personal de apoyo en el número de resoluciones (2003-2012)**




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

## 6. Presupuesto

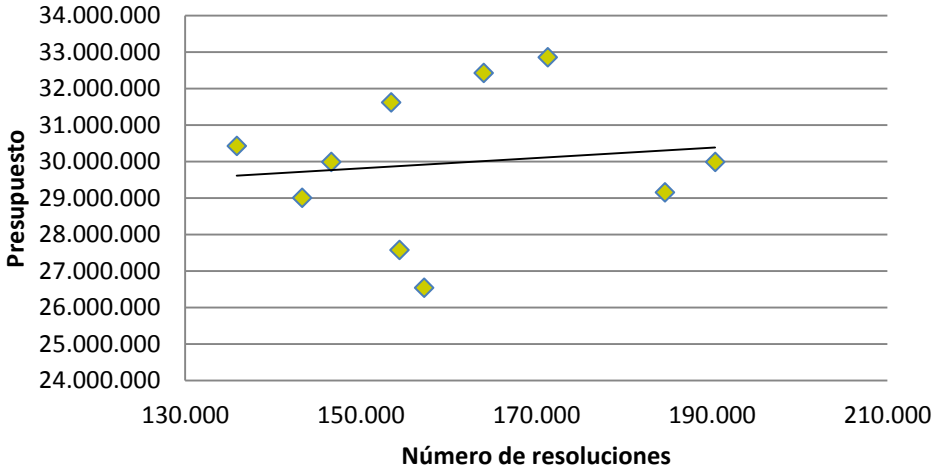
Tal y como ocurría con los datos relativos a los medios personales, las memorias solo ofrecen el presupuesto total con el que anualmente contaron todos los tribunales económico-administrativos, con lo que no es posible realizar un análisis detallado de cada tribunal. Sin embargo, sí podemos ofrecer datos globales que ilustren acerca de la tendencia presupuestaria en la materia. Así, tal y como se puede observar en la figura 31, 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, 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, de nuevo 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 podemos pronunciarnos acerca de cómo una variable, en su caso, influye en la otra [figura 32].

**Figura 31. Presupuesto total de los TEA (2003-2012)** [en euros]

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

**Figura 32. Impacto del presupuesto sobre el número de resoluciones (2010-2012)**




*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 JCA. No en vano, esta cuestión es analizada en este informe en el apartado encargado de estudiar los tribunales de recursos contractuales con resultados de gran interés. Por desgracia, este dato no se incluye regularmente en las memorias de los tribunales económico-administrativos. De hecho, lo único que hemos encontrado 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 JCA. Careciendo de mayores datos, no podemos evaluar esta cuestión, al tiempo que urgimos a 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 fundamentalmente a los órganos de la JCA. En efecto, a diferencia de lo que ocurren 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. Las propuestas en este sentido han ganado un innegable auge en los últimos tiempos, tanto es así que el Anteproyecto de Ley de Reforma de la LOPJ recoge la posibilidad de creación, no de un orden especializado, pero sí de secciones que se encarguen de conocer en exclusiva los recursos en materia tributaria. No es este el lugar apropiado para pronunciarse a favor o en contra de esta medida. 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 el 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 satisfacción de las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en este importante sector de actividad jurídica y económica.

Antes de analizar los resultados obtenidos, se ha de volver a llamar la atención sobre la metodología utilizada. En atención a los limitados medios con los que se ha contado, solo se han podido establecer dos muestras representativas. La primera se ha extraído del total de sentencias del Tribunal Supremo dictadas en materia tributaria desde 2003 a 2014, mientras que la segunda proviene del total de sentencias dictadas por la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia en ese mismo período. En cuanto a esta segunda muestra, no se pueden ofrecer datos desagregados de cada uno de los tribunales, sino que simplemente se puede hacer mención a la instancia que representaban. En ese sentido, se ha de recordar que la Audiencia Nacional conoce en primera instancia de los recursos presentados contra las resoluciones de los TEAC (salvo en materia de tributos cedidos), mientras que los Tribunales Superiores de Justicia conocen en primera instancia de los recursos presentados contra las resoluciones de los TEAR. Por su parte, a estos efectos, solo los Tribunales Superiores de Justicia actúan en segunda instancia, en particular frente a las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo, que conocen de las reclamaciones relativas a la aplicación de los tributos locales.

## 1. Recurso administrativo

A diferencia de lo que se ha realizado a la hora de estudiar el funcionamiento de la JCA en materia de contratos públicos, en el ámbito tributario que estudiamos no parece relevante tratar de identificar el porcentaje de asuntos que van precedidos de la interposición de recursos administrativos previos. En efecto, dejando de lado las impugnaciones directas de disposiciones generales, la práctica totalidad de actos de aplicación de los tributos, así como las sanciones en materia tributaria necesitan la interposición de un recurso administrativo previo a la vía contencioso-administrativa. Así las cosas, no tiene sentido ofrecer datos

sobre esta cuestión ya que resultarían tautológicos: puesto que el recurso previo es obligatorio, siempre hay recurso previo en la vía administrativa.

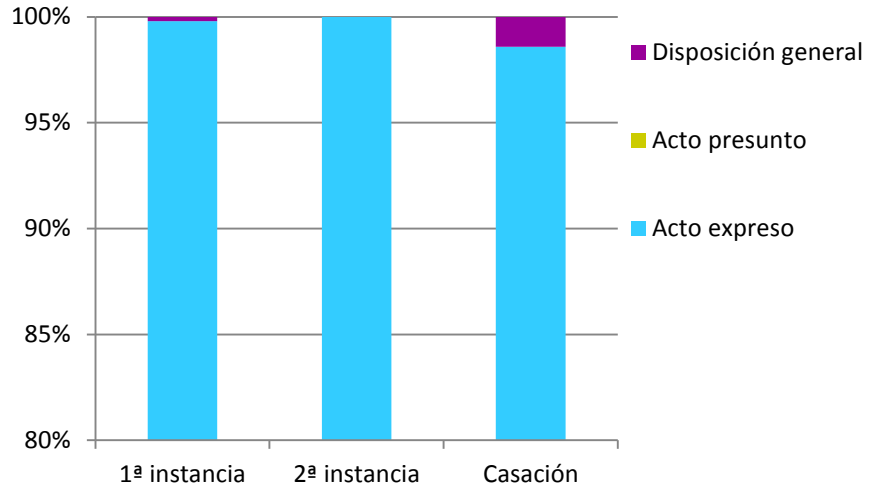
## 2. Actividad administrativa impugnada

### *2.1. Actividad administrativa impugnada en razón de la instancia*

Como se pone de manifiesto en la figura 33, la práctica totalidad de los asuntos estudiados versaban acerca de la impugnación de un acto expreso de la Administración, de suerte que es inexistente, o insignificante en términos estadísticos, el número de litigios relativos a actos presuntos de la Administración[10]. Este resultado no debe sorprender puesto que, como se ha dicho, exclusivamente se han estudiado casos de la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremo, órganos judiciales a los que llegan asuntos que, salvo lo referido a la impugnación de disposiciones generales, han pasado previamente por los Tribunales Económico-Administrativos. El hecho de que generalmente estos últimos órganos se excedan en el plazo legalmente previsto para resolver no conduce a los recurrentes –en contra lo que podría imaginarse–, a acudir a la vía contencioso-administrativa ante el silencio de los Tribunales Económico-Administrativos por dos motivos principales. En primer lugar, porque el transcurso del plazo legalmente previsto para resolver implica el cese del devengo de intereses de demora (art. 240.2 LGT). En segundo lugar, se ha de tener presente que la no resolución de la reclamación en un plazo superior a cuatro años (cuestión que por desgracia no es completamente infrecuente) puede dar lugar a la prescripción del derecho de la Administración a determinar la deuda tributaria (*vid*., entre otras, STS de 18 de junio de 2012, recurso de casación 4956/08).

[10] Para facilitar la exposición gráfica de los datos, a lo largo del Informe se emplea el término “acto presunto” de forma impropia –en el sentido del artículo 46.1 LJCA– para referirse a la inactividad formal de la Administración, con independencia del sentido del silencio.

**Figura 33. Actividad administrativa impugnada ante 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. Contenido de la actividad administrativa impugnada en función del tipo de recurrente*

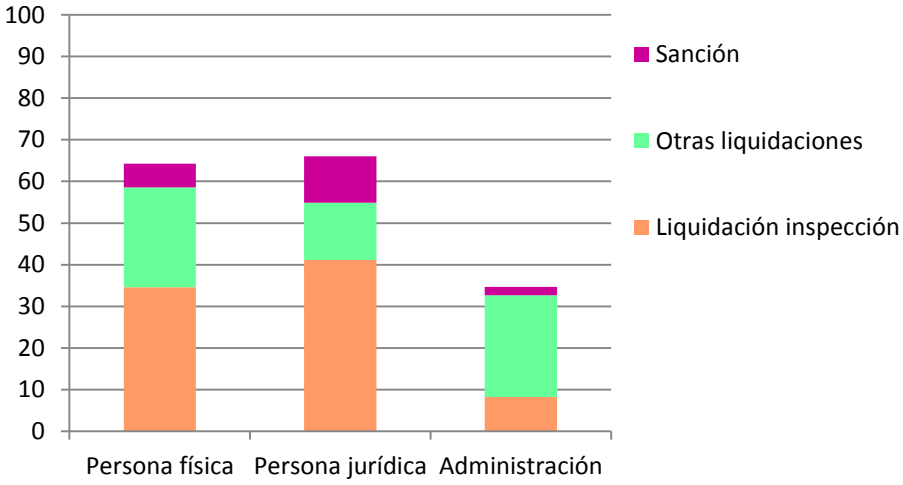
Para ofrecer datos algo más concretos, en la figura 34 se ofrece un desglose más específico acerca del objeto de impugnación que llega a la jurisdicción. Téngase en cuenta que nos estamos refiriendo a qué se impugnó en la vía económico-administrativa aunque en puridad el objeto del recurso contencioso-administrativo 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 y las sanciones.

En efecto, como se puede comprobar, son las personas jurídicas las que más recurren resoluciones que se referían a liquidaciones resultantes de un procedimiento de inspección, en ese sentido el 41,1% de los recursos interpuestos por una persona jurídica tenían ese objeto subyacente. Por su parte, entre las personas físicas los recursos contra liquidaciones provenientes de una inspección constituyen el 34,6% de todos los recursos. Igualmente, se observa que las liquidaciones resultantes de procedimientos distintos de la inspección constituyen el objeto del 24% de los recursos totales interpuestos por las personas

físicas, mientras que apenas constituye el 13,8% de los recursos presentados por personas jurídicas. Lo anterior puede deberse a una mayor concentración de inspecciones en las personas jurídicas que en las físicas, si bien no disponemos de los datos suficientes para aseverarlo con rotundidad.

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 10% del total de recursos impulsados por personas jurídicas, mientras que en el caso de las personas físicas este objeto solo representa el 5% del total de recursos interpuestos por este tipo de personas. Esta diferencia podría interpretarse mejor si la AEAT ofreciera datos acerca de qué tipo de personas son objeto de sanción.

**Figura 34. Objeto tributario específico de la impugnación ante la JCA en razón del tipo de recurrente (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 3. Tipo de recurrente

### *3.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia*

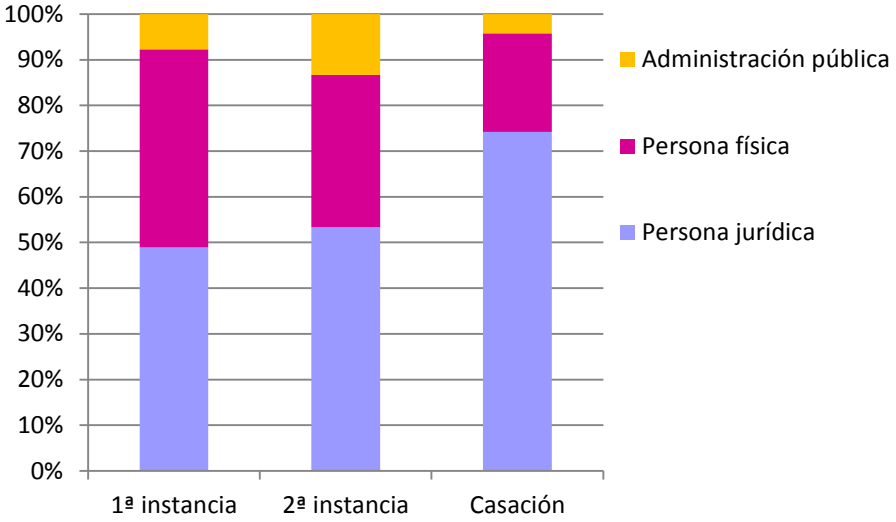
El análisis del tipo de recurrente en los pleitos tributarios permite identificar el tipo de sujeto al que la jurisdicción brinda tutela en estos casos. En el caso de la primera instancia, la figura 35 muestra que los

recurrentes que son personas jurídicas superan por poco a los que son personas físicas (49% frente a 43%). La Administración solo aparece como recurrente en apenas un 8% de los casos, lo cual no debe llamar la atención puesto que la Administración General del Estado no puede alzarse contra las resoluciones del TEAR y TEAC, con lo que este dato se refiere en esencia a las Administraciones autonómicas.

Los resultados de la segunda instancia reflejan un "efecto de desánimo" en las personas físicas, lo que redunda en un aumento del porcentaje de recurrentes que son persona jurídica o Administración [figura 35]. A nuestro juicio esto se puede explicar por el aumento del coste que supone acudir a la segunda instancia, lo que necesariamente tiene que ser un incentivo negativo para las personas físicas que no tengan una alta capacidad económica. Como ya se explicó, téngase en cuenta que la segunda instancia se refiere a recursos frente a los Tribunales Superiores de Justicia contra las resoluciones de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo en materia de tributación local, por lo que los recurrentes en esta instancia identificados como "Administración" son prácticamente en su totalidad las entidades locales. En todo caso, se ha de tener presente que el estudio cubre casos de los últimos diez años, sin que por motivos estadísticos puedan ofrecerse datos desagregados de cada año en particular, con lo que no cabe pronunciarse expresamente acerca del efecto que las tasas judiciales introducidas a finales de 2012 (Ley 10/2012, de 20 de noviembre) pueden haber tenido.

En lo que se refiere a los recursos de casación, tanto el porcentaje de recurrentes que son personas físicas como el de la Administración disminuyen de forma que prácticamente en el 75% de los casos el recurrente es una persona jurídica. La disminución relativa de personas físicas como recurrentes se explica con el argumento del mayor coste que supone el encadenamiento de instancias judiciales. Asimismo, la alta cuantía exigida para acceder a la casación explica igualmente la menor presencia de personas físicas. Sin embargo, la explicación del muy bajo porcentaje de casos en los que la Administración es la que recurre dista de ser clara y, en cualquier caso, se ha de poner de manifiesto que, a causa del tamaño de la muestra, puede tratarse de un dato con una fiabilidad menor al de los anteriores, por lo que habrá que contrastarlo en informes ulteriores.

**Figura 35. 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*
*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.*

### *3.2. Tipo de recurrente según la actividad administrativa impugnada*

Como se puso de manifiesto con anterioridad, el objeto de los recursos contencioso-administrativos relativos a la materia tributaria es, en prácticamente el 100% de los casos, un acto expreso administrativo, por lo que, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos que se estudian en el presente informe, no resulta de interés observar la relación que pudiera existir entre el tipo de recurrente y el objeto impugnado.

## 4. Administración recurrida

Los datos obtenidos en torno a esta variable en el estudio jurisprudencial realizado para este informe no son suficientemente significativos como para ser objeto de análisis en este sector. No obstante, toda vez que solo se han estudiado asuntos sustanciados ante la Audiencia Nacional, los Tribunales Superiores de Justicia y el Tribunal Supremo cabe esperar que, en la gran mayoría de los casos, la Administración recurrida sea la Administración General del Estado

(fundamentalmente impugnaciones de las resoluciones de los tribunales económico-administrativos).

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

### *5.1. Sentido del fallo en razón de la instancia*

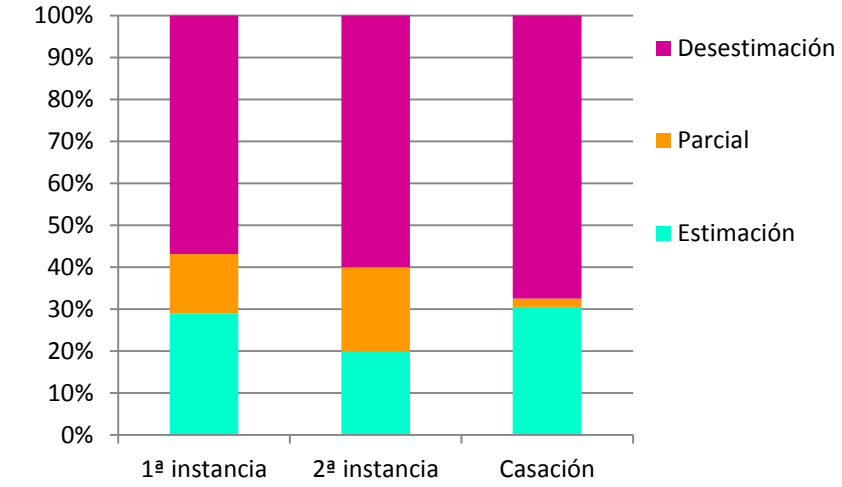
Como se observa a continuación, el volumen de desestimaciones se incrementa de forma constante, aunque no muy acusada, a medida que se transita por las instancias judiciales superiores. Mientras que en primera instancia se desestima un 56,8 por ciento de los asuntos, ese porcentaje se eleva hasta el 67,5 por ciento 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. Es cierto que los datos ofrecidos en la figura 36 *prima facie* podrían llevar a la conclusión contraria, toda vez que el valor “estimación” es más alto en casación que en el resto de instancias. Sin embargo, se ha de tener en cuenta que las estimaciones parciales, que en la figura aparecen en la categoría “parcial”, son muy reducidas en la casación. Así, si sumamos el porcentaje de estimaciones totales y parciales, observamos que, en efecto, la instancia en la que las resoluciones son más desfavorables para el recurrente es la casación.

Si se dispusiera de los datos completos relativos al porcentaje de resoluciones de los tribunales económico-administrativos que se impugnan ante la JCA, cabría hacer una valoración de la calidad con la que resuelven los mismos. Por desgracia, solo contamos, como ya dijimos, 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.

Se constata, por tanto, un notable porcentaje de estimaciones en primera instancia (la suma de parciales y totales se eleva por encima del 40%), que apunta a 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. Igualmente, es relativamente elevada la cifra de estimaciones en la casación (30,5%), que podría denotar también significativos problemas de calidad en las instancias inferiores. Sin embargo, esta conclusión no puede extraerse si no tenemos en cuenta el porcentaje de sentencias que efectivamente son objeto de recurso de casación ya que, si fueran –como cabe imaginar– muy pocas las sentencias que se recurren en casación, un porcentaje del 30% de estimaciones no debería ser *per se* indicativo de una mala calidad de las instancias judiciales anteriores.

**Figura 36. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]

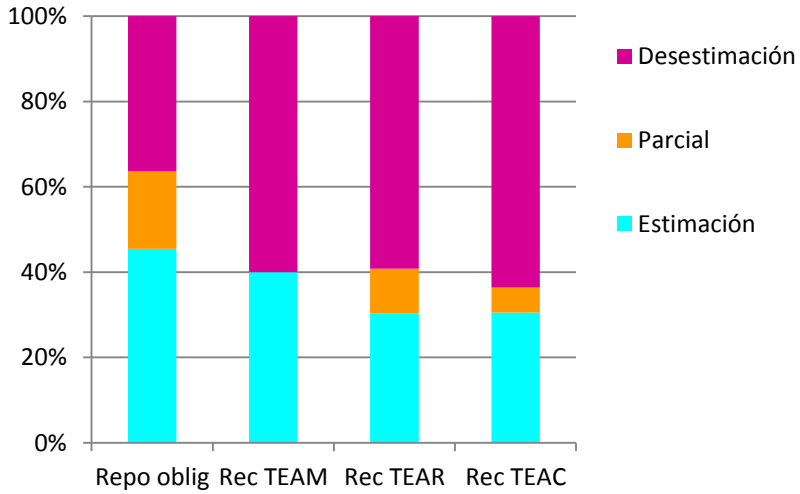



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

## *5.2. Sentido del fallo en función de la interposición de recurso administrativo*

En la figura 37, 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. Se observa que los recursos contra resoluciones de recursos de reposición obligatorios en el ámbito municipal son los que tienen una mayor tasa de estimación, mientras que los recursos contra las estimaciones del TEAC son los que presentan una menor posibilidad de prosperar. Por su parte, los recursos contra las resoluciones del TEAR y los que impugnan las resoluciones de tribunales económico-administrativos municipales presentan una tasa de estimación similar, si se suman el porcentaje de estimaciones totales y parciales. De nuevo, se ha de apuntar que estos datos serían un claro indicativo de la calidad de las resoluciones de cada uno de los órganos administrativos de revisión si supiéramos qué porcentaje de resoluciones son impugnadas ante la jurisdicción. Toda vez que carecemos de ese relevante dato, nuestras conclusiones han de ser necesariamente menos contundentes.

**Figura 37. Sentido del fallo en la JCA en función del recurso administrativo previo (2003-2014)** [en porcentaje]

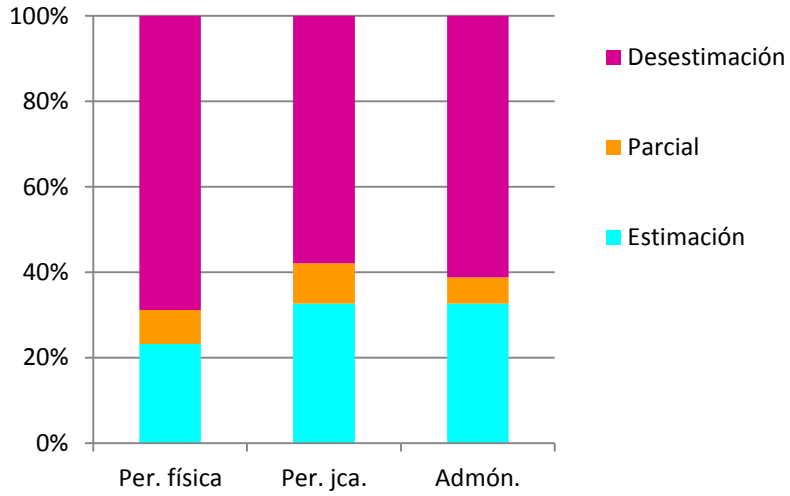



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

### *5.3. Sentido del fallo en función del tipo de recurrente*

Culminamos 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 38, las personas físicas consiguen una resolución favorable en menor medida que las personas jurídicas y la Administración. Este dato es aún más 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 tanto a las personas jurídicas como a la Administración. No en vano, en un sector de alta complejidad técnica como el tributario, es muy relevante contar con una defensa jurídica suficientemente especializada.

**Figura 38. Sentido del fallo en la JCA en función del tipo de recurrente (2003-2014)** [en porcentaje]



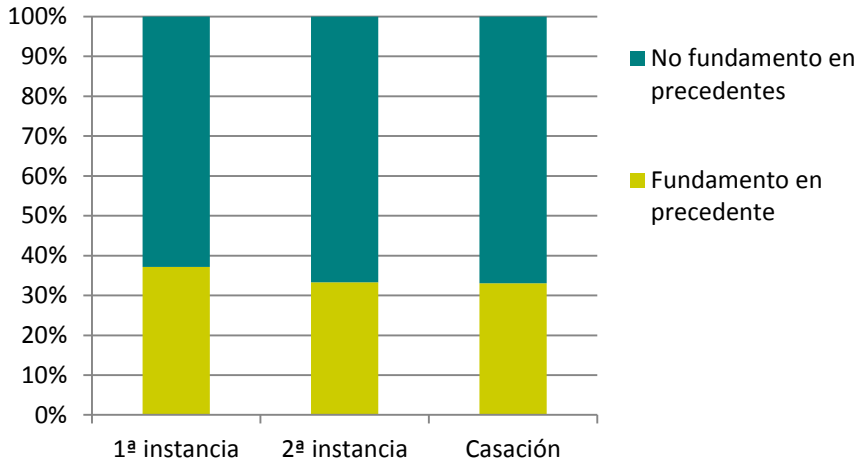

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

## 6. Resolución fundada en precedentes

En relación con el fallo y su argumentación, se ha analizado la frecuencia con la que la resolución de litigios en materia tributaria se apoya en la remisión a precedentes; esto es, cuando la *ratio decidendi* se remite a la resolución previa de asuntos similares. Del estudio realizado se deduce una tendencia similar en todas las instancias, ligeramente descendente, a hacer uso de los precedentes como forma de fundamentación del fallo. Aproximadamente una tercera parte de las sentencias, con un porcentaje algo superior en primera instancia, reproduce fundamentos anteriores para resolver el litigio planteado [figura 39]. Esta circunstancia parece indicar que la fundamentación con base en precedentes no es, al menos de forma explícita, una preocupación de los jueces que desempeñan su labor en el ámbito tributario, en el sentido de que para resolver el caso litigioso no entienden necesario argumentar mediante precedentes. Esta conclusión parece armónica con el papel, ciertamente limitado, que el precedente representa en la argumentación jurídica de nuestro país. Asimismo, este dato podría explicarse por los rápidos cambios normativos y jurisprudenciales que afectan a la materia tributaria.

De igual manera, se ha de apuntar que solo el 33% de las sentencias dictadas en casación se remiten a fundamentos de sentencias anteriores, lo cual no parece muy sorprendente en tanto que es el momento adecuado para crear criterios jurisprudenciales que puedan agilizar la resolución de litigios y asegurar la aplicación igual de la normativa en los casos similares.

**Figura 39. Decisiones fundadas en precedentes. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

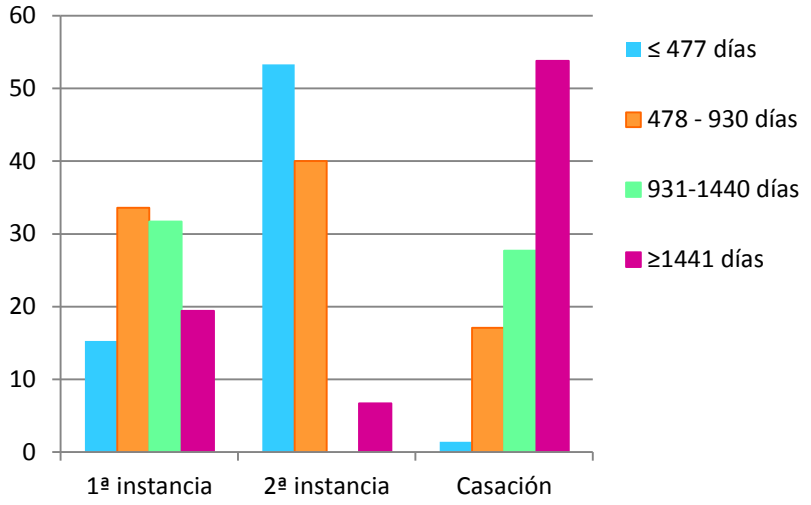
## 7. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis del funcionamiento del sistema de justicia administrativa. Por esa razón, se analiza con detenimiento a continuación, distinguiendo la tramitación de los procesos contencioso-administrativos en cada una de las instancias [figura 40].

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 a su aumento en casación. En concreto pueden destacarse algunos datos. Así, mientras que en primera instancia solo el 15,3% de los asuntos se ventilan en un plazo inferior a 477 días, en segunda instancia este porcentaje se eleva hasta el 53,3%. Esta diferencia es, en parte, explicable por el hecho de que la labor del juzgador de segunda instancia es en ocasiones más fácil, en tanto se limita a revisar lo acaecido en primera instancia. Sin embargo, este mismo razonamiento debería conducir a la conclusión de que la labor de la casación es aún más sencilla, sobre todo teniendo presente las estrictas limitaciones de cognición que se aplican a esta instancia, y, sin embargo, nos encontramos con que la duración en los procesos es, con mucho, la más extensa. No en vano, el 53,8% de los

procesos se resolvieron en un plazo superior a 1441 días. A este respecto, téngase en cuenta que estamos ofreciendo una imagen de la actividad jurisdiccional de los últimos diez años, por lo que es posible que, tanto las limitaciones en el recurso de casación como los sucesivos planes de refuerzo que se han implantado, hayan reducido estas cifras en la actualidad.

**Figura 40. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014)** [en porcentaje]



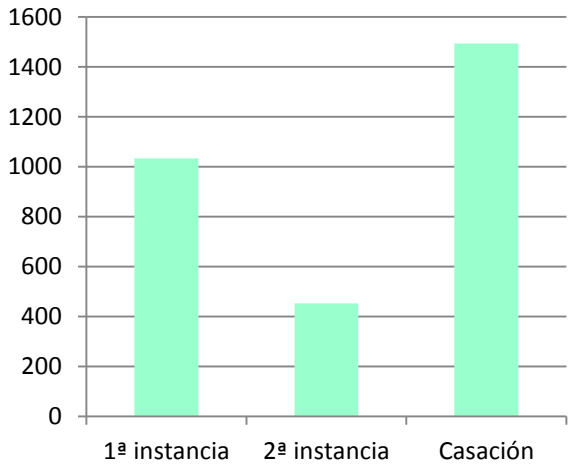

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

A continuación, se ofrece en la figura 41 la duración media de los asuntos tributarios en cada una de las instancias. Así, en atención a los datos que ofrecemos podemos imaginar un caso arquetípico de recurso contra una resolución del TEAC: se resolvería en 1033 días en primera instancia (Audiencia Nacional) y, si tuviera acceso a la casación, habría tardado más de 1493 días en resolverse en esta última instancia. Esto es, el tiempo medio de resolución de un asunto resuelto en primera instancia por la Audiencia Nacional o por el Tribunal Superior de Justicia y, posteriormente, resuelto en casación en el Tribunal Supremo asciende a un total de 2526 días (prácticamente siete años). Obsérvese que en el estudio no se distingue por órganos judiciales, ya que habría implicado aumentar el tamaño de la muestra de forma exponencial, sino que se ha analizado si el órgano judicial actuaba en primera o en segunda instancia o en casación. En futuras ediciones, quizás podrán ofrecerse datos aún más

precisos, puesto que es ciertamente posible que existan diferencias entre la Audiencia Nacional y los Tribunales Superiores de Justicia (incluso entre cada uno de estos últimos). Asimismo, en futuras ediciones, cuando se analicen exclusivamente las sentencias dictadas en un único año, se podrá constatar empíricamente el aumento o reducción de la duración en cada una de las instancias judiciales (cuestión particularmente interesante en el ámbito de la casación, donde, según todos los implicados, la duración parece haberse reducido drásticamente en los últimos años).

Si a la duración media de los procesos en la JCA sumamos el abultado plazo en el que se resuelve en la vía económico-administrativa, cabe dudar de que se estén tutelando los derechos de los contribuyentes en un tiempo razonable compatible con las exigencias derivadas del derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas, derivado, a su vez, del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión.

**Figura 41. Duración media del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014)** [en días]




*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. A continuación se analizan los datos de imposición de costas en el sector de tributos en razón de la instancia y del tipo de recurrente.

### *8.1. Condena en costas por instancia y tipo de recurrente*

Los datos en torno a este parámetro ponen de manifiesto una clara tendencia a imponer las costas a medida que se transita a instancias judiciales superiores, en coherencia con la normativa de aplicación anterior a la reforma del sistema de imposición de costas (operada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal). Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas solo afecta al 5 por ciento de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende al 46,7 por ciento y en casación alcanza el 62,5 por ciento [figura 42].

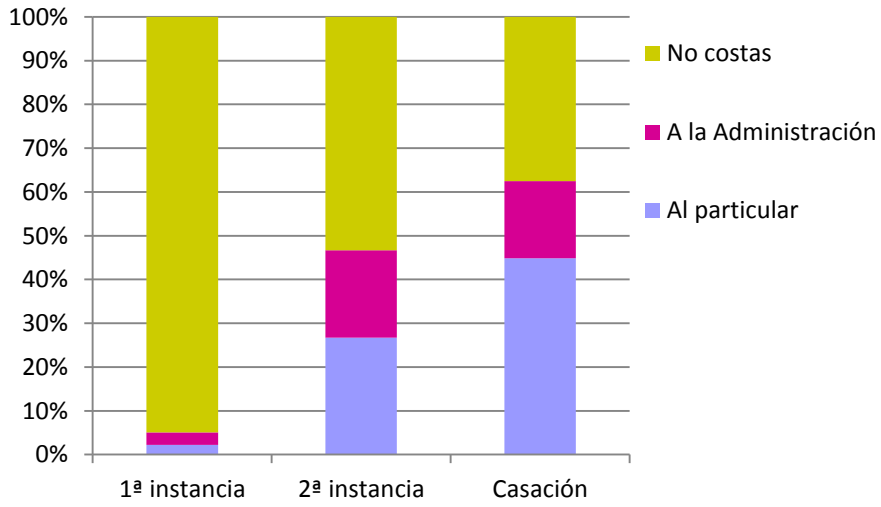
Recuérdese, en ese sentido, que en la anterior redacción del art. 139.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), se establecía que se habrían de imponer las costas "a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o temeridad", así como en los casos en los que "de otra manera se haría perder al recurso su finalidad". Los datos que indican que la imposición de costas en primera instancia es casi anecdótica parecen revelar que los juzgadores han sido muy estrictos en la aplicación del precepto de suerte que, en los hechos, no han hecho recaer sobre los recurrentes el coste de tener que acudir a un procedimiento judicial. En esta instancia se hace valer, además, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente de acceso a la jurisdicción, lo que también puede contribuir a reforzar esa percepción en el seno de la judicatura.

Algo bien distinto parece suceder en segunda instancia y en casación, ámbitos para los que en el art. 139.2 LJCA (que no ha sido objeto de modificación) se establece la regla del vencimiento en la imposición de las costas, "salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición". Atendiendo a los datos, no parece que los juzgadores hayan hecho un uso extensivo de esta posibilidad de eximir de la imposición de costas, sobre todo en el ámbito de la casación. El hecho de que en segunda instancia y en la casación no se ejerza el derecho de acceso a la jurisdicción, sino el derecho de acceso al recurso –que tiene

una menor densidad en términos de protección constitucional– puede explicar también el creciente porcentaje de condena en costas en estas instancias.

En cuanto a la trascendencia que tiene la mencionada reforma del sistema de imposición de costas para la lectura de estos datos, hay que tener en cuenta que el análisis jurisprudencial realizado impide desglosar por años los distintos resultados, con el fin de asegurar la aleatoriedad y, por tanto, la fiabilidad de los mismos. Por esa razón, no se puede identificar una tendencia distinta a partir de la reforma de la legislación sobre costas. En futuras ediciones de este informe este será un dato fundamental a tener en cuenta. Por el mismo motivo tampoco cabe pronunciarse acerca del impacto que puede haber tenido la implantación de las tasas judiciales en la JCA (en virtud 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). No obstante, los datos analizados parecen reflejar una dinámica de sensibilidad judicial en torno a la condena en costas que parece imponerse a una regulación legal de carácter puramente lineal para todos los casos y todas las instancias.

**Figura 42. Condena en costas. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)**
[en porcentaje]



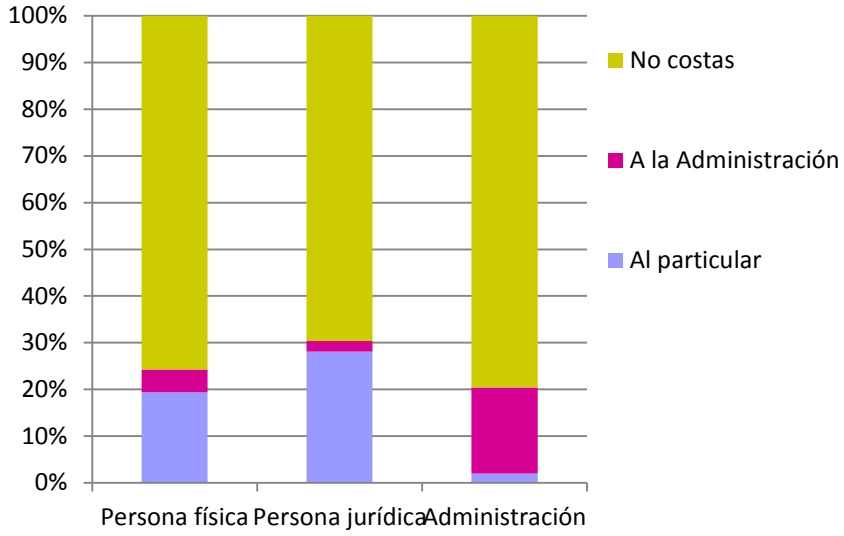

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

### *8.2. Condena en costas por tipo de recurrente*

Acto seguido, 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 [figura 43]. Si se relacionan estos datos con la distinta presencia de los distintos tipos de recurrentes en cada instancia (que ya se vio anteriormente), se pueden extraer varias conclusiones estadísticas. En primer lugar, hay una mayor probabilidad de que no se impongan las costas a las personas físicas que a las jurídicas, cuestión que puede explicarse por un posible trato deferente a las personas físicas, a la vista de una posible situación económica más débil. Asimismo, justo en el sentido opuesto, se observa una mayor probabilidad de ser condenado en costas en las personas jurídicas que en las físicas, que bien puede ser explicado por lo que se acaba de exponer.

La última correlación significativa en términos estadísticos apunta a que en los supuestos en los que las costas se imponen a la Administración, el recurrente es con más frecuencia de la esperada la persona jurídica y con menos frecuencia de la esperada la persona física. Esto es, hay 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. La explicación a esta correlación podría estar relacionada con las conclusiones anteriores: puesto que existe una mayor deferencia hacia las personas físicas en lo que se refiere a la condena en costas, esta deferencia se extiende igualmente a su oponente en el litigio.

**Figura 43. Condena en costas. Desglose en razón del tipo de recurrente (2003-2014)** [en porcentaje]




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

# IV

# El funcionamiento de la justicia administrativa: la Administración de los contratos públicos

# I. Los Tribunales de Recursos Contractuales*

## 1. Datos generales

El sistema de recursos en materia de contratos públicos se ha transformado radicalmente en los últimos años de la mano del Derecho europeo. Por esa razón la contratación pública se ha convertido en un sector de referencia en el estudio de la justicia administrativa. La Ley 34/2010, de 5 de agosto –que reformó la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP) y la Ley 31/2007, de 30 de octubre– introdujo un nuevo sistema de recursos administrativos en materia contractual con el fin de transponer las exigencias de la última Directiva de recursos (Directiva 2007/66/UE). El recurso especial y la cuestión de nulidad –diseñados en el Real Decreto Legislativo 3/2011, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (TRLCSP)– han de resolverse por órganos administrativos especializados dotados de un alto grado de independencia. Esta previsión ha conducido a la creación de los denominados "tribunales" de contratación pública o de recursos contractuales. En la actualidad, se han constituido los siguientes tribunales y órganos de recursos a nivel nacional y autonómico[11]:

- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC). Este tribunal conoce de los conflictos derivados de los contratos celebrados por la Administración General del Estado. Sin embargo, como se preveía en el TRLCSP (art. 41.3 4º párr.), en los años 2012 y 2013 el TACRC ha celebrado convenios con 9 Comunidades Autónomas y con las 2 Ciudades Autónomas: Extremadura (2012), Ciudad de Melilla (2012), La Rioja (2012), Castilla-La Mancha (2012), Murcia (2012), Cantabria (2012), Islas Baleares (2012), Ciudad de Ceuta

* Esta sección ha sido redactada por Silvia Díez Sastre.

[11] Junto a estos tribunales hay que tener en cuenta la existencia de tribunales de recursos a nivel local, cuando la legislación autonómica lo ha permitido –como es el caso de Andalucía-. La última fecha de actualización de esta información fue el 4 de marzo de 2015.

(2013), Comunidad Valenciana (2013), Principado de Asturias (2013), Galicia (2013).

- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón (TACPAragón)
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de Castilla y León
- Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía (TARCJAndalucía)
- Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid (TACPMadrid)
- Órgano administrativo de Recursos Contractuales de la Comunidad Autónoma del País Vasco
- Tribunal Catalán de Contratos del Sector Público (TCCSP)
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Navarra (TACPNavarra)
- Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias

Ciertamente, la actividad de estos órganos administrativos se restringe a los conflictos de origen precontractual derivados de ciertos contratos con objetos predeterminados, cuando se celebran por entes con la calificación legal de poder adjudicador y cuando alcanzan unas cuantías especialmente elevadas –los denominados contratos armonizados y otros que se asimilan a estos a efectos de la interposición de los recursos–. De modo que su actividad de control se circunscribe a un porcentaje muy menor de los contratos que se celebran en relación con las cifras globales de la contratación pública en España[12] y se refiere solo a los problemas acontecidos en la fase previa a la celebración del contrato. Sin embargo, estos nuevos órganos administrativos han llevado a la práctica un nuevo modelo de control de la actividad administrativa y de tutela de los particulares que se ha considerado muy exitoso por la comunidad jurídica. La independencia de los tribunales de recursos dentro de la organización administrativa, su alto nivel de conocimiento del sector y los breves plazos de resolución –que se predican de la normativa contractual– constituyen un nuevo fenómeno dentro del sistema español de justicia administrativa. Esa

[12] Estos contratos representan 25,08 miles de millones de euros según las estimaciones de la Comisión sobre la actividad contractual en España de 2011. *Commission Staff Working Document: Annual Public Procurement Implementation Review 2013*.

es la razón por la que se considera imprescindible en este informe analizar la actividad de estos tribunales desde su creación hasta la actualidad. Posteriormente, los resultados se podrán poner en relación, en la medida de lo posible, con los datos extraídos del análisis de la jurisprudencia de la JCA en este sector, así como con los datos de funcionamiento de los tribunales económico-administrativos en el ámbito tributario. Ahora bien, no puede perderse de vista en ningún momento la imposibilidad de extrapolar la información sobre el funcionamiento de estos tribunales a otros ámbitos, en los que el espectro de actuaciones administrativas sometidas a control es mucho más amplio. Asimismo, hay que tener en cuenta que la ausencia total de datos en torno a la interposición de recursos administrativos ordinarios dificulta la contextualización de los obtenidos en torno al funcionamiento de los nuevos tribunales de recursos contractuales. Sería necesaria la publicación de información oficial al respecto que permitiera realizar una evaluación con mayor profundidad.

## 2. Ficha metodológica

El estudio de la actividad de los tribunales 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. En este sentido, se presume que estas memorias han incluido para su elaboración los datos relativos a todas las resoluciones de los tribunales y no únicamente los referidos a las que son objeto de publicación en sus respectivas páginas web a través de internet –puesto que no siempre existe una correspondencia entre el número de resoluciones y las resoluciones que efectivamente se ponen a disposición del público–. 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 de recursos 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 tribunales. Esto se debe a las importantes diferencias existentes en torno al nivel de precisión de unas memorias y otras y a los cambios de formato que se han producido a lo largo de los años en la manera de expresar los datos de funcionamiento incluso en relación con el mismo órgano. A pesar de estas circunstancias, se ha considerado que la

elaboración comparada de los datos de actividad de los tribunales a partir de las memorias podría ser de gran utilidad, sin perjuicio de que en futuras ediciones de este informe, se incluya un estudio exhaustivo del funcionamiento de todos los tribunales de recursos contractuales con índices de actividad homogéneos.

En relación con el contenido de las memorias, hay que destacar la especial calidad de la información en torno al TACRC y el TACPMadrid; así como la inexistencia de información en torno a los órganos de recursos de Castilla y León y País Vasco, que no han hecho públicas memorias de actividad en sus años de funcionamiento, y de Canarias, que se ha creado ya en 2015. En los demás supuestos, la comparación entre los distintos parámetros de funcionamiento se realiza a partir de las memorias anuales de los tribunales. En este sentido, hay que tener en cuenta que las primeras memorias del TACPAragón no se circunscriben a los asuntos resueltos en el año natural, sino que van de febrero a marzo en sus dos primeros años de funcionamiento. Esta circunstancia podría dar lugar a algunas distorsiones en la comparación con los datos de los demás tribunales. Pero se consideran de una entidad insuficiente como para excluir la información relativa a este tribunal que representa, como se verá, un importante ejemplo del nuevo modelo de justicia contractual a nivel nacional. Además, es necesario tener en cuenta que en la última fecha de actualización de este informe los datos sobre 2014 eran parciales, en función de la publicación de las correspondientes memorias.

Por último, hay que apuntar que solo se analiza el recurso especial establecido en el TRLCSP. No se ha analizado, por tanto, el recurso especial autonómico de *Illes Balears* que tiene un alcance mucho más amplio. Aunque los resultados de su análisis pueden ser de gran interés, la ausencia de un término de comparación equivalente ha llevado a excluirlo del informe. Lo mismo sucede con la cuestión de nulidad, cuya escasa aplicación en la realidad hace que los datos no sean significativos para explicar el funcionamiento del sistema de justicia administrativa de la Administración de los contratos públicos.

## 3. Volumen de actividad

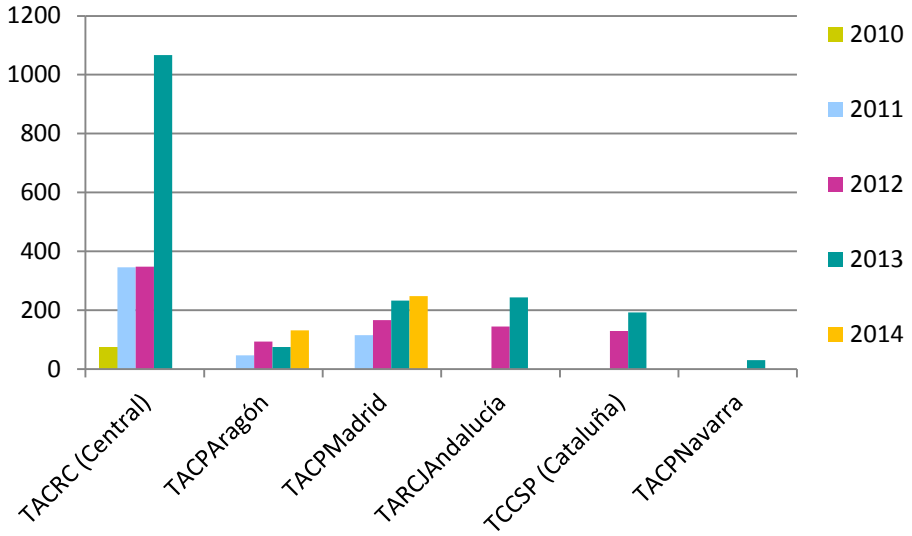
### *3.1. Nuevos asuntos*

Como se observa a continuación, en todos los tribunales la cifra de nuevos asuntos presenta una clara tendencia progresiva al alza a través de los años [figura 44]. Esto es lógico si se tiene en cuenta que los órganos de recursos contractuales constituyen una novedad en el sector, de modo que en sus primeros años de creación se desconocía cómo iba a ser su funcionamiento en la práctica. De ahí que los posibles interesados hayan ido aumentando con el tiempo su confianza en estos tribunales y que hayan optado por acudir a esta vía de recurso antes que dirigirse ante los órganos de la JCA. Asimismo –aunque sea un factor menos relevante en términos cuantitativos– hay que tener en cuenta la expansión progresiva que la jurisprudencia de algunos de los tribunales ha operado en la interpretación de los criterios de legitimación activa y de los tipos contractuales susceptibles de recurso. Ello ha redundado en la ampliación del potencial número de recurrentes que puede haberse proyectado en la realidad en un mayor número de asuntos entrantes. Tampoco hay que olvidar la influencia de la lenta recuperación de la crisis económica, que ha podido repercutir en el volumen de contratos públicos celebrados durante los últimos años.

Al descender a un análisis más detallado de los datos, llama la atención el fuerte repunte de nuevos asuntos que se produjo en el TACRC en el año 2013. Esta circunstancia se explica por la firma de nuevos convenios de colaboración con 9 Comunidades Autónomas y con las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en el transcurso de 2012 y 2013. Así se constata claramente a través de los datos expresados más adelante en la figura 48, referida a los asuntos que se vinculan cada año a distintos tipos de entes adjudicadores en el TACRC. Asimismo, destaca la inexistencia de un incremento exponencial de nuevos asuntos en el TACPAragón a lo largo de los años. A pesar de que la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad Autónoma de Aragón, extendió el recurso especial por debajo de los umbrales establecidos a nivel europeo, no se ha experimentado un aumento excesivo del número de nuevos asuntos –en términos comparados con el resto de tribunales–. No obstante, hay que tener en cuenta que en 2012 un 17,33% de los recursos se referían a este tipo de

contratos y que en 2014 esa cifra se ha elevado considerablemente al 48,09%. Estos datos pueden tener gran relevancia a la hora de valorar la posible extensión del recurso especial a nivel nacional para más contratos que los regulados en las Directivas europeas de contratación pública. En el debate permanentemente abierto en torno a esta posibilidad, uno de los argumentos fuertes que se ha utilizado frente a la extensión del ámbito objetivo de aplicación de los recursos contractuales es el posible colapso de los tribunales contractuales ante una posible avalancha de recursos. Aunque el Derecho comparado ya demostraba que no tenía por qué darse esa correlación entre la extensión del recurso y el buen funcionamiento de los tribunales –es el caso, por ejemplo, de Austria–, ahora se tiene una experiencia propia que cuestiona esta argumentación. Ciertamente un único caso puede no ser representativo de la tendencia que podría producirse a nivel nacional –en este sentido, podría analizarse el recurso balear–, pero sí parece poner de manifiesto la inexistencia de una correlación indefectible entre la extensión del recurso y el incremento del número de nuevos asuntos.

**Figura 44. Nuevos asuntos en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en número]

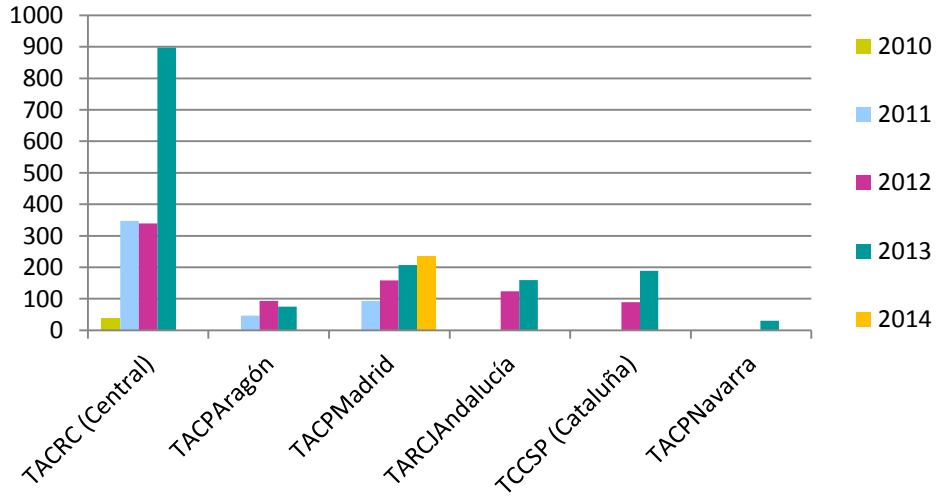



*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

## *3.2. Asuntos resueltos*

En general, el funcionamiento de los tribunales ha sido eficaz a la hora de resolver el número de recursos planteados. Como se muestra en la siguiente figura, el número de asuntos resueltos por los tribunales anualmente se corresponde en gran medida con el número de nuevos asuntos anuales.

**Figura 45. Asuntos resueltos en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en número]



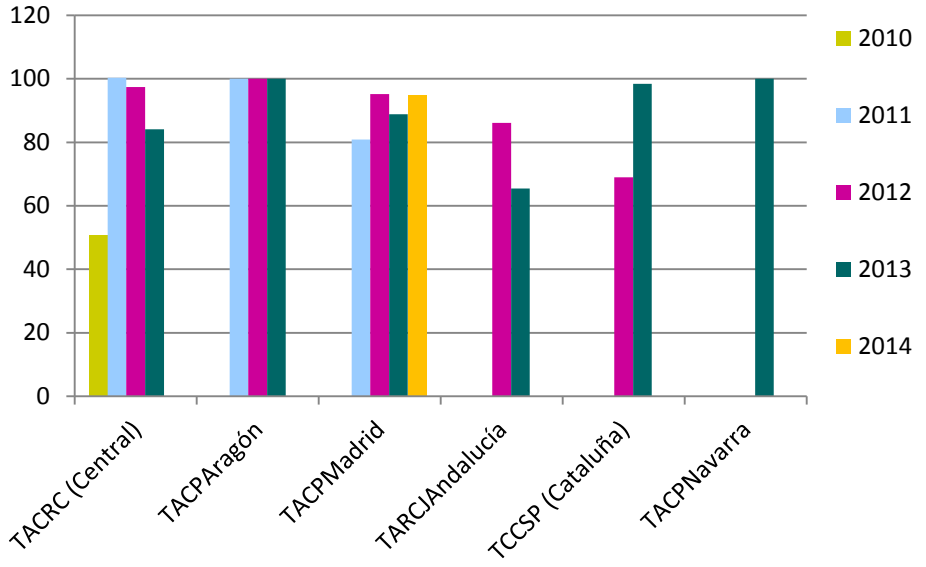

*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

Aunque las cifras de asuntos resueltos son bastante indicativas, se ha calculado la tasa de resolución de asuntos para mostrar de forma más expresiva y precisa el ritmo de resolución de los tribunales[13]. El resultado puede revela una importante capacidad de adaptación de los tribunales al volumen de trabajo de cada año. En todos los tribunales la tasa de resolución se ha situado en algún momento por encima del 80 por ciento. Aunque tiende a mantenerse o a disminuir en pequeña medida cada año. En el caso del TACPMadrid se observa un aumento de su tasa de resolución en 2014, que se sitúa cerca del 100 por cien. La tasa de resolución del TACPAragón es muy destacable, ya que en sus años de existencia ha mantenido una tasa de resolución del 100 por cien. El

[13] El cálculo de esta tasa se explica en la nota a pie número 3.

TACPNavarra también ha resuelto todos los asuntos que han entrado desde su creación –en este sentido, puede que sea muy relevante el hecho de que todo el procedimiento se tramite de forma telemática–. Pero para establecer una correlación clara entre la tasa de resolución y este hecho, habrá que esperar a su evolución en años futuros y a su comparación con el resto de tribunales. En el caso del TACRC se pone de manifiesto su alta capacidad de resolución, que no disminuye de forma significativa en 2013, a pesar del repunte experimentado en este año en el número de asuntos entrantes [*supra* figura 44]. Por otro lado, hay que señalar que el TARCJAndalucía ha experimentado una cierta acumulación de asuntos que pueden explicarse por su carácter inicialmente unipersonal. Esta circunstancia puede justificar la menor tasa de resolución y la existencia de una mayor pendencia de asuntos –como se ve en la figura 46-. Por último, el TCCSP es el único que ha experimentado un incremento muy significativo de su tasa de resolución, a pesar de su carácter unipersonal durante los años analizados.

**Figura 46. Tasa de resolución en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en porcentaje]

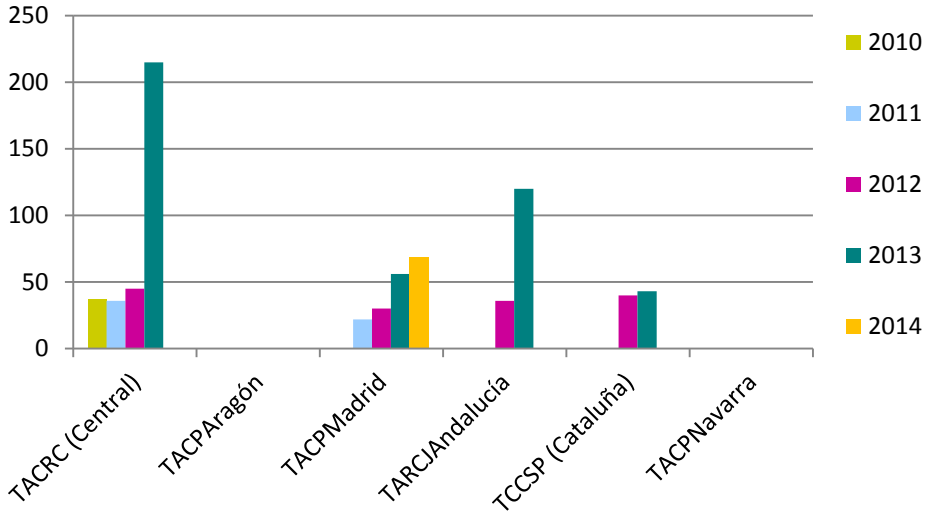



*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

### *3.3. Asuntos pendientes*

A partir de los datos expuestos en torno a los nuevos asuntos y los asuntos resueltos, se han elaborado los números relativos a los asuntos pendientes [figura 47]. La elevada tasa de resolución de los tribunales conduce a una baja pendencia de los asuntos en términos relativos en la actualidad. De hecho, el TACPAragón y el TACPNavarra carecen de asuntos pendientes. Sin embargo, en el resto de casos la tendencia es ascendente. Especialmente en el TACRC, el TARCJAndalucía y, en menor medida, el TACPMadrid, se observa un crecimiento exponencial de los asuntos pendientes en el año 2013. En el caso del TACPMadrid los datos reflejan un aumento progresivo del número de asuntos pendientes también en 2014. El incremento de la tasa de resolución de asuntos se ha demostrado insuficiente para lograr reducir la pendencia. Esta situación es problemática. El éxito de estos tribunales se ha debido, en gran medida, a su habilidad para resolver de manera rápida y eficaz los recursos interpuestos. Si perdieran esta capacidad se incumplirían las exigencias de las Directivas europeas de recursos y, al mismo tiempo, se perdería la oportunidad de experimentar un nuevo modelo de justicia administrativa, aunque se adscriba únicamente al sector de los contratos públicos. Muy probablemente una mayor dotación de medios podría ayudar a mejorar la situación. Aunque la inexistencia de datos en torno a los medios disponibles por los tribunales y su presupuesto impide establecer una correlación clara entre la mejora de la tasa de resolución de los tribunales y la mejora de su dotación presupuestaria y de medios personales y materiales, como hemos podido analizar en el ámbito tributario.

**Figura 47. Asuntos pendientes en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en número]




*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: Hay que tener en cuenta que en Aragón y Navarra el número de asuntos pendientes es cero.*

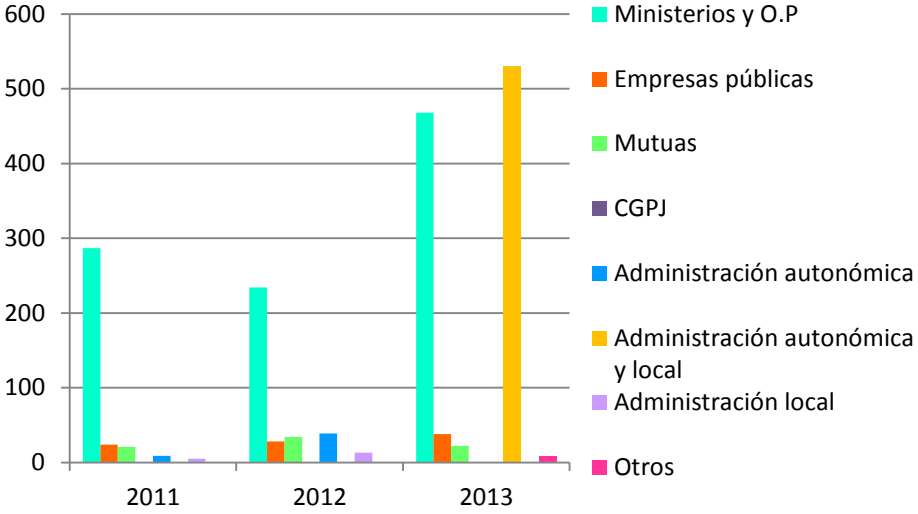
## 4. Tipos de ente adjudicador

Los datos en torno al tipo de ente adjudicador vinculado a los asuntos conflictivos ante los tribunales pueden ofrecer algunos indicios sobre dónde se producen más disfunciones en la aplicación de la normativa contractual. Sin embargo, la heterogeneidad de los distintos tribunales de recursos contractuales que prevé la normativa impide agrupar en una única figura los datos en torno a esta variable. El TACRC conoce de asuntos vinculados tanto a la Administración del Estado como de los órganos constitucionales y de otras entidades –como las mutuas–. Al mismo tiempo –tras la firma de varios convenios de colaboración– se ocupa de los conflictos derivados de las Administraciones autonómica y local, en ciertas Comunidades Autónomas y de la Administración de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Por otro lado, los tribunales creados por las Comunidades Autónomas conocen de los conflictos derivados de los contratos de la Administración autonómica y la Administración local en su territorio. Esta heterogeneidad ha llevado a la

necesidad de expresar los datos relativos al TACRC en una figura separada [figura 48]. Con respecto a los tribunales autonómicos, los datos que se ofrecen en las distintas memorias en torno al tipo de ente adjudicador no son susceptibles de comparación, puesto que las cifras se vinculan a la cifra de nuevos asuntos en unos casos y al número de asuntos resueltos en otros. Esta la razón que justifica la ausencia de datos sobre esta importante cuestión en este informe.

Con respecto al TACRC, durante los años 2011 y 2012 se aprecia una clara prevalencia de los asuntos vinculados a los Ministerios y los Organismos Públicos de la Administración General del Estado. De hecho, en el año 2013 se produce un repunte de las impugnaciones contra los contratos de este tipo de entidades que corresponde a la impugnación de contratos licitados por el Ministerio de Defensa –que asciende en 98 unidades en 2013 en relación con 2012– y por el Ministerio de Trabajo e Inmigración –que experimentan también un crecimiento en 107 unidades en 2013 con respecto al año anterior–. La impugnación del resto de entidades se distribuye en cifras similares, aunque destaca la litigiosidad de los contratos celebrados por empresas públicas y mutuas. Por último, se registra una elevación del número de asuntos vinculados a las Administraciones autonómica y local (los datos no aparecen desglosados en la memoria del Tribunal) a partir de 2013. De hecho, el aumento exponencial del número de asuntos en el TACRC en 2013 se debe al incremento de los asuntos de estas Administraciones. Este resultado tiene su explicación en la firma de los convenios de colaboración con 9 Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla durante los años 2012 y 2013.

**Figura 48. Asuntos resueltos por el TACRC por ente adjudicador (2011-2013)**
[en número]




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

## 5. Tipos de contratos

Los datos en torno a los tipos de contratos, cuyos actos precontractuales y modificaciones son objeto de impugnación, se exponen de manera desagregada por años. De este modo pueden apreciarse las diferencias entre los distintos órganos de recursos. No obstante, hay que tener en cuenta que también en este punto la información suministrada por los tribunales en sus memorias anuales están incompletos en muchos casos. Asimismo, hay que poner de manifiesto la dificultad que presenta la interpretación de estos datos en conexión con otras posibles variables del funcionamiento de los tribunales de recursos contractuales. La existencia de un mayor volumen de cierto tipo de contratos en un año puede llevar aparejada la disminución de ciertos tipos contractuales en los años sucesivos, durante el tiempo de ejecución de los contratos celebrados; puesto que los tribunales de recursos contractuales se ocupan de problemas vinculados con la fase precontractual. Es el caso, por ejemplo, quizás, de la llamativa subida de asuntos relacionados con los contratos de gestión de servicios públicos en Madrid durante el año 2014 [figura 52]. En esa misma línea, hay que tener en cuenta que la crisis económica ha producido un descenso de la inversión pública en infraestructuras, que

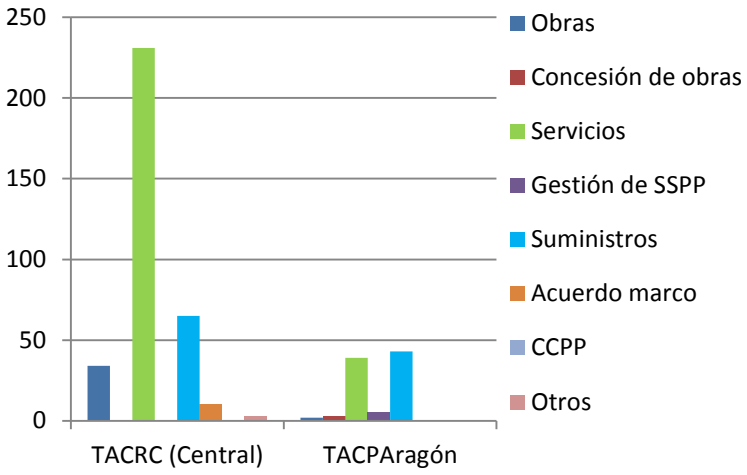
puede producir una clara distorsión en el número de impugnaciones vinculadas a este tipo de contratos. Aun así, pueden destacarse algunas conclusiones plausibles derivadas de los datos.

En primer lugar, puede constatarse el protagonismo evidente de los contratos de servicios en el número de impugnaciones, seguidos de los contratos de suministros [figuras 49, 50, 51 y 52]. Hay que tener en cuenta que este tipo de contratos son los más numerosos en la realidad, por lo que puede considerarse lógico que exista un mayor número de impugnaciones en términos absolutos. Ahora bien, quizás pueda ser relevante para explicar esta circunstancia la estructura del mercado de los prestadores de servicios y de suministros. A diferencia del mercado de las obras o de gestión de servicios públicos –que es más restringido y cuenta con un número mucho menor de operadores– en los servicios y suministros el número de operadores es muy elevado, lo que puede conducir a una mayor litigiosidad. Dicho en otras palabras, si hay más empresas que pueden estar interesadas en los mismos contratos, es lógico que puedan incrementarse los conflictos en torno a su licitación. Estos datos deberían ponerse en relación, además, con los derivados de los conflictos en materia de competencia en estos sectores. Parece que hay sectores de actividad más proclives a la existencia de distorsiones en la competencia. Pero esta tarea excede por el momento los objetivos de este informe.

En segundo lugar, hay que destacar que el TACRC conoce en un volumen considerablemente mayor de contratos de obras que los órganos de adscripción autonómica. Esto se debe, fundamentalmente, a la competencia del Ministerio de Fomento para la realización de las grandes obras de infraestructuras a nivel nacional. No parece por ello que de estos datos pueda deducirse sin más una menor diligencia de los órganos del Estado a la hora de licitar este tipo de contratos.

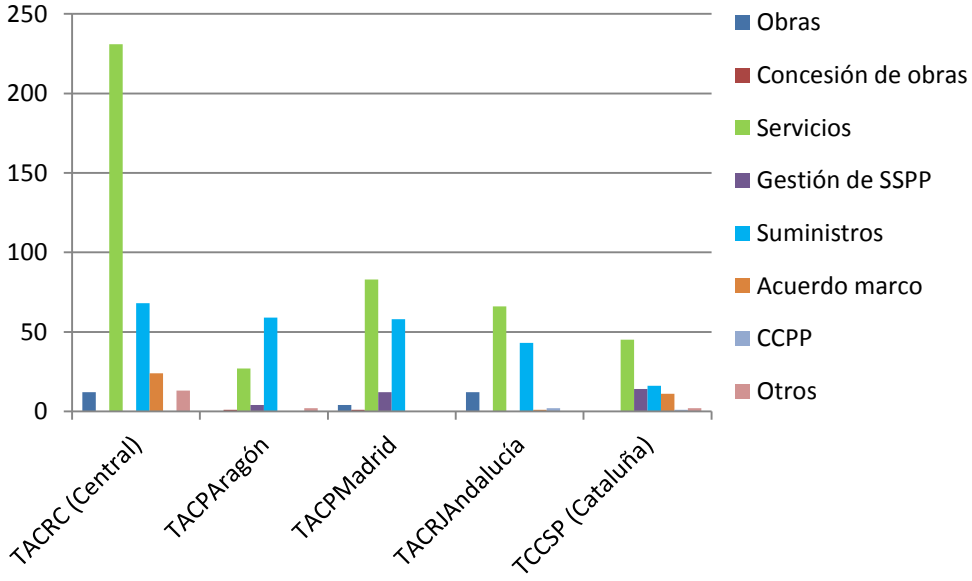
Por último, solo queda señalar que tras los servicios y los suministros, los contratos que producen un mayor número de impugnaciones son los contratos de gestión de servicios públicos, los contratos de obras y los acuerdos marco. La formulación de hipótesis más específicas en torno a estos tipos contractuales requeriría un estudio más profundo de la jurisprudencia de los tribunales, que en este momento excede de los objetivos de este informe.

**Figura 49. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2011** [en número]



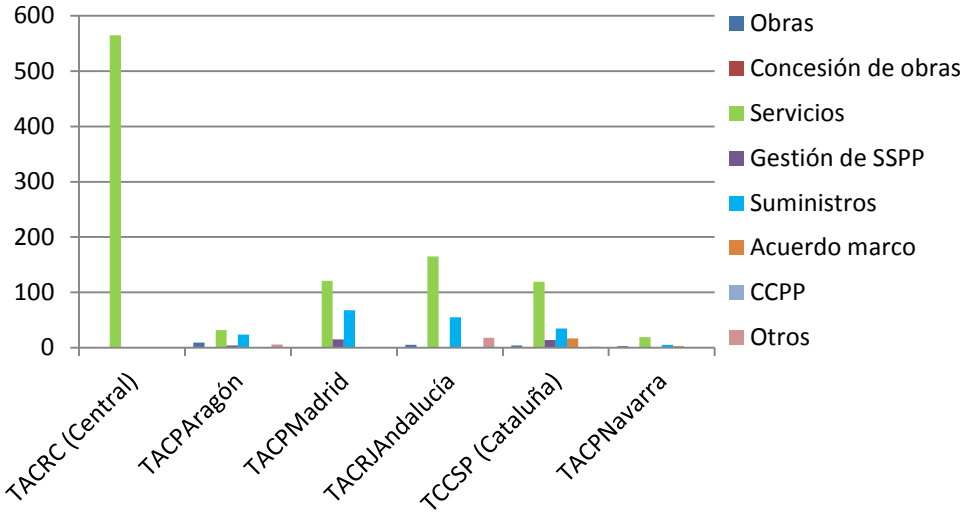

*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

**Figura 50. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2012** [en número]



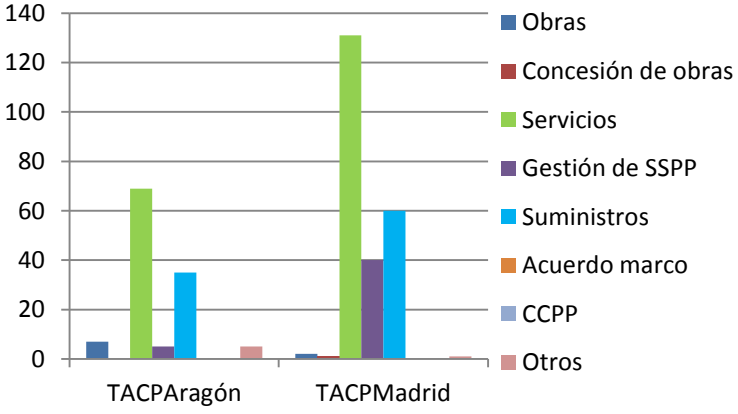

*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

**Figura 51. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2013** [en número]




*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: en la memoria del TACRC de 2013 únicamente se ofrecen datos en torno a los contratos de servicios*

**Figura 52. Tipos de contratos a los que se vinculan los nuevos asuntos de los tribunales de recursos contractuales en 2014** [en número]




*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: en la fecha de la última actualización de este informe solo existían datos parciales en torno a 2014*

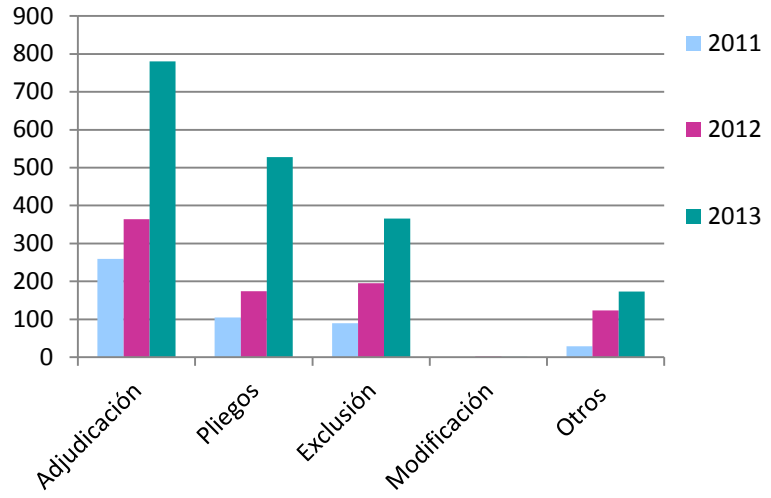
## 6. Actividad administrativa impugnada

El objeto de impugnación en esta vía administrativa cualificada se refiere, fundamentalmente, a actos previos a la celebración del contrato. De hecho, como se verá más adelante [*infra* figura 69], la JCA se ocupa fundamentalmente de asuntos vinculados a la ejecución de los contratos. Estos tribunales han venido a impulsar, así, el control de la Administración en un momento anterior, cuando la tutela de los afectados puede ser más eficaz. El análisis de la actividad administrativa impugnada se ha realizado a través de una agregación de los datos de los distintos tribunales con el fin de analizar su evolución a través de los años [figura 53]. Las razones para llevar a cabo esta operación son dos: por un lado, la existencia de una tendencia homogénea en la distribución de los objetos de los recursos; por otro lado, el interés en analizar de forma global cuál es el tipo de actuaciones precontractuales –y, en su caso, postcontractuales (en el supuesto de las modificaciones)– que suscitan una mayor litigiosidad en sede administrativa.

Los datos elaborados permiten observar una clara preponderancia de los casos en que se impugna el acto de adjudicación. Este resultado encaja perfectamente con la importancia que tiene este acto en la normativa contractual: su impugnación se anuda a la suspensión automática de la celebración del contrato. Por lo que existen fuertes incentivos para que los licitadores impugnen este acto. Junto al acto de adjudicación, durante los años 2011 y 2012 se aprecia un mismo grado de impugnación de los pliegos y del acto de exclusión de licitadores. Esta tendencia se rompe, sin embargo, en 2013, donde se observa un mayor número de impugnaciones de los pliegos. Quizás esta tendencia se explica por la consolidación progresiva en la jurisprudencia de los criterios de corrección de los pliegos, que presentan una cierta dificultad técnica; lo que ahora permite a los interesados proyectar un control más minucioso sobre estos documentos contractuales. Al mismo tiempo, hay que tener en cuenta que la impugnación de los pliegos suele realizarse por terceros (asociaciones, sindicatos, etc.) que no toman parte directa en la licitación y cuya legitimación activa ante los tribunales de recursos contractuales se ha ido ampliando a lo largo del tiempo. De modo que es razonable que el número de impugnaciones de los pliegos se haya ido incrementando con el paso de los años. Por último, en cuanto a las modificaciones contractuales, es preciso señalar que su impugnación a través del recurso especial ha

suscitado una intensa controversia entre los distintos tribunales. Ello justifica la escasísima presencia de este tipo de actuaciones entre los objetos de impugnación ante los tribunales de recursos contractuales.

**Figura 53. Objeto de impugnación. Cifra agregada de los nuevos asuntos de todos los tribunales en razón del objeto impugnado. Desglose por años desde su creación (2011-2013)** [en número]




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

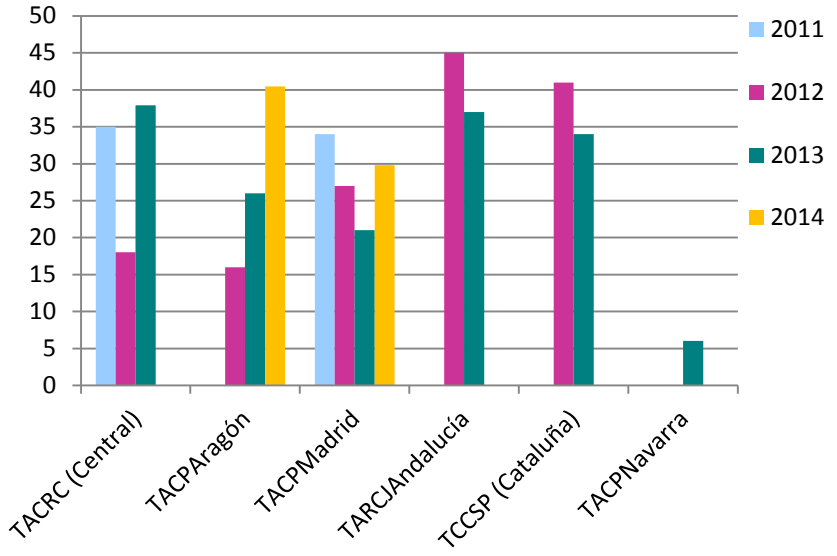
## 7. Sentido de la resolución

Los datos disponibles en las memorias de los tribunales en torno al sentido de las resoluciones se expresan con valores heterogéneos: en unos casos se refieren al número de resoluciones de inadmisión y en otros con el porcentaje que supone la inadmisión en el total de los asuntos resueltos cada año. Con el fin de ofrecer una mejor comparativa entre años y tribunales se ha realizado el cálculo del porcentaje de cada posible sentido del fallo en cada caso. De ese modo puede realizarse algunas valoraciones de interés. En el caso concreto del TACPNavarra, el escaso tiempo de funcionamiento del tribunal en el año 2013 hace que aún no puedan descifrarse tendencias claras en torno al sentido de sus resoluciones.

### *7.1. Inadmisión*

Como se observa a continuación [figura 54], en el primer año de funcionamiento de cada tribunal se constatan altos porcentajes de inadmisión, que tienden a descender en la mayoría de los casos de manera progresiva con el transcurso de los años. Esta circunstancia podría tener su explicación en la inexistencia de criterios preestablecidos claros sobre la interpretación de ciertos requisitos de admisión. Precisamente sobre algunas de estas cuestiones –legitimación, plazos, etc.– se han planteado algunas divergencias importantes entre los distintos tribunales, que han podido llevar a los interesados a interponer recursos con la esperanza de obtener un cambio en la línea jurisprudencial establecida. Ello explicaría que en los años siguientes haya una clara tendencia a una disminución progresiva de los porcentajes de supuestos de inadmisión. Otras variables como el tipo de los contratos o el objeto de los contratos recurridos en esos años no parecen oscilar de forma relevante como para tener una influencia significativa en este factor. Aunque el volumen de inadmisiones también puede estar ligado a la existencia de varios recursos similares que no se hayan acumulado. La tendencia descendente se rompe, sin embargo, en el caso del TACRC, del TACPMadrid y del TACPAragón. En los tres supuestos se produce un repunte en la inadmisión de asuntos en el año 2013 y en 2014, respectivamente. Sería necesario un estudio sobre el fondo de estas inadmisiones con el fin de identificar factores que ofrezcan una explicación plausible al respecto.

**Figura 54. Inadmisión de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en porcentaje]

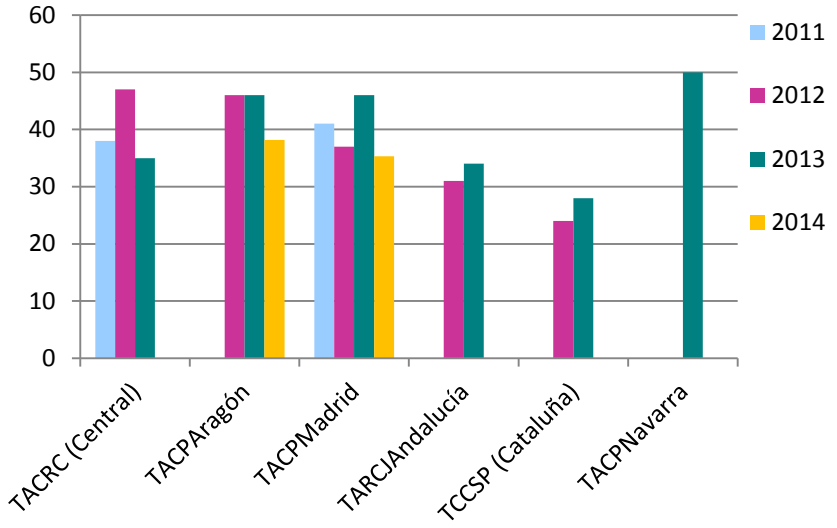



*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

## *7.2. Desestimación*

En relación con el porcentaje de desestimación no es posible establecer una tendencia homogénea común a los tribunales analizados. Se sitúa de forma variable en una franja entre el 24% y el 50% [figura 55]. No obstante, pueden encontrarse algunas tendencias parciales. En el caso de los tribunales de Andalucía y Cataluña se observa cómo un porcentaje decreciente de las inadmisiones a lo largo de los años va acompañado de un porcentaje creciente de las desestimaciones. También en el caso de Madrid, Andalucía y Cataluña la existencia de porcentajes más elevados de inadmisión parece ir de la mano de porcentajes de desestimación más bajos, en comparación con el resto de tribunales. En los demás supuestos, sin embargo, se observa cómo el porcentaje de asuntos desestimados se mantiene en una cifra baja en términos relativos, si se compara con el número de desestimaciones en el ámbito contencioso-administrativo [*infra* figura 75]. La inexistencia de datos sobre los recursos administrativos ordinarios impide realizar en este punto un ejercicio de comparación que podría resultar de gran interés.

**Figura 55. Desestimación de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en porcentaje]




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

## *7.3. Estimación total y parcial*

Aunque lo deseable hubiera sido el desglose de los datos en función de la existencia de estimación total, por un lado, y estimación parcial, de otro; la inexistencia de datos al respecto en todas las memorias disponibles de los tribunales ha llevado a utilizar esta expresión agregada. El porcentaje de estimaciones oscila de forma muy significativa según los tribunales y los distintos años entre el 19% y el 43% [figura 56]. Además, en el gráfico se observa una tendencia al crecimiento del número de resoluciones estimatorias. Únicamente en el caso de Aragón se aprecia una clara tendencia a la disminución del número de estimaciones, que no ha ido acompañada de un incremento de las desestimaciones, sino del número de inadmisiones [*supra* figura 54]. Es más, se si analiza la tasa de éxito de estos tribunales –que 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)[14]-, se observa que el porcentaje es aún mayor y llega a alcanzar valores cercanos e incluso superiores al 50% en algunos casos –así sucede en el caso de Cataluña con un 56% de éxito en 2012 y de 54,38% en 2013, o del TACRC con un 53,06% en 2013-.

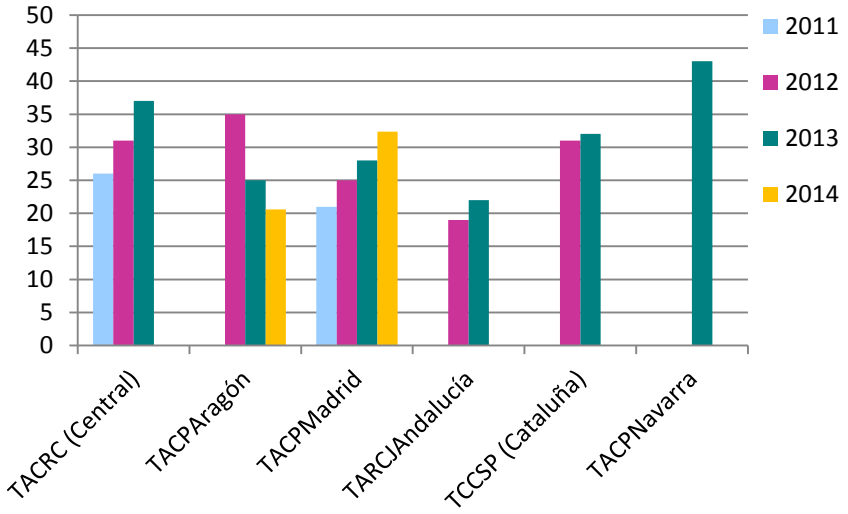
Las abultadas cifras de estimación de los recursos puede ponerse en relación con dos factores: de un lado, la existencia de un considerable grado de independencia de los tribunales de recursos; y, por otro lado, los problemas de los poderes adjudicadores a la hora de satisfacer las exigencias de la normativa contractual.

La inexistencia de datos accesibles en torno a los recursos administrativos ordinarios impide hacer una comparativa. Pero de la experiencia y del elevado número de asuntos que se sustancian ante la JCA puede deducirse un bajo nivel de estimaciones en esta vía. No es eso lo que sucede en el caso de los tribunales de recursos contractuales, que parecen tutelar con una destacable rapidez y eficacia los derechos de los recurrentes, así como velar por el cumplimiento de la normativa contractual.

De otro lado, el alto nivel de estimaciones y su progresión ascendente debe alertar en torno al elevado grado de dificultad de los poderes adjudicadores para satisfacer las exigencias derivadas de la normativa contractual. Esto es especialmente problemático si se tiene en cuenta que el tipo de contratos sometidos a los recursos contractuales tienen una especial entidad económica, de modo que se llevan a cabo normalmente por entidades públicas a las que se presupone una considerable capacidad técnica. Un mayor grado de simplificación en la normativa, una mejor formación del personal al servicio de estas entidades y la articulación de una mejor coordinación en las Administraciones públicas al respecto son factores que tal vez podrían ayudar a revertir esta situación.

[14] Se toma el concepto elaborado por Miguel Ángel Bernal Blay en "El sistema de tutela de la buena Administración contractual: balance de su implantación y propuestas para un mejor aprovechamiento", *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm 160, 2013, pp. 189-216. Este concepto se ha acogido por el propio TACRC y por el TARCJAndalucía.

**Figura 56. Estimación total y parcial de asuntos por los tribunales. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en porcentaje]

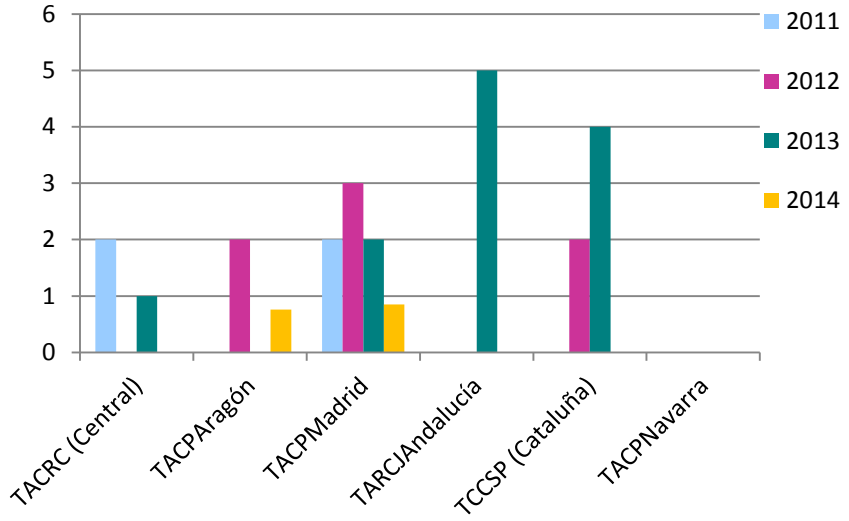



*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

## *7.4. Desistimiento*

El porcentaje de asuntos en los que se produce el desistimiento de la parte recurrente oscila entre el 1 y el 5% en función de los tribunales y de los distintos años analizados [figura 57]. De los datos extraídos no parece posible establecer ninguna tendencia, fundamentalmente por la inexistencia de desistimientos en todos los tribunales y en todos los años. Parece tratarse de un fenómeno extremadamente contingente, ligado a las circunstancias e intereses de los recurrentes en un momento dado. Con toda probabilidad se requeriría un análisis más profundo sobre los supuestos en los que se producen desistimientos con el fin de establecer algún tipo de correlación entre ellos.

**Figura 57. Desistimiento en los tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en porcentaje]



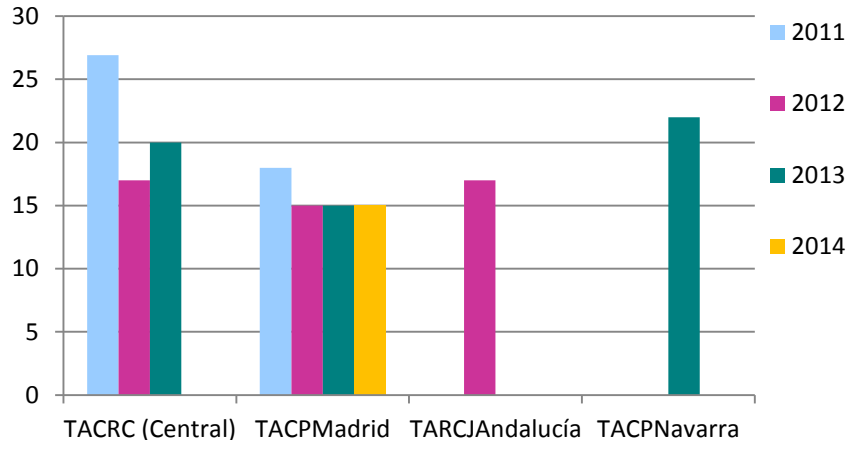

*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: en los casos en que no aparecen datos el valor es cero, con la excepción de los datos de 2014 que están incompletos en la fecha de última actualización de este informe.*

## 8. 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. Al respecto, los datos que aparecen en las memorias de los tribunales son parciales porque no todas las memorias disponibles señalan esta información y, cuando lo hacen, no siempre ofrecen información para todos los años. A pesar de esta falta de precisión –que impide realizar una comparación en profundidad–, sí se pone de manifiesto claramente la rapidez en la resolución de los recursos que en todos los casos está por debajo del mes natural [figura 58]. Esto permite afirmar 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, así, de forma rotunda y contrasta con la larga duración de los procesos contencioso-administrativos, como se puede observar en este informe [*infra* figura 78].

Entrando en algunos detalles, hay que señalar que en el caso del TACPNavarra existe un trámite de admisión previa que retrasa considerablemente el procedimiento, por lo que se ha planteado su posible supresión. Por otro lado, los datos en torno al funcionamiento del TACPAragón no se han podido reflejar en la figura, puesto que no están expresados en sus memorias en días. Sin embargo, hay que destacar que en el año 2011 el 88% de los casos se resolvía dentro del plazo (entre 15 y 20 días hábiles) y que en el 12% de casos ha habido retraso, pero siempre inferior a tres días. Estas cifras han empeorado en 2012, donde el 67,74% de los asuntos se resolvió en plazo; y también en 2013, donde ese porcentaje desciende al 57,33%. En 2014 parece, sin embargo, que este porcentaje vuelve a elevarse al 63,36%. En todos los casos, la duración de los procedimientos debería poder relacionarse con el grado de implantación de medios electrónicos –que parece muy relevante en el caso de Navarra y del Estado a la hora de reducir la duración de los procedimientos–; pero los datos en torno a esta cuestión no están elaborados y no se ha podido disponer de ellos para la realización de este informe.

**Figura 58. Duración media de los procedimientos de recurso. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en días hábiles]




*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: no existen datos sobre el funcionamiento del tribunal andaluz en 2013.*

## 9. Impugnación ante la JCA

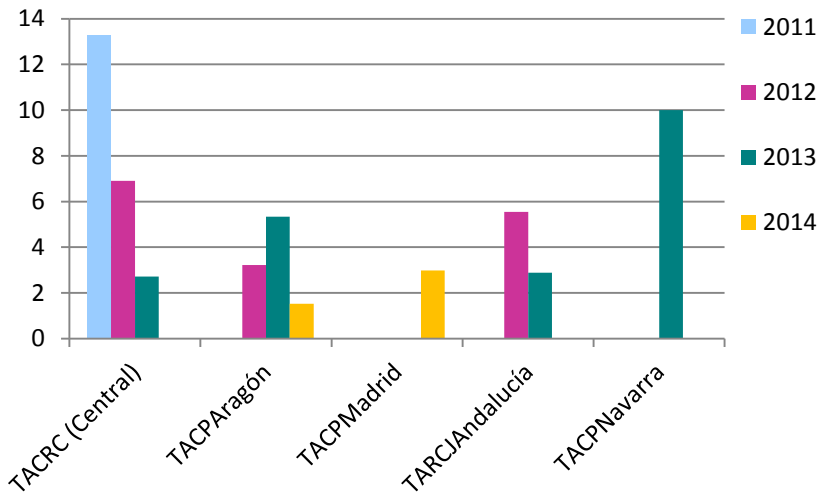
Tras el análisis de los parámetros de funcionamiento de los tribunales de recursos contractuales es fundamental analizar su grado de aceptación por las partes. Dicho de otro modo, hay que determinar su capacidad para zanjar los conflictos planteados ante ellos evitando la apertura de la vía contencioso-administrativa. Los datos que aparecen en las memorias de los tribunales en torno a esta variable también son parciales: solo algunos tribunales han expresado en sus memorias esta circunstancia. Sin embargo, su relevancia a efectos de valorar el grado de reconocimiento de las resoluciones de los tribunales por los afectados nos ha conducido a expresarlos a través de una figura. En esta misma línea, hay que apuntar que los datos disponibles en las memorias de los tribunales indican el número de asuntos impugnados ante los órganos de la JCA. Para interpretar mejor su relevancia, se ha calculado el porcentaje que suponen esas cifras en relación con el número de asuntos resueltos cada año. El resultado es un porcentaje que oscila entre el 3% y el 13% de los asuntos resueltos [figura 59].

En la interpretación de estos datos, una vez más la ausencia de información en torno a los recursos administrativos ordinarios impide contextualizar estos porcentajes, comparándolos entre sí. No es posible determinar con un grado aceptable de certeza si el bajo porcentaje de impugnación de las resoluciones de los tribunales de recursos contractuales se explica fundamentalmente por la aceptación de las partes de sus resoluciones o por el elevado coste y duración de los procedimientos contencioso-administrativos. No obstante, la elevada cuantía de los contratos susceptibles de recurso y el tipo de recurrente en este tipo de procedimientos de recursos –que suelen ser personas jurídicas con un considerable volumen de actividad en el mercado– suelen conducir a numerosos litigios en el ámbito jurisdiccional en la práctica. De modo que podría decirse que un porcentaje de impugnación de las resoluciones de los tribunales que se sitúa por debajo del 15% pone de manifiesto un considerable grado de aceptación por las partes. De ser esto así, la eficacia de los tribunales contractuales sería elevada y contribuiría de forma clara a mejorar la justicia administrativa y a depurar el funcionamiento de los entes adjudicadores del sector público, especialmente en relación con el acto de adjudicación. Hay que tener en cuenta que el coste de un proceso contencioso-administrativo, tanto en

términos económicos como de tiempo, excede claramente los derivados de un procedimiento ante uno de los tribunales contractuales. De forma que parece deseable que los conflictos se resuelvan de forma rápida y eficaz en una fase previa a la celebración del contrato, lo que permite el restablecimiento de la legalidad con una mayor facilidad.

Más allá de estas consideraciones, es difícil formular hipótesis, dada la falta de completitud de la información registrada. La tendencia descendente que se observa en el TACRC contrasta con la ascendente certificada en el TACPAragón. Podría deducirse que la consolidación de la jurisprudencia de los tribunales, su carácter colegiado y la elevada calidad técnica de sus resoluciones son factores relevantes a la hora de explicar la tendencia parcial al descenso en el número de impugnaciones de las resoluciones de los tribunales contractuales.

**Figura 59. Impugnación de resoluciones de los tribunales de recursos contractuales ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2014)** [en porcentaje]

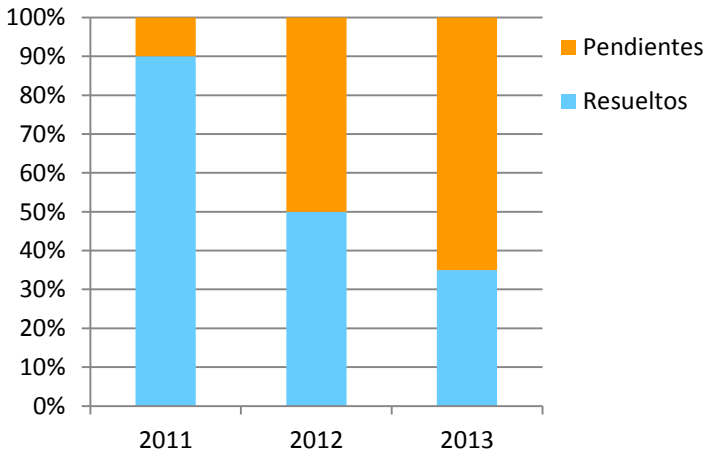



*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*

Por último, hay que añadir que allí donde existen datos sobre los asuntos resueltos en sede jurisdiccional –únicamente en el caso del TACRC–, se pone de manifiesto un bajo nivel de estimaciones en la JCA en primera instancia. Aunque hay que destacar que el número de asuntos pendientes aún es muy alto. En las figuras 60 y 61 se muestran los

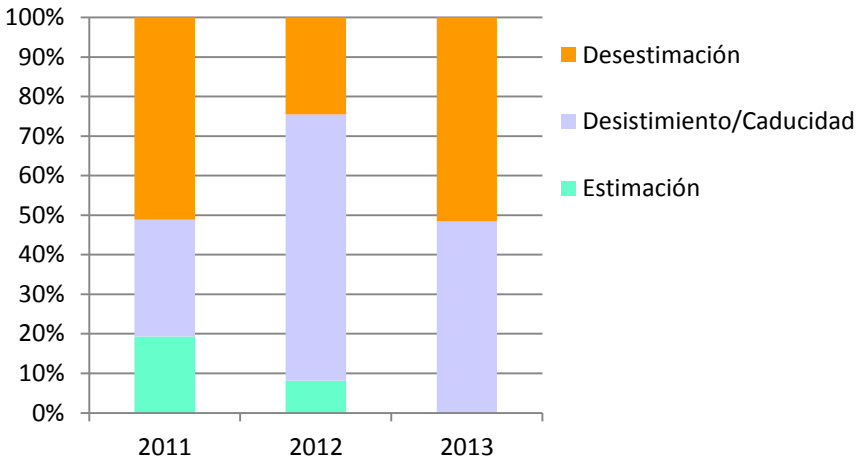
porcentajes que se han calculado en torno a la pendencia y el sentido del fallo en el caso de impugnaciones ante la JCA de resoluciones del TACRC. Parece que hay que esperar para determinar cuál es el sentido de las resoluciones judiciales revisoras de la actuación de estos tribunales y el nivel de impugnaciones por los afectados. Solo de ese modo se podrán establecer conclusiones de carácter más sólido.

**Figura 60. Asuntos resueltos y pendientes en relación con las impugnaciones de resoluciones del TACRC ante la JCA. Desglose por años desde su creación (2011-2013)** [en porcentaje]




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

**Figura 61. Sentido del fallo de asuntos resueltos por la JCA en el marco de impugnaciones de resoluciones del TACRC. Desglose por años desde su creación (2011-2013)** [en porcentaje]




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

## 10. Medios personales

Una vez analizados los distintos parámetros de funcionamiento utilizados por los propios tribunales en sus memorias, es preciso vincularlos con el personal existente en cada tribunal. A continuación se analizan los datos en torno al número de miembros del tribunal y a su personal de apoyo.

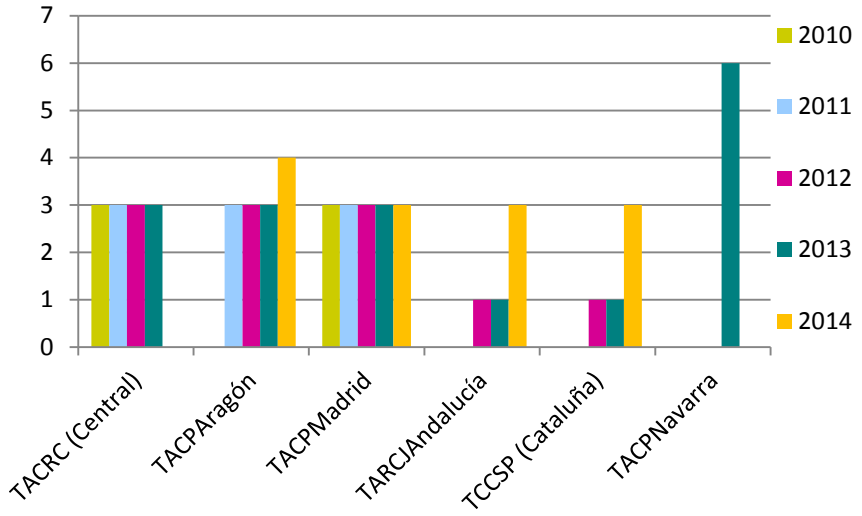
### *10.1. Miembros de los tribunales*

En relación con el número de miembros de los tribunales, lo primero que llama la atención es la tendencia a la constitución de los órganos como tribunales, con carácter colegiado, por tanto. En Cataluña, el órgano se creó con carácter unipersonal en 2012 y se ha transformado en órgano colegiado en 2014. Lo mismo ha sucedido en el caso de Andalucía. El elevado número de asuntos y la necesaria independencia e imparcialidad parecen requerir la constitución de un órgano de carácter colegiado. En relación con el número de miembros de estos órganos, destaca que la estructura sea simétrica en todo el territorio: un presidente y dos vocales [figura 62]. Y ello a pesar de que el número de asuntos que se interponen ante cada tribunal difiere considerablemente [*supra* figura 44] y de las

dificultades de funcionamiento que se pueden plantear en el caso de que alguno de los miembros deba abstenerse, sea recusado o no pueda participar en la resolución por otras causas. De hecho, en la memoria del TACPMadrid de 2014 se pone de manifiesto esta circunstancia y la deseable ampliación del número de ponentes en su caso. Además, hay algunas diferencias en el nombramiento o no de miembros suplentes. En el caso del TACPNavarra, el propio tribunal considera que esta circunstancia le permite continuar su tarea durante los periodos vacacionales y así lograr una mayor tasa de resolución y rapidez en su actuación. En el TACPAragón en 2014 se ha nombrado suplente a la secretaria del Tribunal. Y el TACPMadrid entiende que sería deseable seguir el ejemplo de Navarra.

Por último, parecen existir importantes diferencias en relación con el régimen de dedicación de los miembros de los distintos tribunales. Así, mientras que en algunos el régimen de dedicación de sus miembros es exclusivo (como es el caso del TACRC, TACPMadrid y TCCSP); en otros la dedicación se comparte con su actividad, de modo que su remuneración se produce a través de dietas (así sucede en el TACPAragón y en el TACPNavarra, respectivamente). Sin duda, esta circunstancia no parece afectar a la tasa de resolución de los tribunales, que en el caso de Aragón y Navarra es ejemplar, pero sí puede tener serias consecuencias en la garantía de una verdadera independencia de los miembros de los tribunales y en la garantía de una posición institucional adecuada a sus funciones dentro de la Administración correspondiente.

**Figura 62. Número de miembros –entre presidente, vocales y suplentes- de los distintos tribunales de recursos contractuales. Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en número]




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

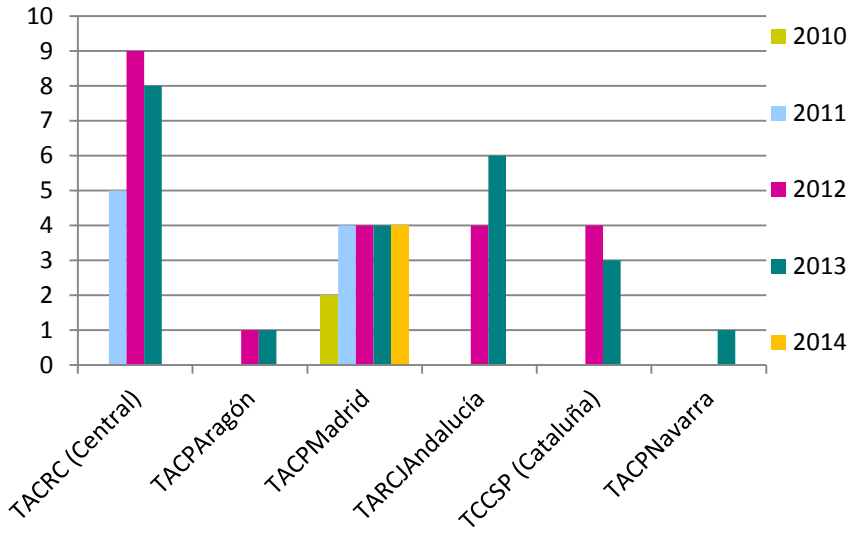
## *10.2. Personal de apoyo*

Junto al análisis del número de miembros de los tribunales, hay que atender al personal de apoyo con que cuenta cada tribunal. En el TACRC, en julio de 2012 la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas y la Abogado General del Estado suscribieron un protocolo de acuerdo mediante el cual los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado colaboran con el TACRC para estudiar, preparar y elaborar las ponencias de las resoluciones que se dictan. Esa colaboración se había producido ya en el año 2011 de manera esporádica e informal. De modo que cerca de dos tercios de los asuntos resueltos por el TACRC se han preparado desde entonces en ponencia por los Abogados del Estado. 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. Al mismo tiempo, este apoyo puede poner en entredicho 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 debe defender a la Administración General del Estado ante posibles litigios en la JCA. En el caso del TACPAragón, tampoco 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 suceder 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 verdadera independencia de estos tribunales puede ponerse en cuestión 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.

Por otro lado, en el caso del TACPMadrid llama la atención la inexistencia de una mayor dotación de medios, a pesar del incremento que se produce anualmente en el número de nuevos asuntos [*supra* figura 44]. En el caso del TCCSP es más llamativa aún la reducción del personal al servicio del tribunal. Mientras que en Andalucía sí parece que se ha contado con una ampliación del personal al servicio del tribunal [figura 63]. La inexistencia de datos fiables en torno al número real del personal de apoyo en todos los tribunales impide calcular la influencia que esta circunstancia puede tener sobre la tasa de resolución de los tribunales o el tiempo de duración de los procedimientos –como sí se ha podido realizar en relación con la Administración tributaria–.

**Figura 63. Personal de apoyo en los distintos tribunales de recursos contractuales (incluyendo secretaría del tribunal y personal auxiliar). Desglose por años desde su creación (2010-2014)** [en número]




*Fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos en las memorias anuales de los tribunales de recursos contractuales*
*Nota metodológica: no se puede tener en cuenta el apoyo ofrecido por el personal adscrito a la Administración a la que se adscriben los distintos tribunales.*

## 11. Presupuesto

A diferencia de los que sucede con los Tribunales económico-administrativos, en el ámbito de los contratos públicos no existe ninguna transparencia en cuanto al presupuesto que se dedica de forma global a financiar el funcionamiento de los tribunales de recursos contractuales. Sus presupuestos se incardinan en el presupuesto general de la Administración a la que se adscriben. De forma que no es posible realizar ningún cálculo en torno a la eficiencia en la utilización de esos fondos públicos, relacionándolos con otras variables como, por ejemplo, la tasa de resolución de los tribunales. Únicamente en el caso del TARCJAndalucía se indica que el coste es inferior al que hubiera supuesto elaborar un convenio con el TACRC, pero no se ofrecen datos concretos al respecto. Solo se señala el coste de adhesión al TACRC: una cantidad anual fija de 20.000 euros y una cantidad adicional de 350 euros por cada recurso resuelto a partir de un número mínimo de 40 recursos.

Al igual que la falta de personal de apoyo propio, la inexistencia de un presupuesto autónomo impide hablar de verdadera independencia orgánica de estos tribunales. La distribución de los medios de que dispone el órgano de control de la Administración depende de la voluntad de la propia Administración que es controlada. Esto no parece cohonestar bien con las exigencias de independencia provenientes de las autoridades europeas.

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

Tras el análisis del funcionamiento de los nuevos órganos de recursos contractuales, hay que detenerse en la actividad judicial en torno a la contratación pública. En España, el control de la actividad contractual pública se atribuye fundamentalmente a los órganos de la JCA, cuyo funcionamiento se analiza en seguida. Pero antes, hay que tener en cuenta que en el sector de los contratos públicos se ha identificado tradicionalmente a nivel europeo una tendencia a "no morder la mano que te da de comer". Esto significa que los participantes e interesados en las licitaciones públicas se han visto desincentivados para impugnar ciertas actuaciones previas a la celebración del contrato, con el fin de no enfrentarse a la Administración y dificultar la adjudicación de futuros contratos públicos. De hecho, es llamativo el bajo nivel de litigiosidad que ha habido tradicionalmente en relación con las actuaciones precontractuales –y que, en parte, se mantiene aún [*infra* figura 68]–. Sin embargo, la intuición indica que no se ha debido a la especial diligencia en el cumplimiento de la normativa por parte de los entes adjudicadores. Precisamente las Directivas europeas de contratos públicos y, en especial, las denominadas Directivas de recursos han tratado de combatir esta tendencia. Hay que procurar evitar que los conflictos se consoliden tras la celebración del contrato, cuando los intereses en juego hacen muy difícil retrotraer las actuaciones y adjudicar el contrato a quien verdaderamente presentó la oferta económicamente más ventajosa.

A continuación se analizan algunos factores que perfilan el funcionamiento de la actividad judicial contencioso-administrativa en relación con los contratos públicos. Si se comparan con el funcionamiento de los órganos de recursos contractuales, estos datos pueden ser útiles

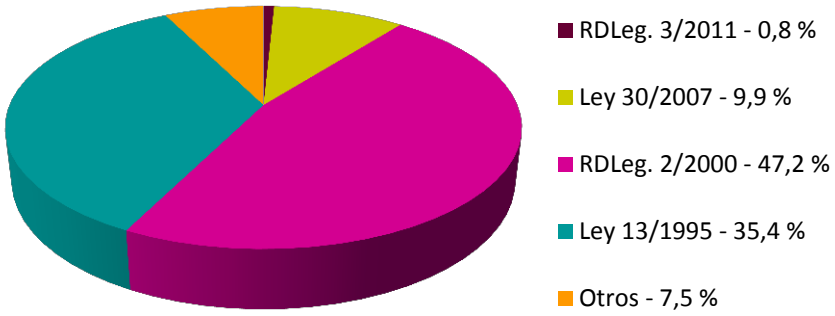
para juzgar la mayor o menor conveniencia de haber optado por un sistema de órganos administrativos en lugar de uno de corte judicial en la transposición de las exigencias de las Directivas de recursos contractuales. Al mismo tiempo, la información elaborada puede ayudar a analizar el nivel de satisfacción de las exigencias derivadas del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión en este importante sector de actividad económica.

## 1. Normativa aplicada

Como se ha señalado en la Introducción, el estudio jurisprudencial que sirve de base a la mayor parte de este informe se ha realizado seleccionando las resoluciones judiciales en atención a la normativa aplicada. Habitualmente los análisis en torno a la calidad de la justicia suelen centrarse únicamente en índices de funcionamiento de la Administración de justicia. Sin embargo, factores como la calidad de la legislación pueden explicar numerosas disfunciones en sectores concretos que pueden tener un efecto devastador sobre el sistema de justicia cuando se acumulan sucesivamente. En el caso de la contratación pública, podría formularse la hipótesis de que la combinación de la volátil vigencia de las normas estructurales del régimen de los contratos públicos con la larga duración de los procesos judiciales [*infra* figuras 64, 78 y 79] produce serias distorsiones en el sistema de justicia administrativa. Quizás una de las más relevantes podría ser la existencia de una dificultad estructural para consolidar jurisprudencia en la JCA durante el tiempo de vigencia de las leyes que permita, así, garantizar igualdad y seguridad jurídica en la aplicación de esas normas y reducir la complejidad en la resolución de los litigios. No hay tiempo para metabolizar los continuos cambios normativos. Es más, la inexistencia de jurisprudencia en torno a la legislación hace prácticamente imposible tomar el pulso al tipo de litigios suscitados por una normativa determinada, de modo que las leyes se suceden en el tiempo sin que se haya podido experimentar en la realidad y conocer con certeza los problemas que han podido ir ligados a su regulación. No obstante, también hay que tener en cuenta que numerosos litigios pueden tener su origen en contratos antiguos a los que se aplican normas ya derogadas en el momento de su resolución. En ese caso, la aplicación de esa normativa es inevitable.

Como se observa a continuación [figura 64], aunque el periodo de jurisprudencia analizado es muy posterior a la vigencia de la Ley 13/1995 –el muestreo de sentencias ha abarcado de 2003 a 2014–, el porcentaje de asuntos que aún se resuelven en relación con esta Ley es muy elevado. En el mismo sentido, llama la atención el alto porcentaje de aplicación del Real Decreto Legislativo 2/2000. Dicho de otro modo, aunque desde 2007 existe una nueva normativa, más del 80% de los asuntos totales resueltos entre 2003 y 2014 aplican normativa vigente en la década anterior. En contrapartida, es preocupante la dificultad que parece existir para que se resuelvan asuntos que apliquen la ya derogada Ley 30/2007, así como el actualmente vigente Real Decreto Legislativo 3/2011. Desafortunadamente, no parece que esta situación vaya a revertirse en el futuro; más bien al contrario. La anunciada reforma de la legislación vigente para garantizar la transposición del último paquete de Directivas europeas parece que contribuirá a agravar esta situación. El sector de los contratos públicos parece haberse introducido, así, en un círculo vicioso que dificulta enormemente el aprendizaje a partir de los propios errores, así como la mejora progresiva de la regulación de forma racional.

**Figura 64. Legislación contractual aplicada por la LJCA (2003-2014)** [en porcentaje]



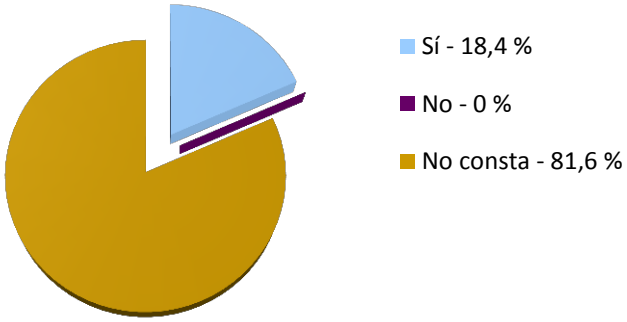

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

## 2. Recurso administrativo

### *2.1. Interposición de recurso administrativo*

Junto al análisis de la legislación aplicable, parece necesario detenerse en otro factor exógeno al proceso contencioso-administrativo: la existencia o no de recurso administrativo previo. En el análisis del sistema de justicia administrativa en su conjunto es preciso considerar de forma global los distintos mecanismos que se ponen a disposición del ciudadano para tutelar sus intereses frente a la actuación de la Administración pública. En este sentido, parece relevante tratar de identificar el porcentaje de asuntos que van precedidos de la interposición de recursos administrativos previos. La ausencia de estadísticas en torno a estos hechos se ha tratado de suplir con la información suministrada a través de las sentencias analizadas para este informe. El resultado es significativo en términos estadísticos y permite constatar que en una inmensa mayoría de los casos no es posible encontrar esta información en las Sentencias [figura 65]. La carencia de datos hace que el porcentaje de asuntos en los que sí se interpuso recurso administrativo previo sea meramente indiciario. El resultado en el análisis de este parámetro es insatisfactorio y tiene una gran trascendencia en el análisis del sistema de justicia administrativa en el ámbito de la contratación pública. En la medida en que no puedan manejarse los datos sobre los recursos administrativos interpuestos y el porcentaje de los mismos que se recurren ante el contencioso-administrativo, no podrá tenerse una imagen fiel del grado de aceptación de la actuación administrativa por los ciudadanos. Tampoco podrá conocerse el porcentaje de conflictos que, resultando desestimatorios para los recurrentes, se remite al conocimiento de los órganos de la JCA. Una reforma del sistema de recursos en vía administrativa sin este tipo de información parece estar apoyada en intuiciones más o menos fundadas en torno a la dinámica del sistema, pero no en el verdadero conocimiento de su funcionamiento empírico.

**Figura 65. Existencia de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## *2.2. Tipo de recurso administrativo*

En cuanto al tipo de recurso administrativo en los casos en que se ha determinado su interposición, destaca el recurso de reposición, seguido a gran distancia del recurso de alzada, del recurso especial y del recurso extraordinario de revisión [figura 66]. En este sentido, llama la atención el alto número de supuestos en los que el recurso de reposición no parece satisfacer las expectativas de los recurrentes, a pesar de su carácter potestativo y de que, por tanto, han sido los interesados los que han preferido optar por esta vía de recurso. Es posible que el elevado coste derivado del acceso a la JCA y la larga duración de los procesos judiciales tengan un efecto disuasorio a la hora de optar por la vía de tutela judicial de los derechos e intereses de los ciudadanos. Pero la ausencia de datos al respecto impide confirmar esta intuición.

Por otro lado, las cifras vinculadas al recurso especial en materia de contratación pública pueden explicarse en relación con la gran ausencia de datos en torno a la existencia de recurso administrativo previo. Posiblemente en los escasos asuntos en los que se ha recurrido una resolución de los tribunales de recursos contractuales –como se ha visto con anterioridad [*supra* figura 59]– sí se ha dejado constancia de esta situación. Ello explicaría la desproporcionada presencia de este tipo de recurso entre los recursos administrativos, dado el aparente bajo índice de impugnación de las resoluciones de los tribunales de recursos contractuales.

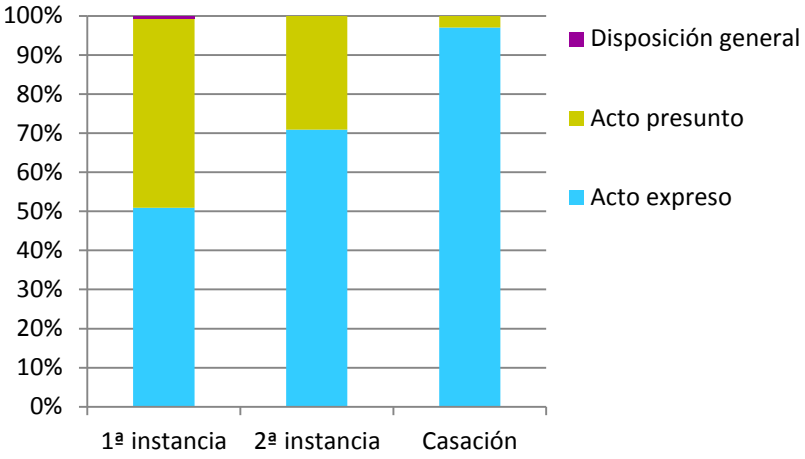
**Figura 66. Tipo de recurso administrativo previo a la interposición de recurso contencioso-administrativo (2003-2014)** [en porcentaje]

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

## 3. Actividad administrativa impugnada

Al igual que en el estudio en torno a la actividad de los tribunales de recursos contractuales, a continuación se analiza la actividad administrativa impugnada. Pero en este caso, además del tipo de actuación impugnada en relación con la vida del contrato, se estudia el tipo de actuación desde una perspectiva general (acto presunto, acto expreso, disposición administrativa general, fundamentalmente). Este análisis pone de manifiesto la existencia de una falta de satisfacción prácticamente igual en términos porcentuales en primera instancia con respecto a los actos expresos y los actos presuntos de la Administración [figura 67]. Esa equiparación va desapareciendo progresivamente en la segunda instancia y en la casación, donde se pone de manifiesto que los procesos más conflictivos son los que se refieren a actos expresos de la Administración. Estas cifras se explican mejor más adelante, cuando se combinan los datos en torno al objeto de impugnación con el tipo de recurrente [*infra* figura 71].

**Figura 67. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]

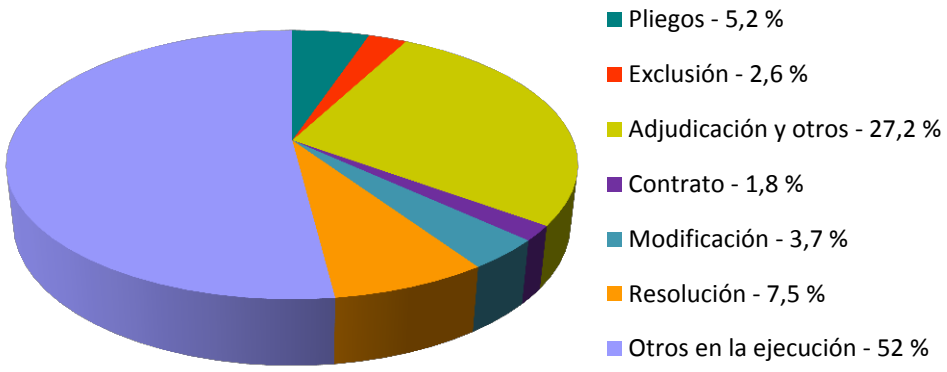



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

Junto a los datos generales en torno al objeto de la impugnación es fundamental conocer cuáles son las actuaciones que producen una mayor litigiosidad en las distintas fases de la vida del contrato –tal y como se ha visto en relación con el funcionamiento de los tribunales de recursos contractuales [*supra* figura 53]–. A partir de los datos obtenidos destaca la impugnación de actos de ejecución del contrato, distintos de la modificación y de la resolución del contrato. Estos datos, así como la considerable cifra de impugnaciones de resoluciones contractuales, hay que ponerlos en relación con la información en torno al tipo de recurrente, que revelan un claro protagonista de los contratistas en los litigios en materia de contratación pública [*infra* figura 71]. Junto a los actos de ejecución, destaca la adjudicación y otros actos vinculados a la adjudicación del contrato. Lo que también debe relacionarse con las cifras de impugnación por participantes en la licitación que, normalmente, recurrirán el acto de adjudicación [*infra* figura 70]. Aparte de estos dos objetos, llama la atención el discreto papel de las impugnaciones de los pliegos y de las exclusiones, a pesar de la trascendencia de ambos actos en el procedimiento de adjudicación. La esperanza de lograr la adjudicación puede actuar como un desincentivo para la impugnación de los pliegos en vía jurisdiccional. Y hay que tener en cuenta que la legitimación activa en estos asuntos se interpreta de forma más restrictiva por los órganos de la JCA que por los tribunales de recursos contractuales.

Menos comprensible es la escasa cifra de recursos frente a los actos de exclusión que determinan la imposibilidad de continuar en la licitación. En estos supuestos, muy probablemente los interesados prefieren evitar enfrentarse a la Administración a la espera de otra oportunidad de licitar, antes que embarcarse en un proceso largo y costoso que puede conducirles, en el mejor de los casos, a la obtención de una indemnización de los daños y perjuicios sufridos.

**Figura 68. Objeto de la impugnación ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Datos agregados (2003-2014)** [en porcentaje]

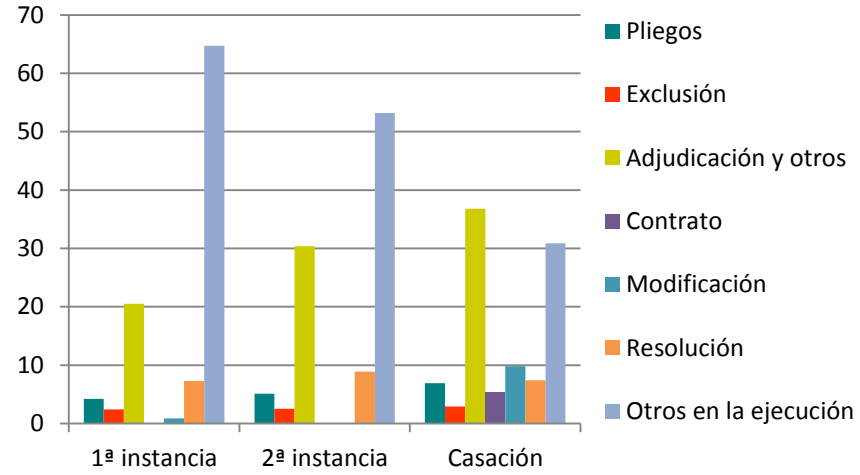



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

En cuanto a la distribución de los objetos de impugnación por instancias jurisdiccionales, se percibe una simetría del objeto tanto en primera como en segunda instancia: únicamente asciende 10 puntos porcentuales la impugnación de asuntos relacionados con la adjudicación en segunda instancia [figura 69]. En casación, sin embargo, se produce un acercamiento de los asuntos vinculados a la adjudicación del contrato y aquellos ligados a la ejecución del contrato –excluyendo la modificación y resolución del contrato–. De modo que, mientras que en el caso de la adjudicación los asuntos van elevando el grado de conflictividad a medida que transitan por las distintas instancias judiciales; en el caso de los actos de ejecución se produce el efecto inverso. Estos datos pueden poner de manifiesto la dificultad que existe dentro de la propia JCA para resolver los conflictos ligados a la adjudicación, que exigen la aplicación conjunta de criterios de origen europeo y nacionales y, por tanto, una elaboración más compleja de los cánones de control de las decisiones administrativas. Por el contrario, en el ámbito de la ejecución, donde la normativa se ha

mantenido de forma más estable y ya existía una jurisprudencia consolidada sobre los conflictos entre Administración y contratista, se percibe una mayor capacidad de la JCA para resolver con carácter definitivo los conflictos en instancias más tempranas. Los datos en torno a la cuantía de los litigios y, por tanto, los límites para acceder a la casación, operarían por igual en ambos tipos de conflictos –los vinculados a la adjudicación, de un lado, y a la ejecución, de otro–, de manera que no parece que ese sea un factor determinante a la hora de explicar la distinta evolución de estos conflictos en cada una de las instancias judiciales.

**Figura 69. Objeto de la impugnación ante la JCA en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 4. Tipo de recurrente

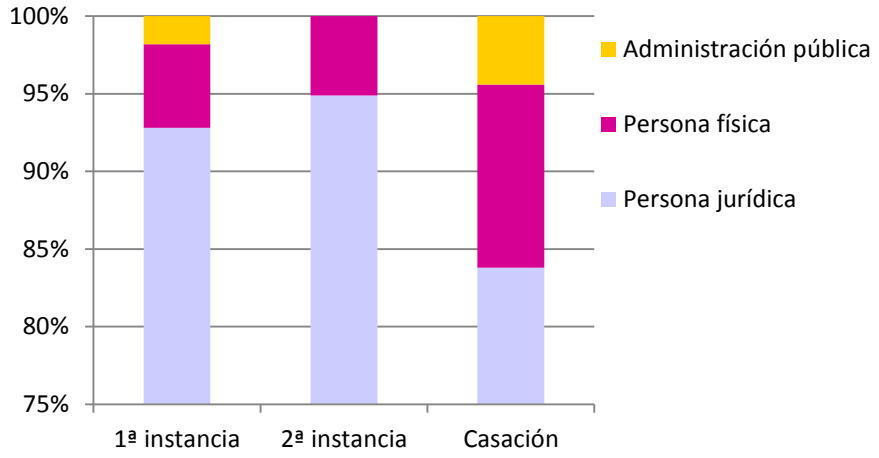
### *4.1. Tipo de recurrente en razón de la instancia*

El análisis del tipo de recurrente en los pleitos de contratación pública permite identificar la naturaleza de los sujetos a los que la JCA debe brindar tutela. En el sector de la contratación pública se observa una composición claramente mayoritaria de personas jurídicas en el colectivo de los recurrentes. Así, tanto en primera instancia como en segunda, los recurrentes son personas jurídicas en más del 90 por ciento de los casos [figura 70]. En casación, ese porcentaje desciende mínimamente para dar

cabida a una duplicación del porcentaje de personas físicas y de Administraciones públicas que recurren en relación con las instancias anteriores. Si se atiende a las peculiaridades del sector de los contratos públicos, estas cifras son previsibles. Los operadores económicos que suelen relacionarse con el sector público en el ámbito de la contratación son habitualmente personas jurídicas. Sin embargo, la duplicación del porcentaje de asuntos en los que el recurrente es persona física y Administración pública en casación requiere una mayor explicación. En el caso de las Administraciones públicas la posibilidad de acudir hasta casación con el fin de defender sus intereses frente a otra Administración pública tiene un coste menor que para un particular. El coste de la defensa ante la JCA se incorpora habitualmente a sus gastos corrientes. En el caso de las personas físicas es más difícil contextualizar ese dato porque parece contrario al "efecto desánimo" que suele producirse a medida que se avanza en el sistema interno de recursos judiciales. Quizás ello podría explicarse por el hecho de que muchas pueden llevar a cabo actividades económicas afectadas por las licitaciones, de modo que su incentivo para recurrir es muy intenso. Lo que parece claro es que las escasas personas físicas que recurren no parecen satisfechas con el trato recibido en las instancias previas hasta el punto de que llegan hasta la casación. Y que los asuntos que se sustancian en esos casos tienen la suficiente relevancia económica o jurídica como para lograr superar las barreras de acceso a este nivel jurisdiccional. Una conclusión más precisa requeriría un análisis jurisprudencial con un mayor grado de detalle.

Con respecto al posible efecto disuasorio de las tasas judiciales –introducidas a finales de 2012 (Ley 10/2012, de 20 de noviembre)– a la hora de acudir a la JCA, hay que señalar que la inexistencia de datos agregados al respecto impide realizar ninguna valoración específica.

**Figura 70. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]



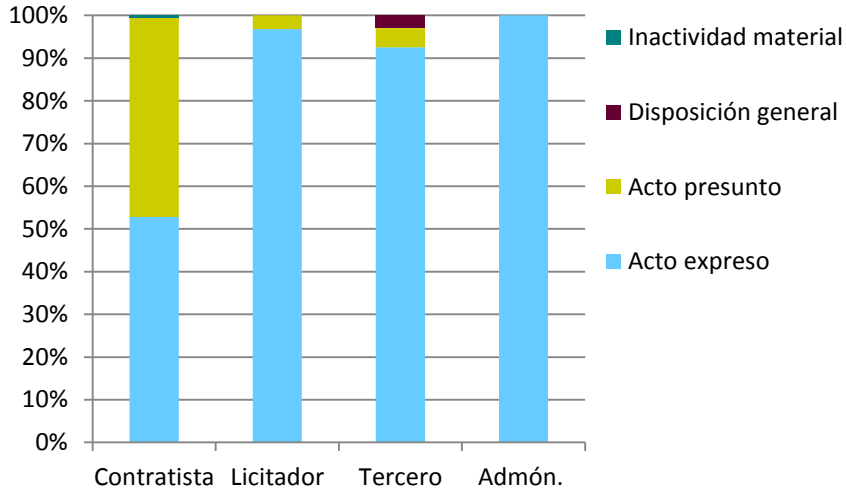

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*
*Nota metodológica: en relación con el tipo de recurrente, en el estudio jurisprudencial se analizó la posibilidad de que fueran varios los recurrentes y de distinta naturaleza. Sin embargo, dada la escasa frecuencia de este tipo de supuestos los resultados no son suficientemente significativos como para tenerlos en cuenta.*

## *4.2. Tipo de recurrente según la actividad administrativa impugnada*

Con el fin de determinar mejor el origen y la naturaleza de los litigios, los datos que acaban de exponerse han de completarse con la información en torno a la relación entre el tipo de recurrente y el objeto impugnado. En la siguiente figura se observa cómo todos los recurrentes, salvo los contratistas, recurren casi únicamente actos expresos. En esos casos, es difícil que se haya establecido una relación con la Administración en el seno de un procedimiento administrativo que conduzca a inactividad formal o que el problema se plantee en relación con una disposición administrativa general. En el supuesto de los contratistas, por el contrario, el objeto de impugnación se reparte prácticamente a partes iguales entre los actos expresos y los actos presuntos. Hay que tener en cuenta que durante la ejecución el contratista sí tiene la oportunidad de participar en distintos procedimientos con la Administración –especialmente a partir de reclamaciones de cantidad en la ejecución del contrato– que en muchos casos no obtienen ninguna respuesta. Se hace patente, así, el alto grado de conflicto que deriva de la inactividad formal de la Administración y el traslado de costes que supone hacia el ciudadano, que se ve en la

obligación de tener que hacer valer sus derechos o intereses en sede judicial.

**Figura 71. Tipo de recurrente en la JCA según la actividad administrativa impugnada. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

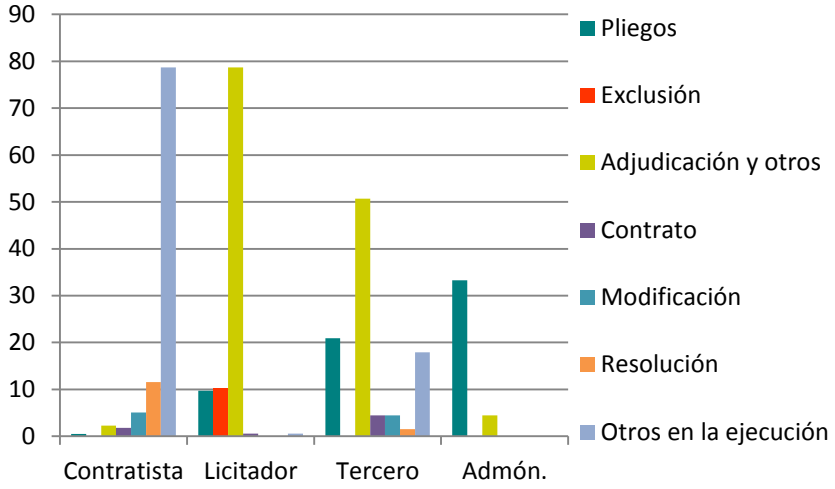
Por otro lado, es de gran interés analizar la relación existente entre el tipo de recurrente y los distintos objetos impugnados en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Como se ve en la figura 72, los contratistas tienden a plantear litigios en torno a los actos de ejecución del contrato; principalmente actos distintos de la modificación y resolución, aunque también en un menor porcentaje se dirigen contra estas actuaciones. Por su parte, los licitadores centran sus objetos de impugnación en la fase precontractual, lo que es lógico dado su estatus en el procedimiento de adjudicación. El objeto que mayor recursos ocasiona es el acto de adjudicación y otros antes de la celebración del contrato y en mucha menor medida los pliegos y los actos de exclusión. Estos datos ponen de manifiesto el acertado enfoque realizado por las Directivas europeas en atención a la tutela precontractual. Para proteger al licitador lo más sencillo es aumentar las vías de control en la fase previa a la celebración del contrato, donde parece que es más alto el interés del licitador en el procedimiento de adjudicación y en el contrato. Por su parte, es llamativo que los contratistas no suelan presentar problemas en relación con la modificación de los contratos. Lo que también puede dar pistas de la

tendencia que ha habido tradicionalmente a favorecer a los contratistas por esta vía –aunque esta tendencia puede cambiar de la mano de la reforma introducida a través de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible en el régimen de modificación de los contratos públicos–.

Por otro lado, se observa cómo los terceros ajenos al procedimiento de adjudicación tienden a centrar sus recursos en los pliegos, en el acto de adjudicación y otros previos a la celebración del contrato, así como a actos vinculados al contrato y a su ejecución (modificación y otros, fundamentalmente). En estos casos hay que tener en cuenta que pueden interponer el recurso empresas interesadas o anteriores contratistas que no hayan participado en la licitación pero que tengan un interés en ella. Por último, la participación de la Administración en estos litigios se centra en la impugnación de pliegos contractuales así como en algunos actos de adjudicación. El control se centra, fundamentalmente en la fase precontractual.

A la luz de estos datos puede analizarse el interés específico de cada tipo de recurrente a lo largo de la vida del contrato. Mientras que el contratista se centra en la fase de ejecución, los licitadores, los terceros y la Administración se vuelvan en el control de los actos previos a la celebración del contrato. Esta es una razón fuerte para continuar en la línea abierta por las Directivas de recursos europeas que insisten en la creación de canales de tutela de los operadores económicos rápidos y eficaces antes de la celebración del contrato.

**Figura 72. Tipo de recurrente en la JCA según el objeto impugnado en atención a las distintas fases de la vida del contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

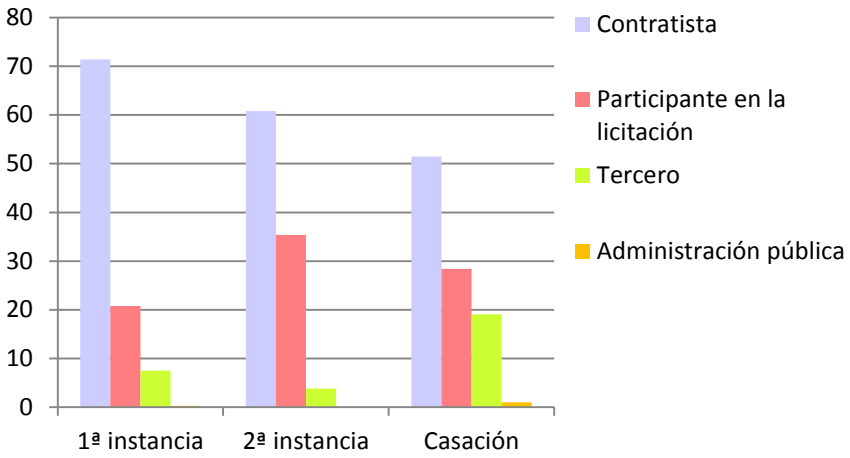
## *4.3. Tipo de recurrente y posición jurídica con respecto al contrato*

Además del desglose de los datos en razón del tipo de recurrente en general, cabe hacer un análisis más profundo en el sector específico de los contratos públicos. Así, puede analizarse cuál es el tipo de recurrente en razón de su posición en torno al contrato: contratista, participante en la licitación, tercero o una Administración pública. Como se observa en la siguiente figura en todas las instancias más del 50% de los recurrentes son contratistas de la Administración. De ahí se deduce que la mayoría de los pleitos están relacionados con la fase de ejecución del contrato. El siguiente tipo de litigantes son los participantes en la licitación, que se sitúan en un porcentaje muy inferior en todas las instancias. Le siguen los terceros, con un bajo porcentaje que solo se incrementa considerablemente en casación. Por último, las Administraciones Públicas tienen un papel meramente residual entre los recurrentes.

Estas cifras encajan bien con el enfoque tradicional del Derecho español de contratación pública centrado en la protección del contratista en la ejecución de contratos administrativos. De ahí que la mayoría de los conflictos afecten a los contratistas. Probablemente debido a la larga duración de los procesos no se puede apreciar aún el cambio de

orientación de la normativa contractual, mucho más dirigida a la protección de candidatos y licitadores y a posibles participantes en la licitación. No obstante, el porcentaje de litigios iniciados por participantes en la licitación no es nada desdeñable, lo que da cuenta de la problemática aplicación que tienen las reglas de preparación y adjudicación de los contratos públicos en la práctica y la necesidad de una jurisprudencia sólida que ofrezca seguridad jurídica entre los operadores de este sector.

**Figura 73. Tipo de recurrente en la LJCA en razón de su posición jurídica con respecto al contrato. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

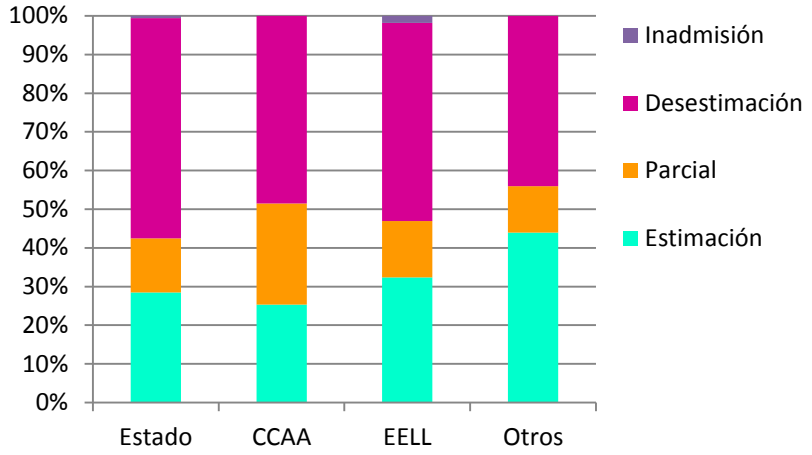
## 5. Administración recurrida

Otro de los factores relevantes a analizar en torno a la actividad judicial en materia de contratación pública es la Administración recurrida. Sin embargo, los datos obtenidos en torno a esta variable en el estudio jurisprudencial realizado para este informe no son suficientemente significativos como para ser objeto de un análisis detallado. Además, hay que tener en cuenta que la jurisprudencia de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo no ha sido objeto de análisis en nuestro estudio jurisprudencial, lo que sesga claramente los posibles resultados. No obstante, puede vislumbrarse una tendencia al reparto del número de asuntos entre los tres niveles de Administración: estatal, autonómica y local en primera instancia; mientras que en casación hay una clara prevalencia de los asuntos estatales y autonómicos. Esta situación puede

explicarse, tal vez, en razón de sus mayores cuantías en atención al tipo de servicios o prestaciones públicas realizadas (grandes infraestructuras, asistencia sanitaria, etc.).

Asimismo, las cifras en torno al sentido del fallo en relación con la Administración recurrida no arrojan resultados destacables [figura 74]. Únicamente se aprecia un cierto ascenso del porcentaje de estimaciones cuando la Administración recurrida está a nivel local o se trata de entidades distintas de las Administraciones territoriales. En términos globales se aprecia un mayor número de estimaciones, entre totales y parciales, cuando se impugnan actuaciones de Administraciones distintas de las territoriales. Este dato parece descubrir una menor capacidad de gestión de los contratos públicos en las entidades distintas de las Administraciones territoriales. Este factor debería someterse a un estricto seguimiento en futuras ediciones de este informe con el fin de confirmar esta tendencia. En caso de constatarse, debería conducir a un replanteamiento del modo de ejercicio de las competencias en materia de contratación pública por parte del sector instrumental de la Administración.

**Figura 74. Administración recurrida y sentido del fallo (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 6. Contenido del fallo

Tras el análisis de las variables expuestas hasta el momento, 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.

### *6.1. Sentido del fallo en razón de la instancia*

Como se observa en la figura 75, el volumen de desestimaciones tiende a incrementarse exponencialmente a medida que se transita por las distintas instancias judiciales. Mientras que en primera instancia se desestima un 37,7% de los asuntos, ese porcentaje se incrementa al 72,1% en casación. Llama la atención, por tanto, el elevado porcentaje de estimaciones, totales y parciales, que tienen lugar en primera instancia (61,4%) y en segunda instancia (44,3%). Desde el punto de vista de la estimación total, no se encuentran diferencias relevantes entre la primera y la segunda instancia. En casación, por el contrario, sí se reduce el número de estimaciones totales a un 17,2%. Por otro lado, el porcentaje de estimación parcial es el doble en primera instancia (24,7%) que en segunda instancia (12,7%) y desciende en algún punto porcentual en casación (10,8%).

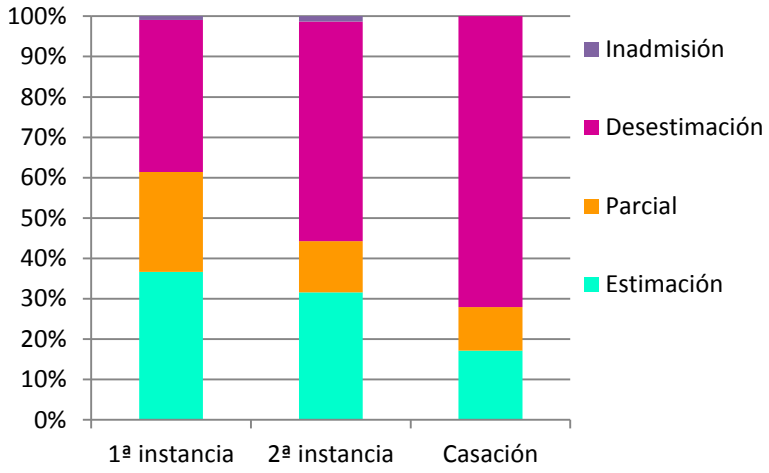
A partir de estos datos se constata una preocupante cifra de estimaciones en primera instancia, pero también en segunda instancia. Con respecto a la primera instancia, las cifras señaladas parecen denotar un problema de calidad en la actividad administrativa, que incurre en vulneraciones del ordenamiento jurídico y que exigen una actitud activa del recurrente para lograr la protección de sus intereses. En el caso de la contratación pública este porcentaje puede ponerse en relación con la complejidad de la normativa y su carácter cambiante en el periodo de tiempo analizado. El problema en esta situación es el traslado de los costes económicos y de tiempo, fundamentalmente, que ha de soportar el recurrente para hacer efectivos sus derechos.

En relación con la segunda instancia, el problema se plantea con respecto a la calidad de las sentencias de primera instancia –aunque para sacar conclusiones más depuradas debería poder ponerse en relación con el porcentaje de sentencias de primera instancia que son recurridas en segunda instancia–. Esta situación puede explicarse, tal vez, por distintos factores concomitantes como la necesidad de una mayor especialización

de los jueces en materia de contratación pública, la cambiante legislación y la inexistencia de criterios jurisprudenciales claros en torno a esta materia, entre otros. Desafortunadamente, la inexistencia de datos más desagregados impide profundizar más en estas variables para formular hipótesis más plausibles y con mayor capacidad explicativa.

En casación, la cifra de estimaciones desciende considerablemente con respecto a la segunda instancia, lo que podría conducir a afirmar una mejor calidad de las sentencias de segunda instancia con respecto a las de la primera. Sin embargo, una valoración adecuada de estas cifras debería ponerse en relación con el porcentaje de sentencias que se recurren en casación y que no está disponible en el momento de elaboración de este informe. En cualquier caso, sí parece razonable que las estimaciones se reduzcan en casación, última instancia del sistema judicial y donde solo deberían estimarse supuestos donde excepcionalmente el tránsito por las distintas instancias judiciales no haya sido eficaz en la eliminación de las posibles irregularidades jurídicas de la actuación administrativa y en la tutela de los derechos e intereses de los recurrentes.

**Figura 75. Sentido del fallo en la JCA en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]



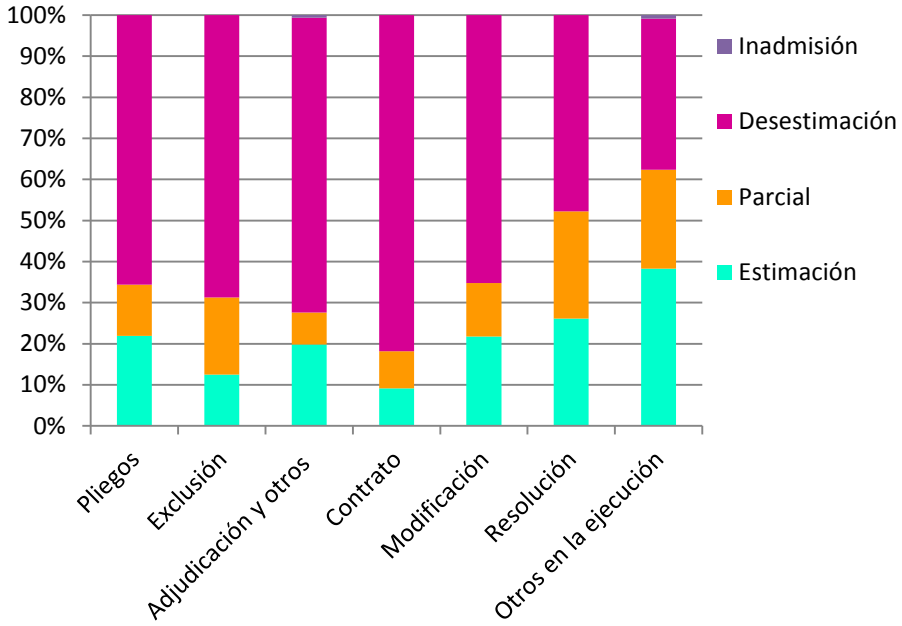

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

### *6.2. Sentido del fallo según la actividad administrativa impugnada*

Los datos expuestos con carácter general en torno al sentido del fallo han de ponerse en relación con el objeto impugnado. En la figura 76 se realiza un análisis del sentido del fallo en función del tipo de acto impugnado, previo o posterior a la celebración del contrato. En los litigios referidos a actuaciones previas a la celebración del contrato (pliegos, exclusión, adjudicación y otros) el porcentaje de desestimaciones es muy similar y es más elevado que en los casos de impugnación de actuaciones de ejecución, modificación y resolución de los contratos. En el mismo sentido, hay que destacar el bajo nivel de estimaciones que se produce en las impugnaciones de los propios contratos. Es posible que estas cifras puedan explicarse, al menos parcialmente, por la propia densidad de la normativa aplicable en la fase precontractual y postcontractual. Como ya se ha señalado, el Derecho de los contratos públicos se ha centrado tradicionalmente en la ejecución de los contratos. Las normas sobre el ejercicio de las prerrogativas de la Administración en este ámbito se han decantado a lo largo de los años, al igual que la jurisprudencia contencioso-administrativa en torno a las mismas. Por esa razón, puede existir una tendencia más acusada al reconocimiento de la posición jurídica de los contratistas en esos casos. Aunque, por otro lado, la existencia de una jurisprudencia consolidada debería conducir a la Administración a depurar mejor su funcionamiento *a limine*, evitando la creación de conflictos que terminen sustanciándose en sede jurisdiccional.

Algo distinto parece suceder en la fase precontractual donde la normativa ha sido muy cambiante en los últimos años y ha dado lugar a numerosos problemas de interpretación con motivo de la aplicación de Derecho europeo y de Derecho nacional de forma simultánea. Es posible que esta sea la razón por la que en estos casos los órganos judiciales muestran una mayor deferencia frente a la actuación administrativa, respetando en mayor medida su discrecionalidad técnica. La hipótesis en torno a la existencia de un posible mejor funcionamiento de la actuación administrativa antes de la celebración del contrato que después no cohonesta bien con los problemas que se derivan de la interpretación de la normativa y de los fuertes cambios a los que se ha visto sometido el régimen de licitación de los contratos. Por esa razón se descarta como una hipótesis explicativa valiosa de estos datos.

**Figura 76. Sentido del fallo en la JCA en razón de la actividad administrativa impugnada (2003-2014)** [en porcentaje]



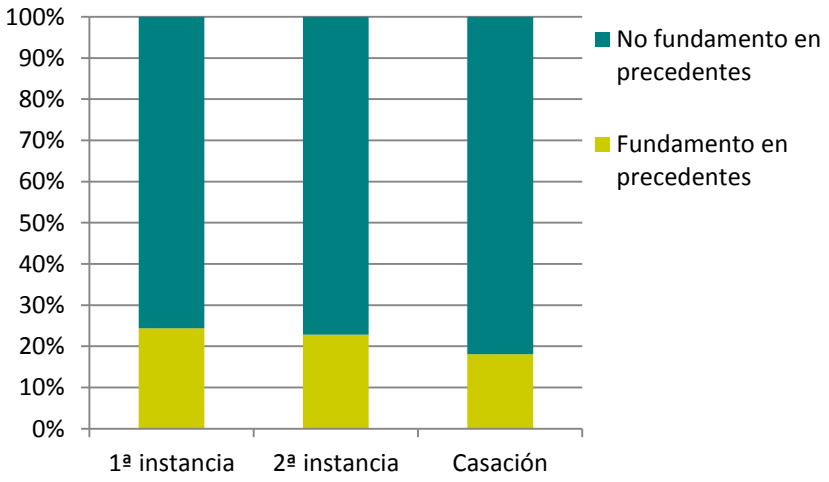

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

## 7. Decisión fundada en precedentes

Además de los parámetros formales de análisis del sentido del fallo que acaban de exponerse, se considera 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 materia de contratación pública en la JCA. Esto es, en qué porcentaje de las sentencias de la JCA se produce una remisión en bloque a un precedente o a varios precedentes para motivar la decisión adoptada [figura 77]. Este factor puede tener gran relevancia en la eficiencia de un sistema de justicia administrativa. Del estudio realizado se deduce una tendencia similar en todas las instancias a hacer un escaso uso de los precedentes como forma de fundamentación de la *ratio decidendi*. Aproximadamente solo una cuarta parte de las sentencias, con independencia de la instancia, reproduce fundamentos anteriores para resolver el litigio planteado. Esta circunstancia puede explicar la larga duración de los procesos, que puede deberse –entre otras causas– a la inexistencia de una jurisprudencia consolidada que pueda servir de

fundamento en la resolución de los litigios. Esta circunstancia es especialmente llamativa en el caso de la casación, donde tampoco se experimenta una mayor tendencia a la remisión a precedentes anteriores. Esta situación puede explicarse, tal vez, por los rápidos cambios normativos y jurisprudenciales –acaecidos tanto a nivel nacional como europeo– que dificultan la decantación de criterios jurisprudenciales que puedan agilizar la toma de decisiones judiciales. Otro factor que también puede contribuir a este contexto puede ser el alto grado de particularidades existentes en cada tipo de litigio planteado que exige una resolución más centrada en los detalles del caso concreto. E incluso puede pensarse en la ausencia de aplicación de la jurisprudencia existente. En cualquier caso, se pone de manifiesto la dificultad que encuentra el Tribunal Supremo para consolidar criterios jurisprudenciales que puedan agilizar la resolución de litigios y asegurar la aplicación igual de la normativa contractual en los casos similares, lo que puede llegar a distorsionar la posición institucional central que le corresponde dentro de la JCA.

**Figura 77. Decisiones fundadas en precedentes. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 8. Duración del proceso

La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis del funcionamiento de la justicia. Por esa razón, este parámetro se analiza con detenimiento a continuación en

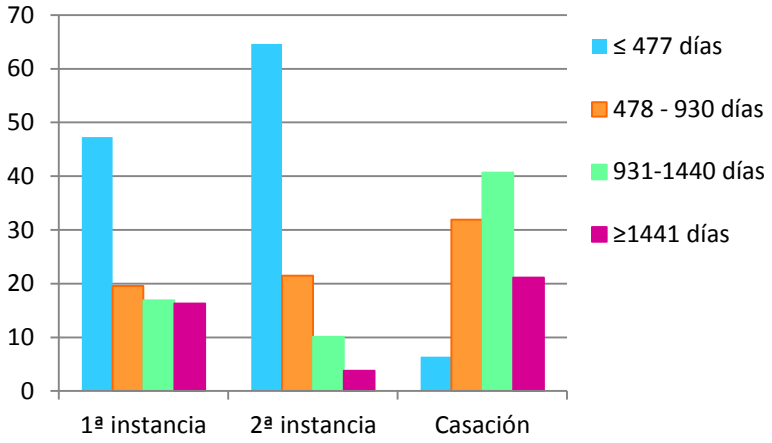
combinación con distintos factores que pueden identificar algunas distorsiones en la tramitación de los procesos contencioso-administrativos.

### *8.1. Duración de los procesos en razón de la instancia*

La duración media de los procesos en materia de contratación pública en relación con la instancia permite identificar una clara tendencia a la reducción del tiempo de resolución en la segunda instancia y a su aumento en casación [figura 78]. Parece razonable que en segunda instancia los procesos tengan una duración menor que en primera instancia por su naturaleza meramente revisable; sin embargo, esa misma argumentación no explica bien por qué en casación los procedimientos se alargan considerablemente. Podría pensarse que los casos revisten una mayor complejidad y que la elaboración de jurisprudencia requiere una mayor reflexión; o también podría identificarse una falta de medios suficientes en el Tribunal. No obstante, hay que tener en cuenta que la inexistencia de un desglose de estos datos por años impide analizar la evolución a la reducción del tiempo de los litigios en casación que se ha producido en los últimos años. Todas las reflexiones en torno a la duración de los procesos han de analizarse, por tanto, con esa cautela.

Como se aprecia en la siguiente figura, mientras que en primera y segunda instancia un alto porcentaje de los procesos tiene una duración igual o inferior a 477 días –en concreto, un 47,3% y un 64,6% de los procesos tramitados en estas instancias, respectivamente–, esa cifra desciende considerablemente en la casación –exactamente a un 6,4%–. En el otro extremo, solo un 3,8% de los procedimientos en segunda instancia tienen una duración igual o superior a los 1.441 días; porcentaje que se eleva en la primera instancia –al 16,3%– y en casación –al 21,1%–.

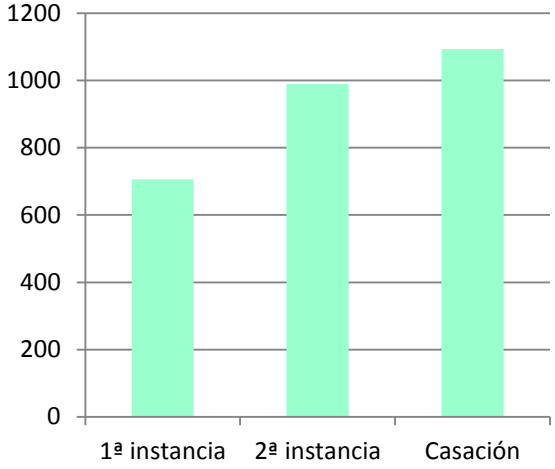
**Figura 78. Duración del proceso según la instancia en la JCA (2003-2014)** [en porcentaje]




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

En este sentido, a continuación se ofrece en la figura 79 la duración media de los asuntos en materia de contratación pública en cada una de las instancias. Así, en atención a los datos que ofrecemos podemos imaginar un caso arquetípico de recurso contra la adjudicación de un contrato público: se resolvería en 706 días en primera instancia; en segunda instancia transcurrirían 990 días; y, si tuviera acceso a la casación, habría tardado más de 1094 días en resolverse en esta última instancia –estas cifras son coherentes con la duración media de 440,4 días de los procesos de contratos ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los TSJ, así como con los 387,16 días que se registran ante los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo–. Con base en estos datos, el tiempo medio de resolución de un asunto asciende a un total de 2790 días (más de siete años). Esta es una duración difícilmente compatible con las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión, en su vertiente de derecho a un proceso sin dilaciones indebidas. Sin embargo, como se ha señalado, en los últimos años se ha reducido esta duración. La evolución, por tanto, podrá ser analizada en futuras ediciones de este informe.

**Figura 79. Duración media del proceso en la JCA. Datos agregados según la instancia (2003-2014)** [en días]




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

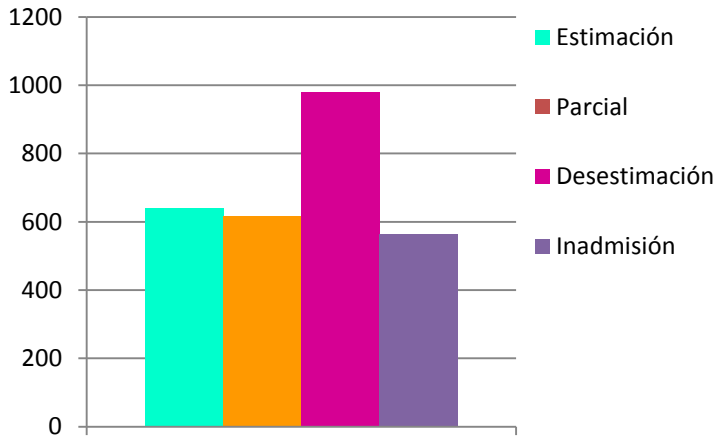
## *8.2. Duración de los procesos según el sentido del fallo y el tipo de tutela*

El análisis de la duración de los procesos por instancias arroja unas interesantes cifras, que exigen la realización de un estudio más detallado de esta variable. Por esa razón, se ha investigado la posible relación existente entre la duración del proceso y otros factores, como el sentido del fallo y el tipo de tutela brindado contenido en la sentencia. En atención a los datos analizados, el sentido del fallo no parece ser un factor determinante de la duración de los procesos, aunque sí se observa una tendencia a una duración mayor de los procesos en los casos de desestimación –la media es de 979 días–; que contrasta con la menor duración de los procesos en los supuestos de estimación –con una media de 641 días–, y que se reduce aún más en aquellos supuestos en los que el fallo es parcialmente estimatorio –con una media de 616 días– [figura 80]. Los casos de inadmisión analizados no son suficientemente significativos como para derivar consecuencias en este análisis, aunque el cálculo de la media de duración de los procesos en estos casos la equipara a los supuestos de estimación y estimación parcial.

La mayor duración de los procesos en los casos de desestimación puede explicarse, quizás, entre otros factores, por la existencia de una

tendencia de los jueces y magistrados a aumentar sus cautelas a lo largo de la tramitación del procedimiento antes de resolver en sentido desestimatorio. Mientras que en los casos de estimación total o parcial de las pretensiones del recurrente, el procedimiento se tramita con una mayor agilidad. Asimismo, al valorar los datos agregados de las distintas instancias, hay que tener en cuenta que en casación, donde los procedimientos tienen una mayor duración en términos generales, el porcentaje de asuntos desestimados es más elevado, lo que puede afectar especialmente a los resultados obtenidos.

**Figura 80. Duración media del proceso según el sentido del fallo. Datos agregados de todas las instancias (2003-2014)** [en número de días]

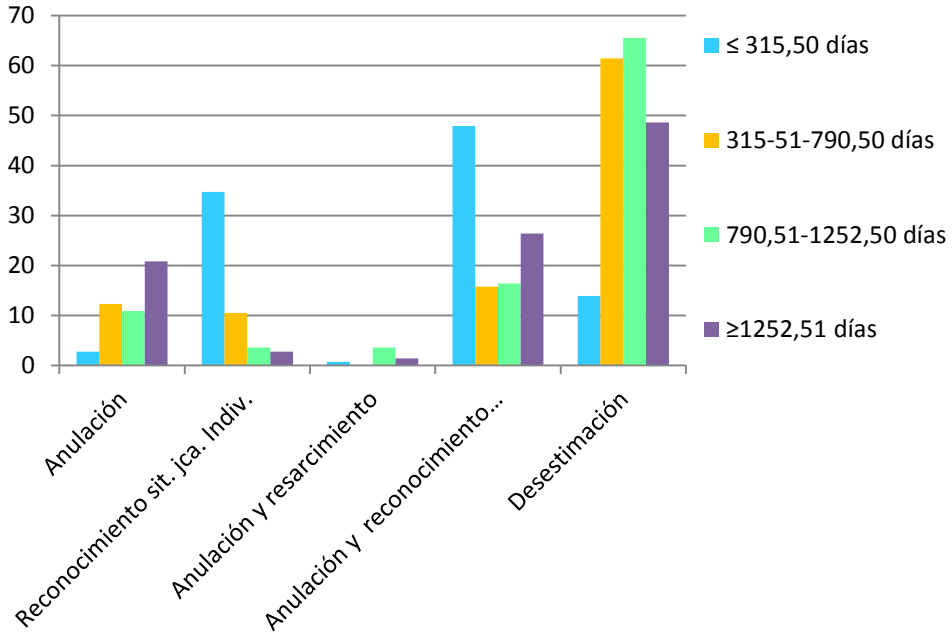



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

En cuanto al tipo de tutela brindado en el fallo, a continuación se analiza la posible relación existente entre este factor y la duración de los procesos. Los datos obtenidos en casación no son suficientemente significativos como para ser tenidos en cuenta en este informe. De modo que se analizan únicamente los datos en primera y segunda instancia [figuras 81 y 82]. En estas dos instancias se constata la tendencia general a que la duración de los procesos sea más larga en las resoluciones de sentido desestimatorio. La duración de los procesos tiende a reducirse en los casos en que la sentencia tiene sentido anulatorio y de reconocimiento de una situación jurídica individualizada en primera instancia. En segunda instancia, por el contrario, en estos mismos casos se concentra un elevado porcentaje de asuntos que tiene una mayor duración en días. La revisión

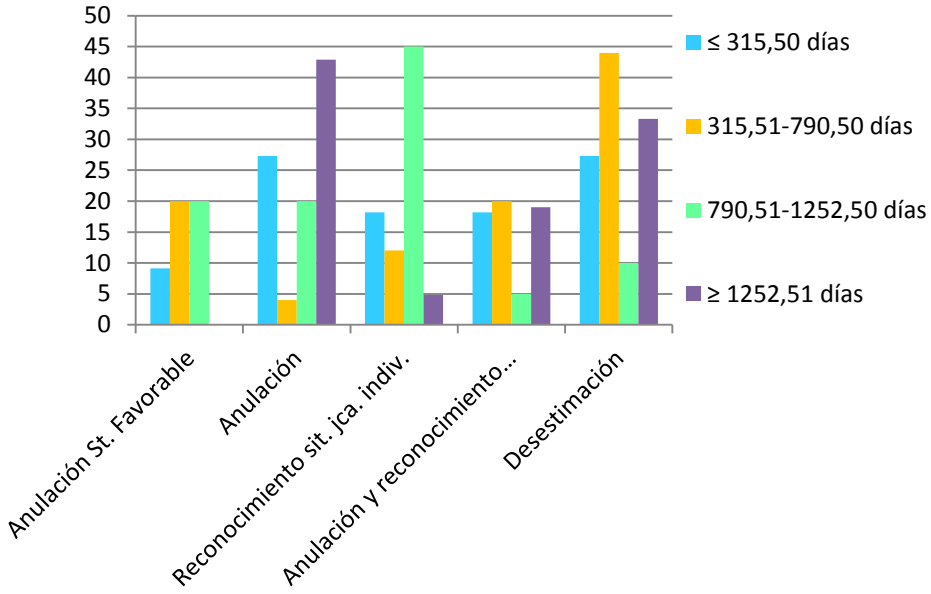
de las decisiones judiciales previas parece conllevar un mayor tiempo de tramitación del proceso.

**Figura 81. Duración del proceso según el tipo de tutela en primera instancia ante la JCA (2003-2014)** [en porcentaje]




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

**Figura 82. Duración del proceso según el tipo de tutela en segunda instancia ante la JCA (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 9. 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 función de las costas –al igual que las tasas– como mecanismo disuasorio frente a los posibles recurrentes. A continuación se analizan los datos de imposición de costas en el sector de los contratos públicos en razón de la instancia y del tipo de recurrente. Los datos obtenidos en torno a este criterio de funcionamiento de la JCA ponen de manifiesto una tendencia a imponer las costas a medida que se transita por las distintas instancias [figura 83]. Así, mientras que en primera instancia la imposición de las costas solo afecta al 8,1% de los casos, en segunda instancia ese porcentaje asciende al 34,2% y alcanza el 71,1% en casación.

Estos datos encajan perfectamente con la regulación vigente durante la mayor parte del periodo analizado (2003-2014). De acuerdo con la anterior redacción del art. 139.1 LJCA, las costas debían imponerse “a la parte que sostuviere su acción o interpusiere los recursos con mala fe o

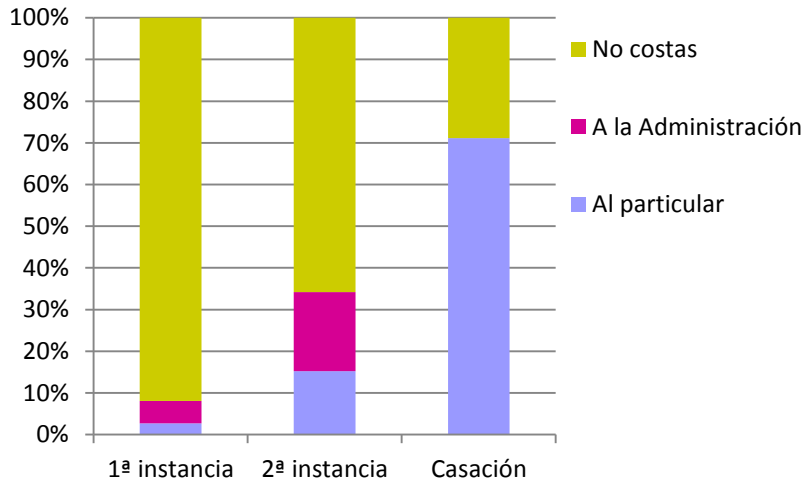
temeridad", así como en los casos en los que "de otra manera se haría perder al recurso su finalidad". Conforme a los datos la imposición de costas en primera instancia es prácticamente anecdótica. Si estos datos se ponen en relación con el sentido del fallo, parece posible percibir una fuerte sensibilidad de jueces y magistrados hacia los recurrentes en primera instancia, dada la elevada probabilidad de estimación de sus recursos. Parece que no quiere trasladarse a los recurrentes un mayor coste por tener que acudir a un procedimiento judicial con el fin de obtener protección frente a una actuación administrativa que, como se ha visto, no es conforme a Derecho en un alto porcentaje de casos [*supra* figuras 75 y 76]. En esta instancia se hace valer, además, el derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente de acceso a la jurisdicción, lo que también puede contribuir a reforzar esa percepción en el seno de la judicatura.

Algo bien distinto parece suceder en segunda instancia y en casación, ámbitos para los que en el art. 139.2 LJCA (que no ha sido objeto de modificación) se establece la regla del vencimiento en la imposición de las costas, "salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición". De acuerdo con los datos, no parece que se haya aplicado esta posibilidad en muchos casos. El hecho de que en segunda instancia y en la casación no se ejerza el derecho de acceso a la jurisdicción, sino el derecho de acceso al recurso –que tiene una menor densidad en términos de protección constitucional– puede explicar también el creciente porcentaje de condena en costas en estas instancias.

En cuanto a la trascendencia que haya podido tener la reforma del sistema de imposición de costas –realizada a través de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal– para la lectura de estos datos, hay que señalar que el análisis jurisprudencial realizado impide desglosar por años los distintos resultados, con el fin de asegurar la aleatoriedad y, por tanto, la fiabilidad de los mismos. Por esa razón, no puede identificarse un cambio de tendencia en la imposición de costas judiciales a partir de la entrada en vigor de la nueva legislación sobre costas. En futuras ediciones de este informe este será un dato fundamental a tener en cuenta. Por el mismo motivo tampoco cabe pronunciarse acerca del impacto que puede haber tenido la implantación de las tasas judiciales en la JCA (en virtud 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).

**Figura 83. 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*

El análisis de la posible relación entre la condena en costas y el tipo de recurrente (persona física, persona jurídica y Administración pública) no ha arrojado datos suficientemente significativos como para ser tenidos en cuenta en este informe. En atención a la anterior figura sí llama la atención la distribución de la imposición de costas entre los particulares (personas físicas y jurídicas de forma agregada) y la Administración. Mientras que en primera y segunda instancia el porcentaje de asuntos en los que se condena a unos y otra es prácticamente igual, en casación desaparecen las condenas en costas a la Administración y únicamente se condena a los particulares. Para analizar estas cifras con mayor profundidad deberían poder compararse con los datos globales de impugnación por la Administración y por los particulares en casación. Por lo que la explicación de los mismos no puede llevarse más lejos en este momento.

# VI

# El funcionamiento de la justicia administrativa: la responsabilidad patrimonial de la Administración

# I. Las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial de la Administración*

## 1. Datos generales

La descripción del marco normativo aplicable en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones no plantea especiales dificultades. Por un lado, el artículo 149.1.18ª de la Constitución Española atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar "el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas", 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 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, apenas se han producido cambios legislativos importantes en esta materia durante los años cubiertos por este estudio.

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). De esta forma, el acceso a los tribunales se produce normalmente como reacción frente a la desestimación recaída en fase administrativa. De ahí que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo sea el único competente para conocer "de las cuestiones que se susciten en relación con (…) [l]a responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquéllas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurran con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad" (art. 2.e) LJCA).

---

* Esta sección ha sido redactada por Fernando Pastor Merchante.

Es cierto que existen algunos supuestos en los que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se sustancian directamente ante el orden contencioso-administrativo. La anulación de un acto o disposición administrativa no presupone derecho a indemnización (art. 142.4 LRJ-PAC), pero tampoco la excluye. No en vano, el art. 31.2 de la LJCA prevé la posibilidad de que, junto a la anulación de un acto o disposición general, se pretenda "el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de las medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma, entre ellas la indemnización de los daños y perjuicios, cuando proceda". De ahí que las reclamaciones dirigidas a obtener una indemnización por los daños sufridos como consecuencia de un acto administrativo o de una disposición de carácter general suelan plantearse, directamente, ante el mismo juzgado o tribunal al que se solicita la anulación del acto o disposición lesivos. Sin embargo, es importante señalar que estos supuestos no han sido codificados como asuntos de responsabilidad patrimonial (sino como asuntos pertenecientes al sector correspondiente en función de la pretensión principal), por lo que no aparecen en la muestra.

De lo anterior se derivan dos observaciones importantes para un estudio de este tipo. La primera observación es que los litigios sobre responsabilidad patrimonial que se ventilan ante el orden contencioso-administrativo son normalmente la continuación de una reclamación formulada ante –y desestimada por– la propia Administración (ya sea total o parcialmente, y por acto expreso o en aplicación de la regla del silencio negativo del artículo 142.7 LRJ-PAC). La segunda idea es 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. Ambas ideas no hacen sino reforzar la necesidad de analizar ambas fases para poder obtener un diagnóstico completo y fiable acerca del funcionamiento de la justicia administrativa en materia de responsabilidad patrimonial.

## 2. Ficha metodológica

Aunque las reclamaciones de responsabilidad patrimonial se inician normalmente ante la propia Administración, no existen en este campo órganos especializados como los analizados en los otros dos sectores

cubiertos por este informe (tributos y contratación pública). La regla general es que las reclamaciones se resuelven por "el Ministro respectivo" o por "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 agregados 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. El art. 142.3 de la LRJ-PAC establece que será preceptivo 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 todos cada año. Esta es la razón por la que el estudio de la vía administrativa en las reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial se apoya en los datos extraídos de estas memorias.

Es importante señalar que este método presenta, al menos, dos limitaciones importantes. La *primera* 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. La *segunda* limitación tiene que ver con el carácter necesariamente parcial de la información contenida en las memorias del Consejo de Estado y de los órganos consultivos autonómicos. Esta información es parcial en dos sentidos distintos. Es parcial porque 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. Es parcial, asimismo, porque 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.

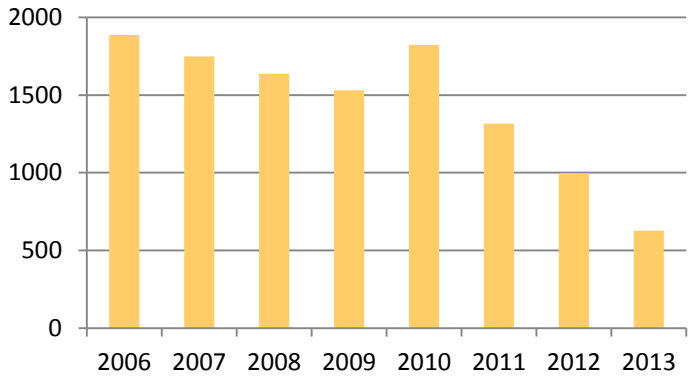
## 3. Volumen de actividad

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.

El siguiente gráfico 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. El gráfico pone de manifiesto 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). Sin embargo, lo más probable es que esta caída no refleje una disminución en el volumen total de reclamaciones interpuestas contra la Administración General del Estado y que sea sencillamente fruto de la modificación del umbral mínimo del importe de las reclamaciones para las que el dictamen es preceptivo. En efecto, el inicio de la caída coincide con la entrada en vigor de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, cuya disposición final cuadragésima le dio al artículo 142.3 de la LRJ-PAC su redacción actual, fijando en 50.000 € el importe mínimo de las reclamaciones para las cuales el dictamen del

Consejo de Estado es preceptivo. Con anterioridad a dicha ley, el umbral mínimo era de 6.000 €, según lo dispuesto en el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (según la redacción introducida por la Ley Orgánica 3/2004, de 28 de diciembre).

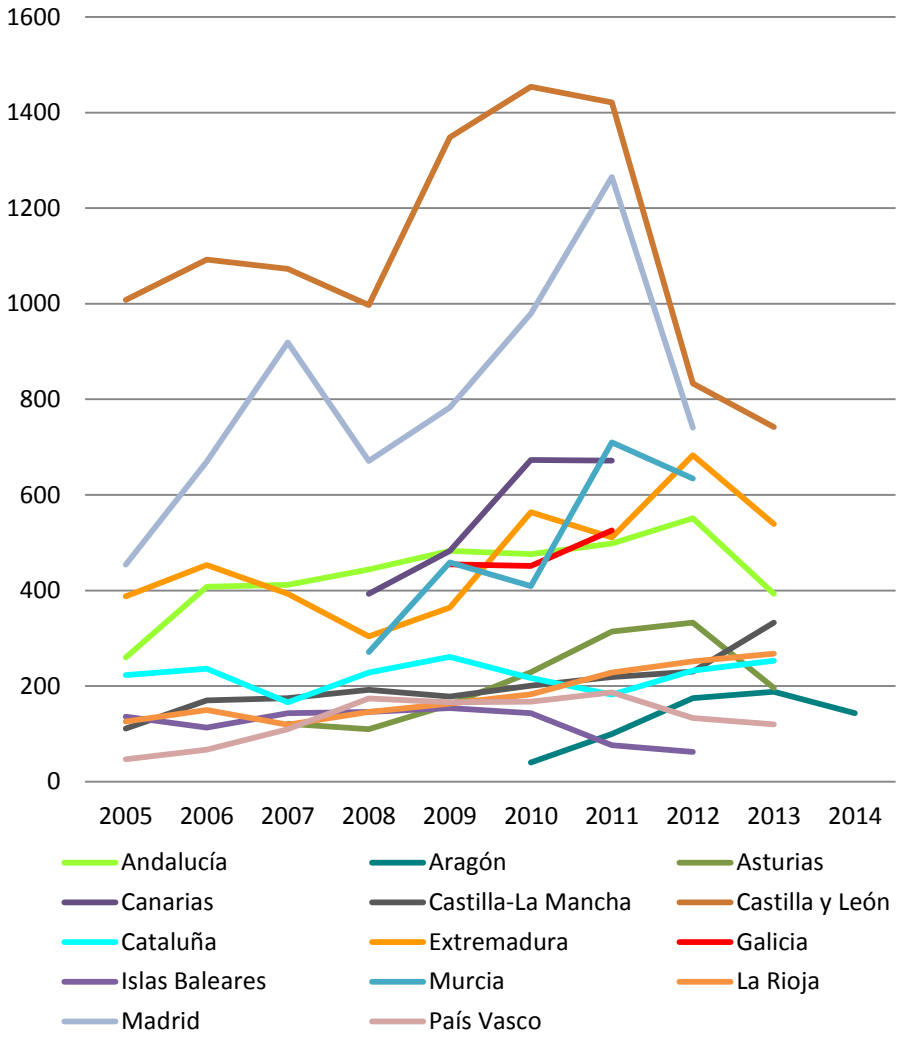
**Figura 84. Volumen de dictámenes emitidos por el Consejo de Estado en materia de responsabilidad patrimonial (2006-2013)** [en número]




*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 del gráfico 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 dicha Comunidad 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 art. 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 85. Volumen de dictámenes emitidos por los órganos consultivos de las Comunidades Autónomas en materia de responsabilidad patrimonial (2005-2014)** [en número]




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

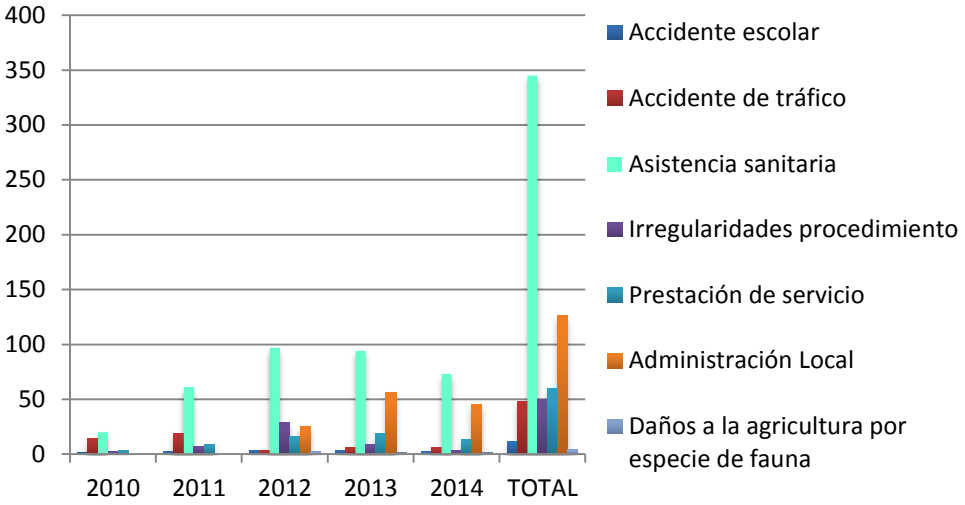
## 4. Tipos de materias en las que se producen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial

Las memorias de actividad de algunos órganos consultivos ofrecen datos desagregados en función del tipo de materias en los que se

producen las reclamaciones informadas por cada órgano. Esta información queda reflejada en los siguientes gráficos. Únicamente se incluyen gráficos para aquellos órganos que ofrecen esta información en sus memorias, que son el Consejo Consultivo de Aragón, el Consejo Consultivo de Castilla y León, el Consejo Consultivo de las Illes Balears, el Consejo Consultivo de Extremadura y el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid. Los criterios de clasificación material de las reclamaciones varían de un órgano a otro, de ahí que se ofrezcan gráficos independientes para cada uno de ellos, respetando en cada caso el desglose por variables ofrecido por cada órgano.

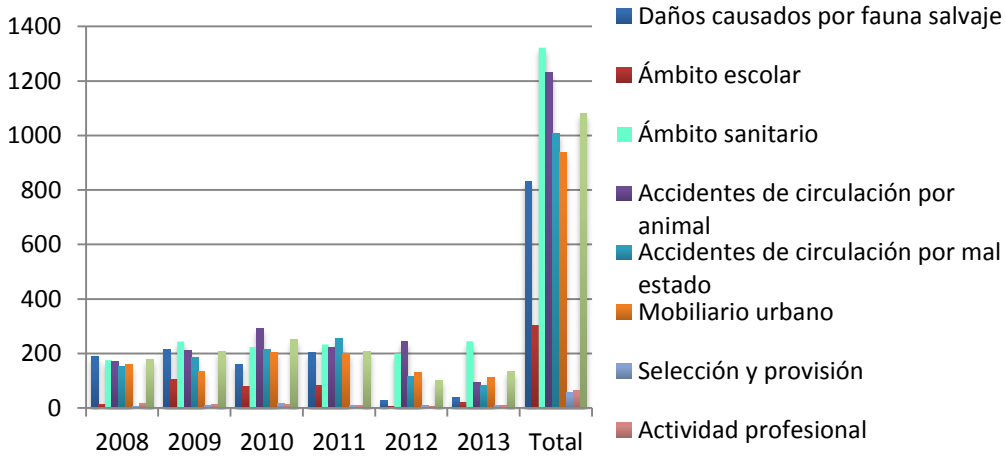
En este sentido, los gráficos confirman la importancia de las reclamaciones de responsabilidad en materia de asistencia sanitaria, puesto que son las más numerosas en todos los casos salvo en el del Consejo Consultivo de Extremadura. Destaca asimismo el volumen de reclamaciones relacionadas con el tráfico vial. De nuevo, la desagregación de estos supuestos varía de un órgano consultivo a otro, pero en todos los casos se produce un número importante de reclamaciones en esta materia. En los casos de Extremadura y Castilla y León, llama la atención además el elevado número de reclamaciones relacionadas con la fauna salvaje.

**Figura 86. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Aragón (2010-2014)** [en número]



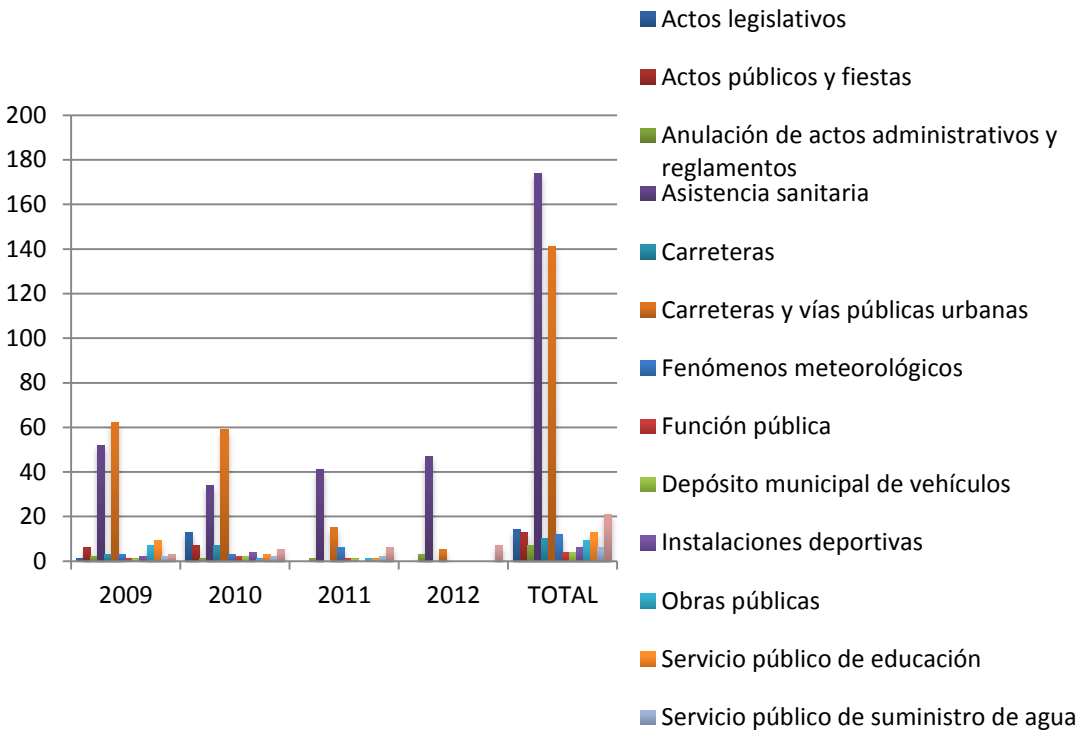

*Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos*

**Figura 87. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Castilla y León (2008-2013)** [en número]



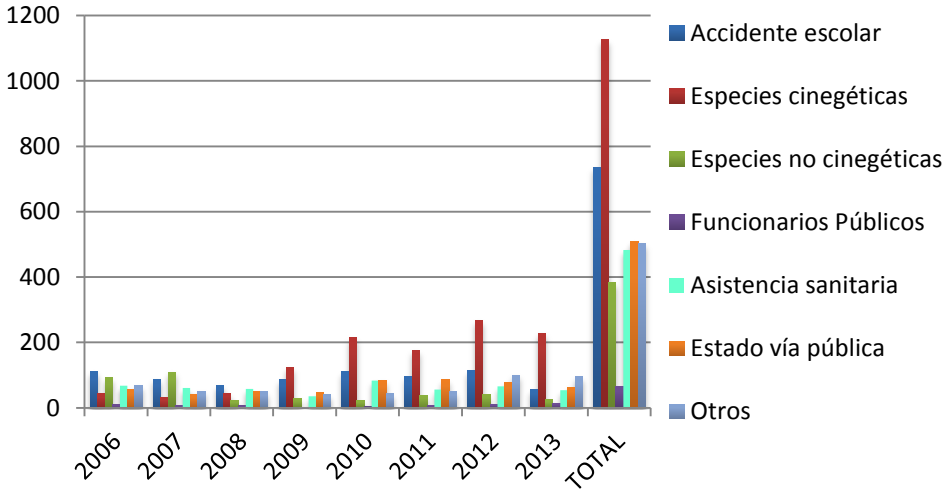

*Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos*

**Figura 88. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de las *Illes Balears* (2009-2013)** [en número]



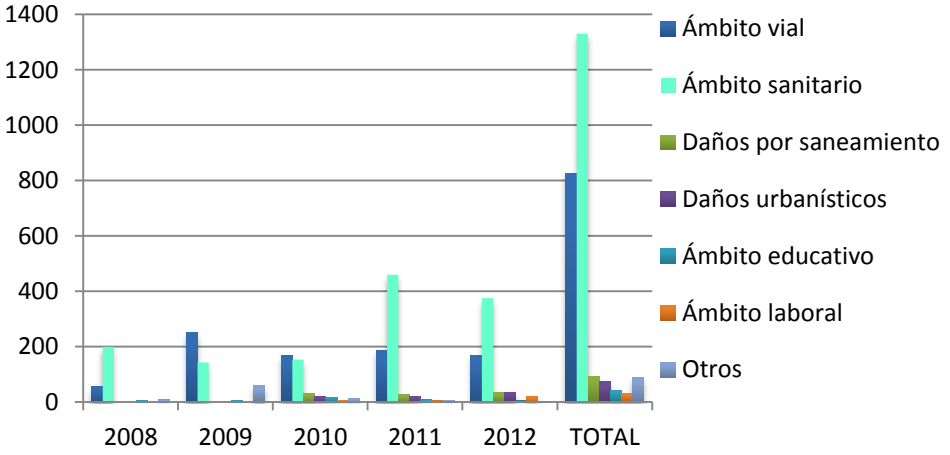

*Fuente: elaboración propia a partir de las memorias de los órganos consultivos autonómicos*

**Figura 89. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de Extremadura (2005-2013)** [en número]




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

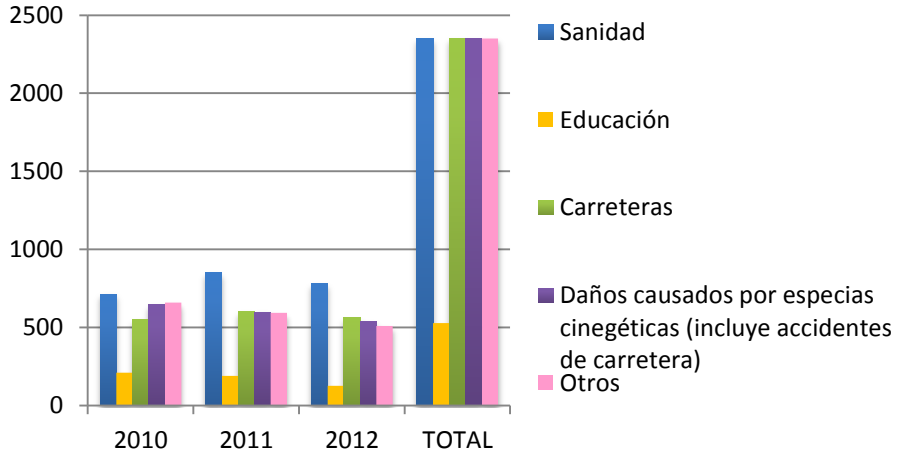
**Figura 90. Clasificación por materias de los dictámenes sobre responsabilidad patrimonial emitidos por el Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (2008-2012)** [en número]




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

La heterogeneidad de criterios clasificatorios utilizados en las distintas memorias dificulta la interpretación de los datos. Para mitigar este problema, se ofrece a continuación un gráfico en el que se han agregado los datos ofrecidos por las memorias de estos cinco órganos consultivos. Sin embargo, este gráfico presenta importantes limitaciones. En primer lugar, únicamente se han agregado los datos correspondientes a las variables que se repiten en las distintas memorias, lo cual explica la importancia de la categoría residual etiquetada como "otros". En segundo lugar, únicamente se han agregado los datos correspondientes a los tres años para los que hay información en las cinco memorias (2010, 2011 y 2012). Finalmente, no es posible valorar si la información recogida en las cinco memorias utilizadas en esta sección es representativa del universo total de reclamaciones sobre responsabilidad patrimonial, por lo que es necesario aproximarse a estos datos con mucha cautela.

**Figura 91. 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 (2010-2012)** [en número]




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

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

### 1. Recurso administrativo

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, dado que estos casos no han sido codificados como asuntos sobre responsabilidad patrimonial en este estudio, no es necesario detenerse en el análisis de la variable que se refiere a la existencia o inexistencia de recurso administrativo previo.

### 2. Actividad administrativa impugnada

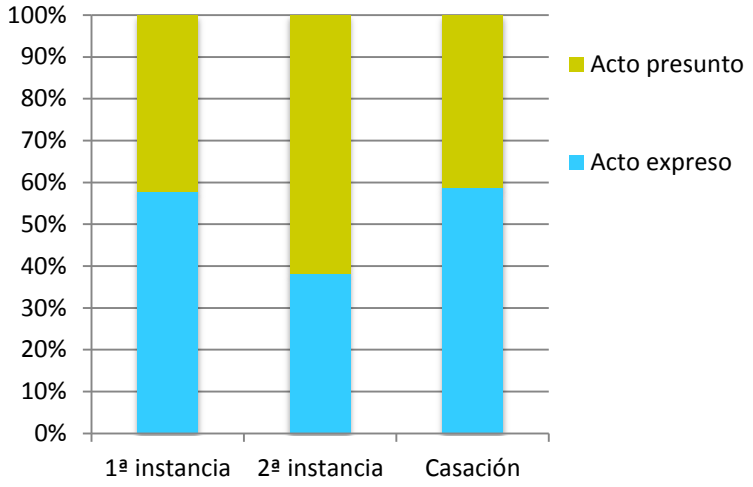
La codificación de los datos obtenidos a partir de la muestra de sentencias analizada ha permitido medir el porcentaje de recursos que se interponen contra actos expresos y contra actos presuntos. El siguiente gráfico muestra que en primera instancia es más frecuente que los recursos tengan por objeto un acto expreso (57,7%) que un acto presunto (42,3%), mientras que en segunda instancia ocurre lo contrario: es más frecuente que los recursos tengan por objeto un acto presunto (61,9%) que un acto expreso (38,1%). El gráfico muestra también que en casación la distribución de asuntos en función del objeto es casi idéntica que en primera instancia, puesto que la frecuencia de los recursos que tienen por objeto un acto expreso (58,8%) es ligeramente superior a la de los recursos que tienen por objeto un acto presunto (41,2%).

La interpretación de los datos relativos al tipo de objeto de los asuntos en la primera instancia jurisdiccional daría más juego si pudieran cruzarse con datos acerca del volumen y resultado de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial en la vía administrativa. En ausencia de

estos datos, no es posible elaborar ningún tipo de hipótesis fundamentada acerca del impacto que tiene la forma de terminación del procedimiento administrativo sobre el volumen de litigiosidad en materia de responsabilidad. Tan solo es posible constatar que el porcentaje de recursos dirigidos contra actos expresos es ligeramente superior al porcentaje de recursos dirigidos contra actos presuntos, a pesar de lo cual el porcentaje de estos últimos es considerable (42,3%). 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).

Por el contrario, la comparación entre los porcentajes de una instancia a otra sí permite elaborar algunas hipótesis. En efecto, es interesante constatar que el porcentaje de asuntos que tienen por objeto un acto presunto crece casi 20 puntos si comparamos los valores de la primera (42,9%) y la segunda instancia (61,9%). Este dato sugiere que los particulares alcanzan con mayor frecuencia la segunda instancia jurisdiccional cuando sus reclamaciones en la vía administrativa concluyen sin pronunciamiento expreso de la Administración. No está clara cuál es la explicación para esta observación, pero podría estar relacionada con las características de los asuntos en los que la Administración deja que opere el silencio negativo –si tiende a hacerlo, por ejemplo, en asuntos complejos, en los que la ausencia de una solución clara genera incentivos para que los particulares no se conformen con una decisión desestimatoria–. En cualquier caso, esta observación no hace sino reforzar la necesidad de explorar la relación entre los mecanismos de control administrativos y contencioso-administrativos: 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.

**Figura 92. Objeto de la impugnación ante 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*

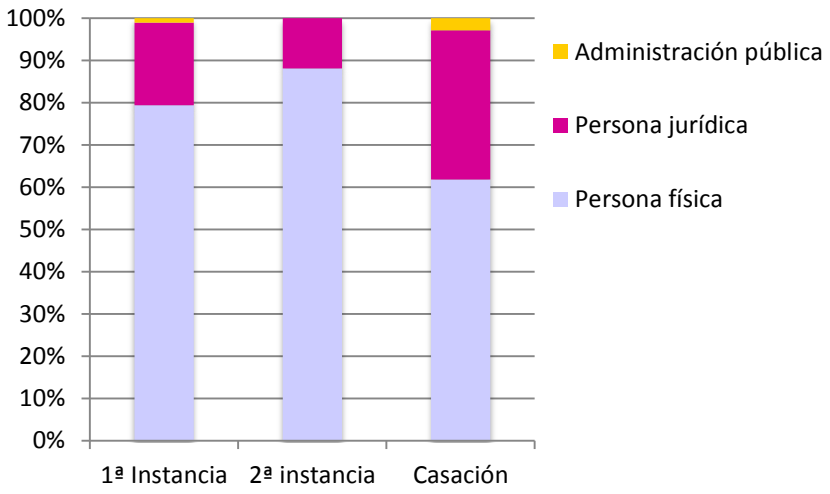
## 3. Tipo de recurrente

El análisis del tipo de recurrente en origen de los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración permite observar que, en este campo, la mayor parte de los litigios son iniciados por personas físicas. Tal y como se observa en el siguiente gráfico, esta constatación es válida para todas las instancias jurisdiccionales. Aunque los porcentajes varían, en todas ellas existe una clara preponderancia de las reclamaciones formuladas por personas físicas (79,4% en primera instancia; 88,1% en segunda instancia; y 35,3% en casación) con respecto a las formuladas por personas jurídicas (19,5% en primera instancia; 11,9% en segunda instancia; y 35,3% en casación). Se observa asimismo que las reclamaciones formuladas por otras Administraciones públicas son prácticamente simbólicas (1,1% en primera instancia; 0% en segunda instancia; y 2,9% en casación).

La comparación de los datos entre las distintas instancias permite realizar algunas observaciones adicionales. Se observa, por un lado, que el porcentaje de asuntos en los que los recurrentes son personas físicas crece en casi 10 puntos entre la primera y la segunda instancia. Este dato podría indicar una mayor tasa de éxito de las personas jurídicas en la

primera instancia, pero para afirmarlo sería necesario cruzar datos sobre tipo de recurrente (persona física o persona jurídica) y sentido del fallo en la primera instancia (estimación o desestimación). Se observa, por otro lado, que el porcentaje de asuntos iniciados por personas físicas alcanza su nivel más bajo en la casación, ámbito en el que el porcentaje de asuntos iniciados por personas jurídicas alcanza el 35,3%. Este dato podría deberse a la mayor cuantía de sus reclamaciones, que facilita el acceso a la casación.

**Figura 93. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [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.*

## 4. Administración recurrida

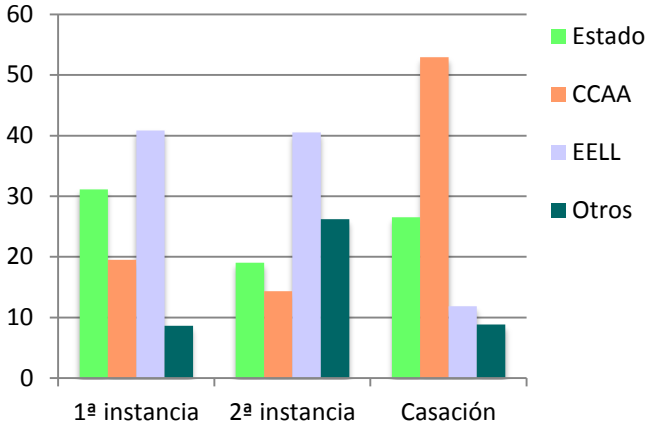
Los datos elaborados para el análisis del tipo de Administración recurrida en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial carecen de la significación estadística necesaria para elaborar un análisis fiable de los mismos. Por tanto, es necesario aproximarse a ellos con cautela. El siguiente gráfico muestra que existe un reparto bastante equilibrado entre las reclamaciones dirigidas contra los distintos tipos de Administración en todas las instancias, aunque sobresalen los asuntos dirigidos contra las

Administraciones locales en primera (40,8%) y segunda instancia (40,5%) y contra las Administraciones autonómicas en casación (52,9%). El volumen de asuntos dirigidos contra las entidades locales es más sorprendente si cabe, dado que en la elaboración de la muestra no se han incluido sentencias de los juzgados de lo contencioso-administrativo, órganos ante los cuales se ventilan gran parte de los asuntos que afectan a dichas Administraciones.

La preponderancia de las reclamaciones dirigidas contra las Administraciones locales en primera y segunda instancia puede deberse al elevado volumen de competencias *materiales* ejercidas por las entidades locales, que dan lugar a una interacción mayor y más directa entre Administración y administrados y, por ende, a una mayor probabilidad de lesión y conflicto. Sorprende, en cambio, cómo evoluciona de una instancia a otra el porcentaje de asuntos relacionados con la Administración general del Estado y contra las Administraciones autonómicas. A la vista de la amplitud de las competencias ejercidas por estas últimas –y dado que incluyen sectores tan relevantes en el ámbito de la responsabilidad patrimonial como la sanidad– cabría esperar una frecuencia mayor en el caso de las reclamaciones dirigidas contra ellas.

Por otro lado, el protagonismo de las reclamaciones dirigidas contra las Administraciones autonómicas en casación puede deberse a una combinación de factores: es posible que la introducción de un filtro por cuantía reduzca en mayor medida los asuntos locales que los asuntos relacionados con otros niveles de gobierno y que esto explique el aumento relativo de los asuntos dirigidos contra otros tipos de Administración. Pero probablemente esto sea insuficiente para explicar el aumento en casi 40 puntos de los asuntos autonómicos en casación con respecto a su porcentaje en segunda instancia.

**Figura 94. Tipo de Administración recurrida (2003-2014)** [en porcentaje]




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

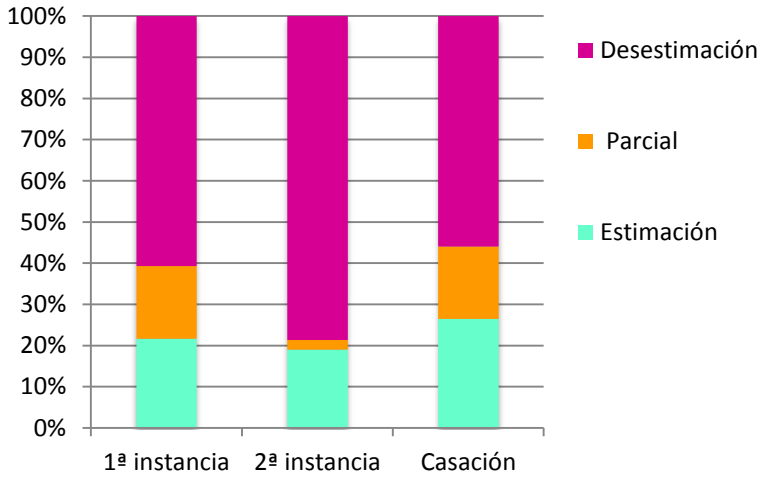
## 5. Sentido del fallo

Los datos elaborados para el análisis del sentido del fallo en la sentencias sobre responsabilidad patrimonial carecen de la significación estadística necesaria para elaborar un análisis fiable de los mismos. Por tanto, es necesario aproximarse a ellos con cautela. El siguiente gráfico muestra que predominan claramente las sentencias desestimatorias de las reclamaciones por responsabilidad patrimonial en todas las instancias (60,7% en primera instancia; 78,6% en segunda instancia; y 55,9% en casación), aunque la frecuencia con la que se produce la estimación (total o parcial) de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial no parecen desdeñables (39,3% en primera instancia; 21,4 % en segunda instancia; y 44,1% en casación). Estos datos sugieren que la tasa de éxito de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se plantean ante el orden contencioso-administrativo es considerable.

Por otro lado, llama la atención la frecuencia con la que la segunda instancia desemboca en desestimación (78,6%). Este porcentaje tan elevado puede deberse al diseño mismo del recurso de apelación, en el que se produce una limitación de las posibilidades de prueba (toda vez que el artículo 85.3 de la LJCA permite únicamente aquéllas que hubieran sido denegadas o que no hubieran sido debidamente practicas) y, por tanto, una revisión necesariamente parcial de los hechos. El diseño del recurso

introduce por tanto un sesgo conservador que favorece la desestimación del recurso y, por ende, la confirmación del fallo de la instancia.

**Figura 95. 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*

## 6. Decisión fundada en precedentes

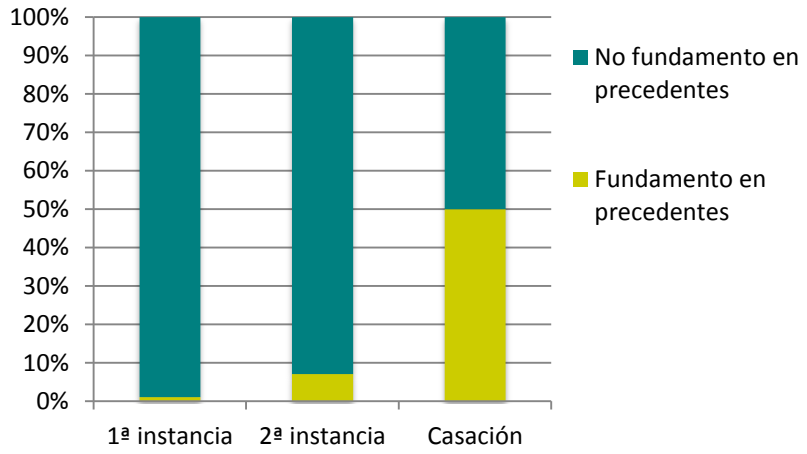
El siguiente gráfico muestra la frecuencia con la que las sentencias analizadas invocan fundamentos de sentencias anteriores en cada una de las instancias. Esta medición pretende determinar el grado de consolidación de jurisprudencia y de remisión a los precedentes que hay en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones. Esto es, en qué porcentaje de las sentencias de la JCA se produce una remisión en bloque a un precedente o a varios precedentes para motivar la decisión adoptada. Este factor puede tener gran relevancia en la eficiencia de un sistema de justicia administrativa.

En este sentido, lo más destacable es el contraste entre la frecuencia con la que se recurre a esta técnica en la casación (50%) y en las dos instancias inferiores (1,1% en primera instancia y 7,1 % en segunda instancia). Estos datos permiten hacer dos observaciones. Por un lado, el hecho de que el Tribunal Supremo recurra a esta técnica con tanta frecuencia sugiere que dicho tribunal cuenta con una jurisprudencia consolidada sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, lo cual

le permite apoyarse con mucha frecuencia fundamentos de sentencias anteriores para resolver los recursos de casación a los que se enfrenta en esta materia. Este fenómeno se explica probablemente en parte por la estabilidad del marco normativo por el que se rigen las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, estabilidad que facilita la consolidación y repetición de criterios jurisprudenciales.

Por otro lado, sorprende que esta misma técnica no sea utilizada con más frecuencia, en primera y segunda instancia, por el resto de juzgados y tribunales que integran el orden contencioso-administrativo. Es posible que el contraste entre los datos recabados en casación y en las dos instancias inferiores se deba al peso específico que tienen los elementos fácticos en los asuntos sobre responsabilidad, donde cuestiones como la demostración del daño y la relación de causalidad atraen una parte importante del esfuerzo argumentativo de los órganos jurisdiccionales. Es posible también que esta divergencia se deba precisamente a la existencia de doctrinas jurisprudenciales tan consolidadas –tan "interiorizadas" por los operadores jurídicos y, en lo que aquí interesa, por los juzgados y tribunales que integran el orden jurisdiccional contencioso-administrativo– que no es necesario referirse expresamente a fundamentos de sentencias anteriores.

**Figura 96. Reproducción de fundamentos anteriores para la resolución de los litigios. Desglose en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 7. Duración de los procesos

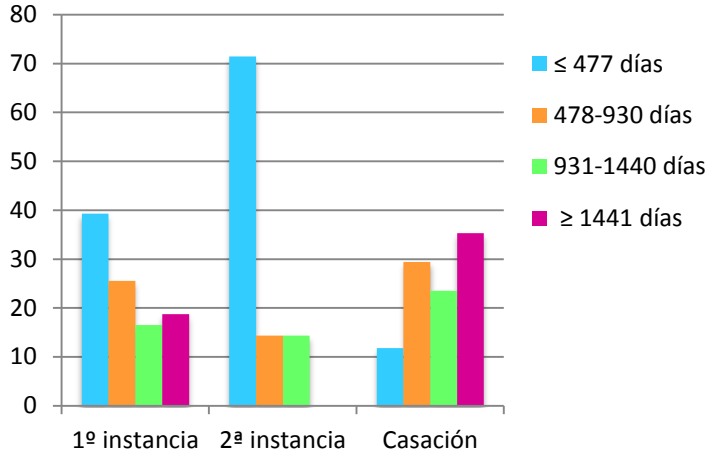
El siguiente gráfico muestra la distribución de los asuntos en materia de responsabilidad patrimonial en función dos criterios (duración e instancia) lo cual nos permite explorar los tiempos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es posible realizar dos observaciones en relación con estas variables. 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 disminuye el porcentaje de asuntos de las tres categorías de mayor duración: se produce una bajada de más de 10 puntos en el porcentaje de asuntos resueltos entre 478 y 930 días (de 25,5% a 14,3%); una bajada más discreta en aquéllos que se resuelven entre 931 y 1440 días (de 16,5% a 14,3%); y, lo que es más importante, una desaparición de los asuntos que se resuelven en más de 1441 días (de 18,7% a 0%). Por el contrario, el porcentaje de asuntos resueltos en menos de 477 días experimenta un aumento considerable de más de 30 puntos (de 39,3% a 71,4%). Estos datos responden probablemente al diseño de la apelación como una instancia de revisión limitada, lo cual permite una resolución más expedita de los asuntos.

En segundo lugar, el gráfico muestra un claro repunte en la duración de los asuntos en la casación. En dicha fase, el porcentaje de asuntos resueltos en menos de 447 días cae hasta el nivel más bajo de la serie (11,8%), aumentando el porcentaje de asuntos resueltos en más 478 días (29,4%), 931 días (23,5%) y 1441 días (35,3%). Estos datos ponen de manifiesto que la casación tiene tendencia a alargarse considerablemente más que cualquiera de las instancias ordinarias, a pesar de los filtros que limitan el volumen de asuntos que pueden llegar a esa fase. Este dato sorprende todavía más si cabe a la vista de la frecuencia con la que el Tribunal Supremo recurre en esta instancia a fundamentos de sentencias anteriores, lo cual sugiere que en materia de responsabilidad existe una jurisprudencia consolidada que podría permitir agilizar la toma de decisiones – o, quizá, el recurso a la jurisprudencia sea precisamente una respuesta a problemas estructurales que plantean demandas excesivas sobre los recursos escasos del Tribunal Supremo.

En cualquier caso, es importante recordar que estas observaciones se basan en datos agregados para los diez años cubiertos por este

estudio, por lo que es posible que tanto las limitaciones en el recurso de casación como los sucesivos planes de refuerzo que se han implantado en los últimos años hayan reducido la duración de la casación en la actualidad.

**Figura 97. Duración del proceso según la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

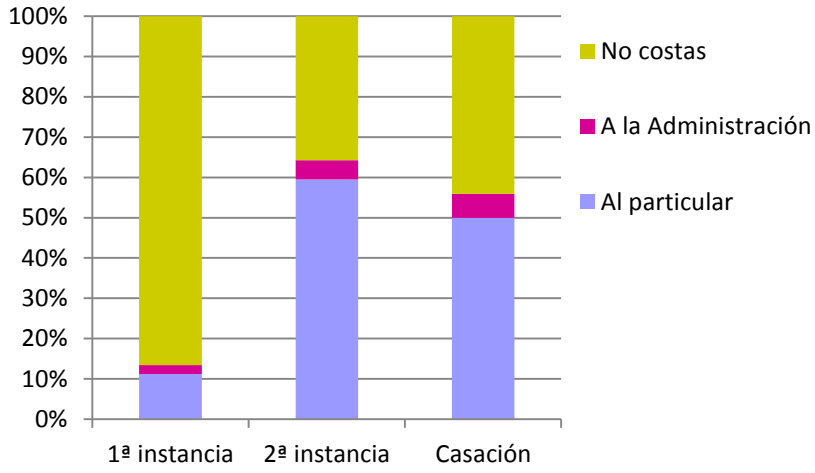
## 8. Costas

El siguiente gráfico ilustra las decisiones adoptadas en relación con las costas del procedimiento en los asuntos sobre responsabilidad patrimonial de la Administración. Es importante señalar desde el principio que este gráfico refleja datos agregados para los diez años cubiertos por este estudio y que no es posible desglosar estos datos por años sin que pierdan su fiabilidad estadística. Esto implica que no es posible medir el impacto que ha tenido la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, que modificó el artículo 139.1 de la LJCA, sustituyendo el criterio de la mala fe o temeridad procesal por la regla del vencimiento en la imposición de las costas procesales en primera instancia.

El elemento más destacable del gráfico es el contraste entre el porcentaje de asuntos en los que no hay imposición de costas en primera instancia (86,5%) y en segunda instancia y casación (35,7% y 44,1% respectivamente). Este contraste se explica probablemente por el contenido de la normativa aplicable con anterioridad a la reforma de 2011,

que utilizaba el criterio de la mala fe o temeridad para determinar las costas en primera instancia y la regla del vencimiento para determinar las costas en segunda instancia y casación. En este sentido, los datos sugieren que bajo la normativa anterior los órganos jurisdiccionales eran reticentes a apreciar mala fe o temeridad, quizá como consecuencia de la percepción de la primera instancia como una mera prolongación de la reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial. El aumento de la proporción de asuntos en los que se imponen costas en segunda instancia y casación se explicaría, desde esta perspectiva, por la utilización de una regla más automática como es el criterio del vencimiento.

**Figura 98. 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*

# VI

# Datos comparados de funcionamiento de la justicia administrativa

## I. Comparación del control en vía administrativa en los sectores de tributos y contratos públicos *

Anteriormente se ha realizado un estudio de los órganos especializados que, en el ámbito de los tributos y de la contratación pública, se encargan de resolver algunos recursos en vía administrativa (tribunales económico-administrativos y tribunales de recursos contractuales). A fin de identificar las debilidades y fortalezas de estos sistemas de revisión, sería muy interesante comparar los indicadores más importantes relativos a la actividad de estos órganos. Sin embargo, existen dos obstáculos insalvables que, por el momento, impiden que se realice una comparación rigurosa: por un lado, existe una objeción epistemológica y, por otro lado, se observa una clara heterogeneidad entre los términos de comparación.

En efecto, la primera objeción tiene que ver con las evidentes disparidades existentes en cuanto a la obtención de información. Tal y como se ha observado con anterioridad, las memorias de los tribunales contractuales ofrecen datos mucho más detallados que las memorias de los tribunales económico-administrativos, lo que impide un nivel de análisis comparable. En ese sentido, llaman la atención las diferencias existentes entre la memoria del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales y la correspondiente del Tribunal Económico-Administrativo Central (en puridad este órgano no tiene una memoria propia sino un apartado dentro de la memoria general relativa a los tribunales económico-administrativos). A pesar de que ambos tribunales están incardinados en el Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, el nivel de desagregación de los datos y las variables comprendidas son abiertamente disímiles. En este sentido, sería muy deseable que las memorias de los tribunales económico-administrativos tendieran a ofrecer datos tan completos como los recogidos en las de los tribunales de recursos contractuales. Por otro lado, en el ámbito de la contratación pública, las memorias de los tribunales autonómicos también presentan un nivel de

* Esta sección se ha redactado por César Martínez Sánchez y Silvia Díez Sastre.

detalle en la información muy dispar, que dificultaría enormemente la comparación con los tribunales económico-administrativos.

Asimismo, la comparación entre ambos sectores puede ofrecer resultados poco rigurosos en atención a la heterogeneidad manifiesta de sus sistemas de control en vía administrativa. En primer lugar, hay que tener en cuenta que los tribunales de recursos contractuales constituyen una novedad es el sistema de justicia administrativa. Todos los tribunales se han creado desde 2010 en adelante. Incluso en 2015 se ha creado un nuevo tribunal en las Islas Canarias. De modo que la comparación con los órganos económico-administrativos, que llevan prácticamente un siglo desempeñando sus funciones, conduciría a resultados poco ponderados. Así, la tasa de resolución es necesariamente muy distinta en el caso del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales –de un 98 % en 2012– y del Tribunal Económico-Administrativo Central –que apenas alcanzó el 60% en ese mismo año–. La menor pendencia estructural de los asuntos repercute de forma directa sobre estas cifras en torno a la actividad de estos órganos administrativos.

En este mismo sentido, hay que ser muy prudente al comparar estas dos vías de revisión. La materia tributaria es tendencialmente más litigiosa que el sector de los contratos públicos. A este hecho se suma que acudir a los tribunales económico-administrativos resulta, en términos generales, obligatorio si se quiere acceder posteriormente a la vía contencioso-administrativa, mientras que los recursos que se sustancian ante tribunales de recursos contractuales presentan por el momento carácter facultativo y se limitan a determinados contratos que deben alcanzar una elevada cuantía económica. La consecuencia más evidente de lo anterior es un volumen de asuntos muy distinto. Así, por continuar con la comparación anterior, en 2012 ingresaron 348 nuevos asuntos en el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales, frente a los 8581 del Tribunal Económico-Administrativo Central. Incluso si se compara la cifra de asuntos en 2013, cuando el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales ingresó 1067 asuntos nuevos, las cifras continúan estando muy alejadas. Esta diferencia en el número de asuntos impacta de forma directa en la organización y el personal al servicio de estos órganos. El número de ponentes en los tribunales económico-administrativos supera los 200, mientras que todos los ponentes –contando a los suplentes– de todos los tribunales de recursos contractuales no llegan a los 50. Por

último, hay que tener en cuenta el distinto estatus institucional de los tribunales económico-administrativos y los tribunales de recursos contractuales dentro de la organización administrativa. Mientras que los primeros tienen una dotación presupuestaria propia y personal de apoyo también propio, en el caso de los tribunales de recursos contractuales no se produce esa separación en relación con su Administración matriz. De modo que el grado de independencia funcional de unos y otros tribunales es muy distinto –sin perjuicio de la independencia que puedan ejercer en la resolución de los asuntos–.

Ante un volumen de trabajo tan disímil, una organización de una magnitud y un estatus tan distintos, las comparaciones en el funcionamiento entre estos órganos han de realizarse con muchas cautelas y no son muy productivas. Todas estas razones conducen a la renuncia a realizar una comparación de los indicadores más relevantes en la vía económico-administrativa y en la vía de recursos contractuales en esta edición de este informe, sin perjuicio de que quizás pueda realizarse en ediciones sucesivas –especialmente si se tiene en cuenta la posible reforma del sistema de recursos contractuales con motivo de la transposición del nuevo paquete de Directivas europeas de contratos y concesiones, que puede acercar el actual sistema al de los tribunales económico-administrativos–.

## II. Comparación sectorial en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

### 1. Actividad administrativa impugnada

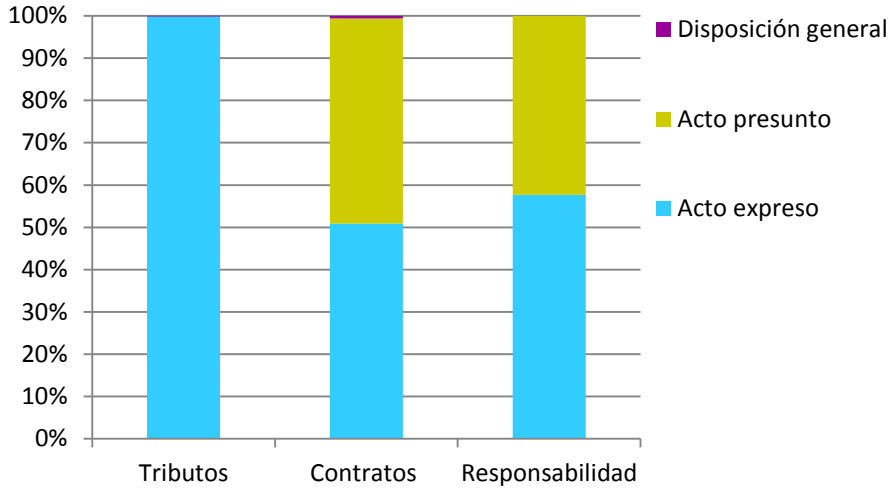
El análisis sectorial de la actividad administrativa impugnada arroja resultados interesantes en primera instancia, donde se aprecian los distintos tipos de actividad impugnada. La evolución posterior en el tránsito por las diferentes instancias no parece dar lugar a resultados de especial interés con respecto al funcionamiento de la JCA.

En este sentido, 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 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, de suerte que las impugnaciones tienen como objeto actos expresos entre un 50 y un 60% de los casos. 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 señalar la escasa impugnación de disposiciones administrativas generales. Únicamente en el caso de los tributos y de los contratos se aprecia un pequeño porcentaje de impugnación –del 0,2 y 0,6% respectivamente–. En los asuntos sobre responsabilidad patrimonial, la ausencia total de casos en los que la actividad administrativa impugnada es una disposición general se explica por la forma en que las sentencias han sido codificadas: únicamente han sido codificados como asuntos sobre responsabilidad patrimonial aquellos en los que la pretensión principal es la reclamación de responsabilidad y no la anulación de un acto o disposición (aunque esta pretensión vaya acompañada de una solicitud de indemnización de daños y perjuicios en virtud del art. 31.2 LJCA).

**Figura 99. Actividad administrativa impugnada ante la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 2. Tipo de recurrente

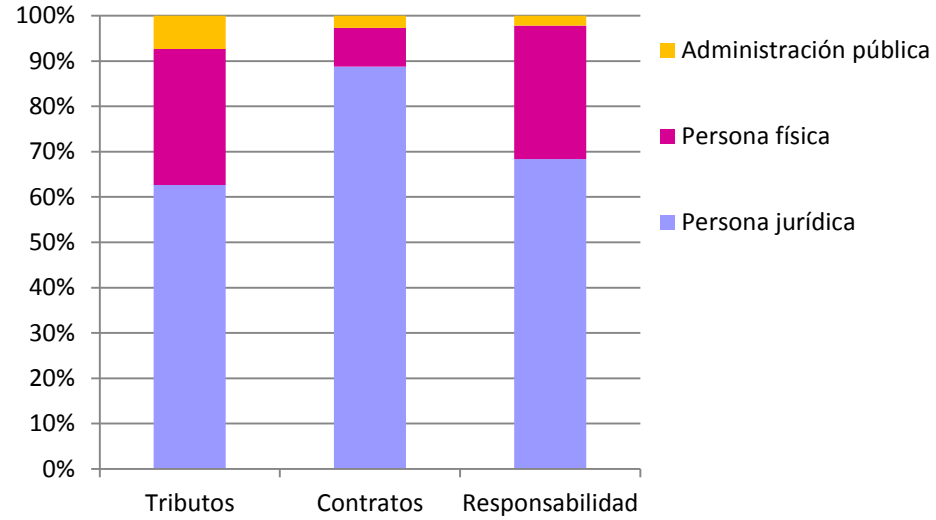
El análisis del tipo de recurrente permite conocer quién acciona los mecanismos procesales necesarios para obtener respuesta a sus pretensiones por parte de los tribunales. Este dato puede ser muy significativo a la hora de determinar las dinámicas de funcionamiento de la JCA. El estudio desagregado por instancias en cada uno de los sectores no arroja resultados especialmente significativos distintos de los expuestos en cada estudio sectorial. Por esa razón, hemos agregado los datos relativos al tipo de recurrente en cada sector, sumando la información de todas las instancias, y hemos comparado los resultados entre sí [figura 100]. A la inversa, también hemos procedido a agregar los datos relativos al tipo de recurrente en cada instancia –sumando la información de los tres sectores en cada instancia- [figura 101].

Las diferencias entre los tres sectores son notables. Por ser más precisos, debe señalarse que 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 (88,61%), en el ámbito tributario y la responsabilidad patrimonial el porcentaje de

recurrentes que son personas jurídicas desciende considerablemente (62,65% y 68,37% respectivamente). 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. Ahora bien, lo que sí llama la atención es el escaso porcentaje de asuntos vinculados a personas físicas, no solo en contratos públicos –por las razones explicadas–, sino también en tributos y responsabilidad patrimonial. Solo 29,97% de los recurrentes son personas físicas en el ámbito tributario y un 29,45% en responsabilidad patrimonial. Podría argumentarse que la normativa relacionada con el funcionamiento de las personas jurídicas es más compleja que la vinculada a las personas físicas y que ello redunda en una mayor conflictividad que se refleja en el número de litigios en la JCA. Pero también hay que atender a las trabas existentes para el acceso a la JCA –tasas, tiempo, necesidad de abogado, etc.–, que afectan de forma mucho más intensa a las personas físicas que a las personas jurídicas. Precisamente para evitar el desincentivo de las personas físicas en el acceso a la jurisdicción se han derogado las tasas que se les aplicaban anteriormente (art. 11 del Real Decreto Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social). Habrá que esperar al análisis del efecto que tenga esta medida en el futuro. De momento la argumentación no puede llevarse más lejos, pero sí queda expuesto el dato: según la media de los últimos doce años analizados, prácticamente dos tercios de los recurrentes ante la JCA son personas jurídicas.

Con respecto al porcentaje de recursos interpuestos por Administraciones públicas, se aprecian unas cifras de escasa relevancia en contratos y responsabilidad (2,65% y 2,17%, respectivamente); lo que cobra sentido si se tiene en cuenta el tipo de actividad administrativa vinculado a estos sectores y la escasa presencia de entrecruzamientos competenciales en este ámbito. Algo distinto sucede en materia tributaria, donde existen más conflictos interadministrativos que se reflejan en un porcentaje muy superior de impugnaciones (7,35%).

**Figura 100. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de las distintas instancias y desglosados por sectores (2003-2014)** [en porcentaje]

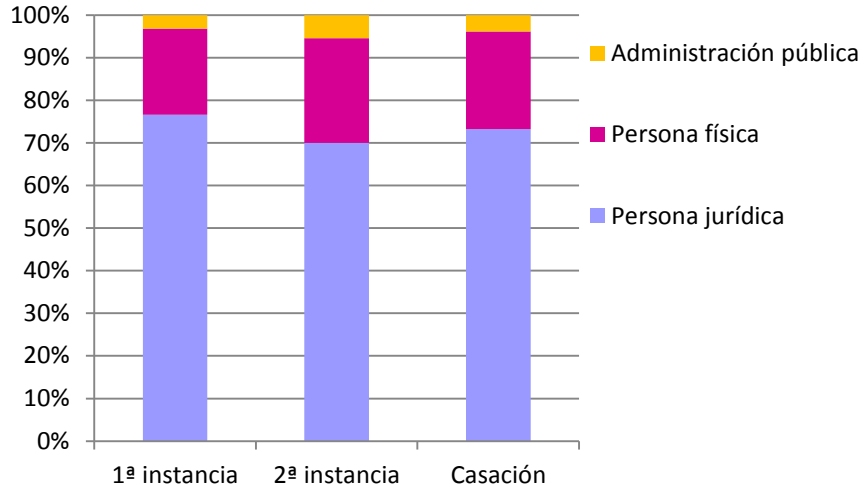



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

Aunque en la comparación entre instancias la significación de los datos es menor, lo cierto es que los resultados en este ámbito son muy similares. Esta circunstancia pone de manifiesto que el cruce de datos sectorial es más relevante que el de instancias. Así, el análisis de los datos que resulta de agregar la información de los distintos sectores y desglosarla por instancias, también confirma la importante presencia de las personas físicas en todas las instancias por igual. 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 cómo el porcentaje de presencia de personas físicas, personas jurídicas y Administraciones públicas es prácticamente coincidente en las tres instancias. Este resultado podría poner en entredicho la existencia de un "efecto desánimo" generalizado en las personas físicas a la hora de ascender en las instancias judiciales. Sin duda, la presencia de personas físicas es muy inferior al de personas físicas, pero esto se constata en todas las instancias prácticamente por igual. Por supuesto, estos datos solo surgen del análisis de tres sectores de actuación administrativa. Por lo que estos resultados tienen un carácter

indiciario y obligan a analizar esta cuestión en detalle en el futuro, teniendo en cuenta más sectores de actividad administrativa.

**Figura 101. Tipo de recurrente en la JCA en razón de su naturaleza jurídica. Datos agregados de los distintos sectores y desglosados por instancias (2003-2014)** [en porcentaje]



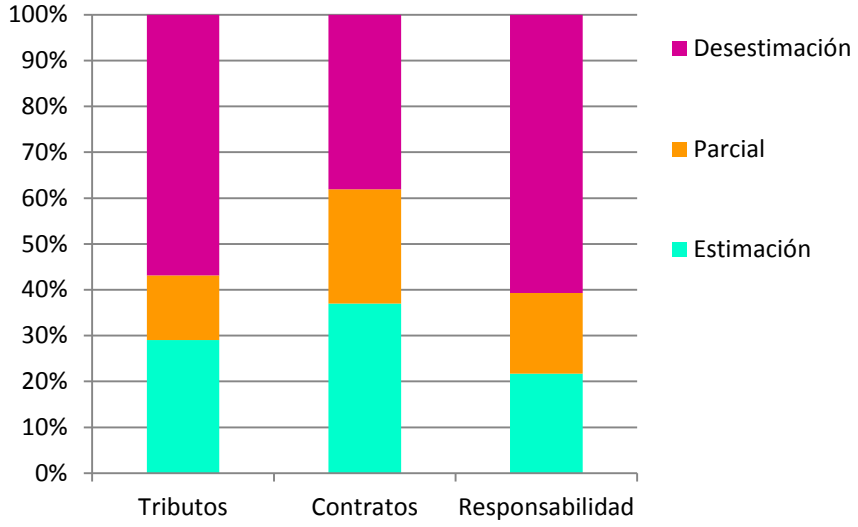

*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

## 3. Contenido 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, 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 60,7% de los recursos, esa cifra desciende al 56,8% en tributos y a un llamativo 37,7% 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 61,4% de los casos. Esto contrasta con los datos de estimación en los tribunales de recursos contractuales, que no eran tan abultados, aunque también mostraban un alto índice de estimaciones. En el caso de los tributos esta cifra es más baja, pero también es considerable el porcentaje de estimaciones, al igual que en el caso de la responsabilidad patrimonial, lo que también pone de manifiesto un problema en el funcionamiento de la Administración.

**Figura 102. Sentido del fallo en la JCA. Desglose por sectores en primera instancia (2003-2014)** [en porcentaje]

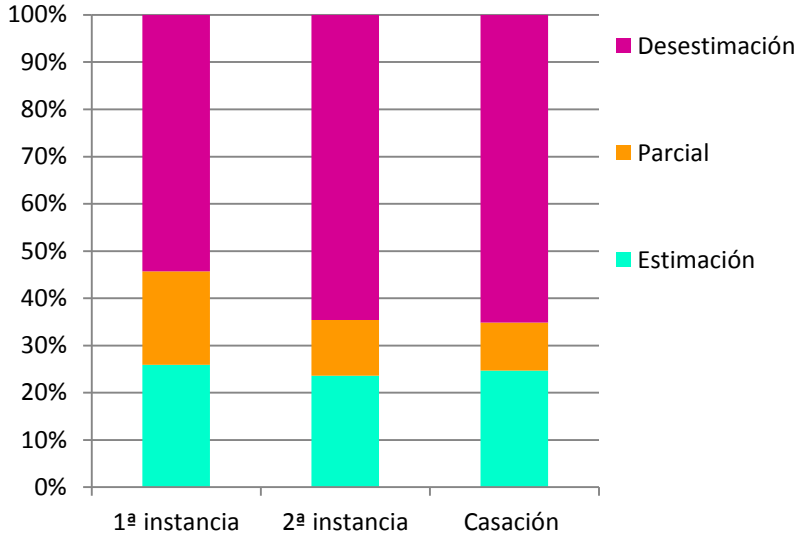



*Fuente: elaboración propia a partir del estudio jurisprudencial realizado por el CIJA-UAM*

Cuando se agregan los datos de los distintos sectores y se expresan por instancias, los resultados también son relevantes. En segunda instancia y casación el nivel de desestimaciones es prácticamente idéntico (64,33 y 65,17% respectivamente) y no se aleja de los datos de

primera instancia, donde se desestiman un 51,73% de los casos. De este resultado puede colegirse una primera conclusión: la independencia e imparcialidad de los jueces y magistrados a la hora de controlar tanto las actuaciones de la Administración como las resoluciones judiciales. Sin embargo, llama la atención que el porcentaje de desestimaciones no sea considerablemente mayor en casación que en segunda instancia: si los asuntos se depuran a medida que transitan entre las distintas instancias jurisdiccionales, lo esperable sería encontrar mayores niveles de desestimación en casación que en todas las instancias inferiores. Una de las razones por la que nuestros datos no confirman esta hipótesis puede estar relacionada con los filtros de admisibilidad de la casación: es posible que la mayor parte de los asuntos decaigan en casación por ser inadmisibles y que la suma de los asuntos inadmitidos y desestimados supere con creces la misma suma en las instancias inferiores. Nuestros datos no pueden confirmar ni descartar esta hipótesis porque la muestra recoge únicamente sentencias y no autos, siendo estos últimos instrumentos los que recogen generalmente las decisiones de inadmisión.

**Figura 103. Sentido del fallo en la JCA. Datos agregados de los sectores y desglosados por instancias (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 4. Decisión fundada en precedentes

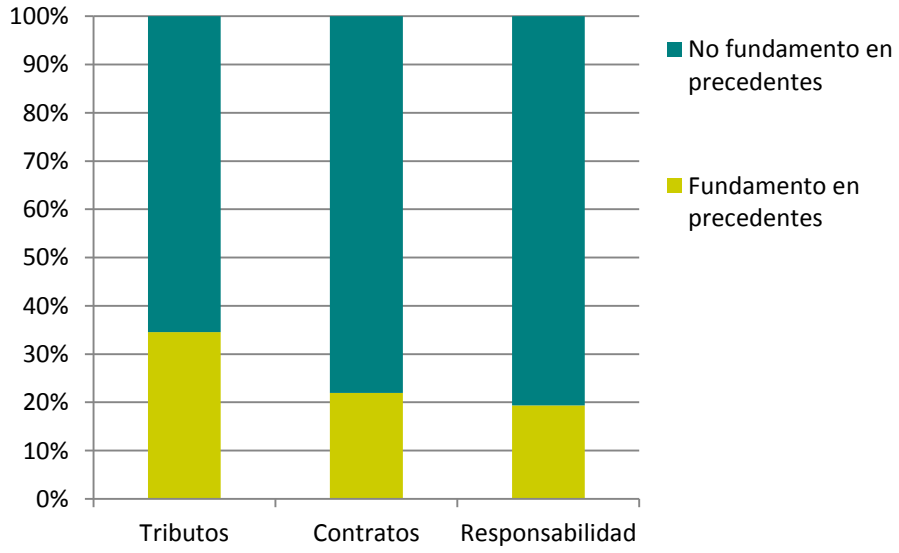
Además de los parámetros formales de análisis del sentido del fallo que acaban de exponerse, se ha considerado de gran interés profundizar en el tipo de argumentación elaborada. En concreto, interesa determinar el grado de consolidación de jurisprudencia y de remisión a los precedentes que hay cada uno de los sectores examinados. Esto es, en qué porcentaje de las sentencias en cada una de las instancias de la JCA se produce una remisión en bloque a un precedente o a varios precedentes para motivar la decisión adoptada. Este factor puede tener gran relevancia en la eficiencia del sistema de justicia administrativa. El análisis comparado de los datos de los sectores estudiados muestra que no existe una dinámica vinculada a la instancia, sino al sector, salvo en el caso de la responsabilidad patrimonial donde los datos de primera y segunda instancia difieren considerablemente de los que se registran en casación. De modo que, aunque podría parecer que en casación debería aparecer una mayor remisión a los precedentes, que en las demás instancias –por la especial función de la casación para la unificación de doctrina y la creación de jurisprudencia–, lo cierto es que esa dinámica solo aparece en el sector de la responsabilidad. Por esa razón, se analizan a continuación los datos agregados de las distintas instancias en cada sector. Sin perjuicio de que también se apunten algunos detalles sobre los datos de la casación, que parecen ser especialmente dispares.

Como puede observarse en la figura 104, la tendencia a la remisión a los precedentes es mayor en tributos (34.53%) que en contratos públicos (22,03%) y responsabilidad (19,4%). Esta situación puede explicarse, tal vez, por la consolidación de más criterios jurisprudenciales en esta materia, así como por la posible repetición de asuntos muy similares que permitan hacer uso de los precedentes como forma de fundamentación de la *ratio decidendi*. En el caso de la contratación pública llama la atención que, a pesar de que la mayoría de litigios se vinculan a cuestiones de ejecución del contrato –que tienden a referirse a problemas similares–, no haya una mayor remisión a los precedentes. Pero es muy posible que en los distintos asuntos se planteen varias cuestiones que obliguen a dar soluciones más específicas.

El caso de la responsabilidad difiere de los anteriores porque el porcentaje resultante de agregar los datos de las distintas instancias

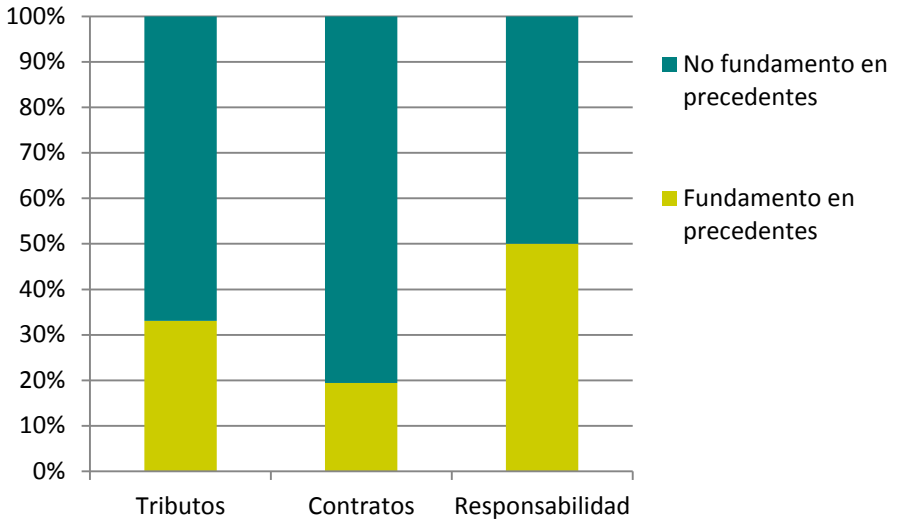
(19,4%) no da una imagen fiel de los datos reales. Es el único sector analizado en el que hay una divergencia en la utilización de precedentes en función de la instancia. Así mientras que en primera instancia y segunda instancia el porcentaje es menor al 10%, en casación asciende a un 50%. Como se muestra en la figura 105, la remisión a precedentes es, así, mucho mayor en responsabilidad que en tributos y contratos, donde se emplean los precedentes como técnica de argumentación de la decisión judicial en un 33,1% y un 18,9% respectivamente. La existencia de un Derecho positivo de menor densidad en materia de responsabilidad y la necesidad de cubrir esa carencia a través de criterios jurisprudenciales quizás pueda explicar en parte esta especial presencia de la argumentación basada en precedentes en esta materia. 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 104. Decisiones fundadas en precedentes. Datos agregados de los distintos sectores (2003-2014)** [en porcentaje]




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

**Figura 105. Reproducción de fundamentos anteriores para la resolución de los litigios. Desglose por sectores en casación (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 5. Duración del proceso

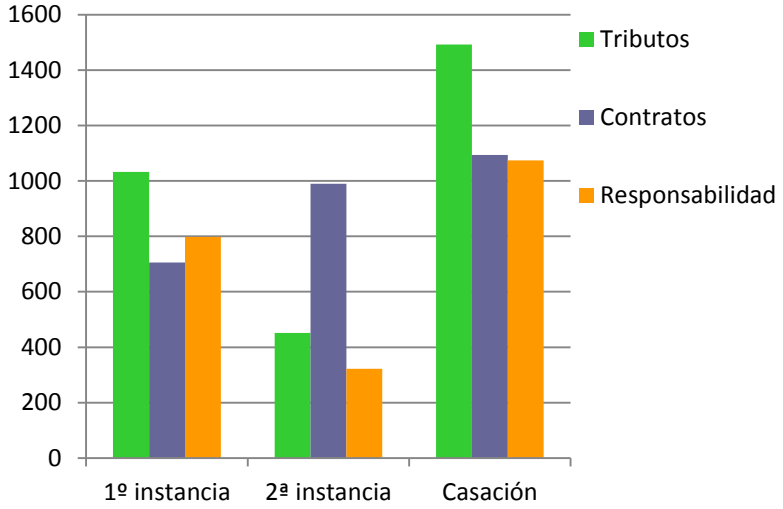
La duración de los procesos judiciales constituye uno de los parámetros fundamentales de análisis del funcionamiento de la justicia. De hecho, se han llevado a cabo distintas reformas –como la elevación de la casación hasta los 600.000 euros, en virtud de la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas 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 no permite 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 puede estudiarse el impacto concreto de esas medidas. No obstante, sí se ponen de manifiesto tendencias claras en torno a la duración de los procesos en las distintas instancias y sectores. A continuación se ofrece una figura con la duración media de los procesos en cada instancia por sectores.

La comparación global por instancias pone de manifiesto una tendencia a una duración muy superior de los procesos en casación que en primera y segunda instancia. Mientras que la segunda instancia reduce

los tiempos de resolución con respecto a la primera instancia. Esta evolución de los datos tienen sentido si se ponen en conexión con el tipo de actividad que ha de llevar a cabo el órgano judicial en cada instancia jurisdiccional y permiten completar –aunque sea de forma parcial– los datos generales de funcionamiento de la JCA. No obstante, llama la atención la elevada duración media de los procesos en todas las instancias y especialmente en casación, teniendo en cuenta que los sectores estudiados no eran los que presentaban una mayor duración en términos comparados con otros ámbitos de actividad administrativa. La duración de los procesos en casación es una muestra del colapso de Tribunal Supremo en los últimos años. Pero la duración de los procesos es muy elevada con carácter general y saca a la luz un grave problema en la satisfacción de las exigencias del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva sin indefensión en su vertiente del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas.

Por otro lado, a través de la comparación de los datos, se observa claramente una mayor duración de los conflictos tributarios tanto en primera instancia como en casación. Esto es así a pesar de la existencia de un recurso administrativo previo obligatorio en la mayoría de los casos, que parece que debería contribuir a la facilidad en la revisión de la actuación administrativa. La complejidad de la materia, la habitual acumulación de diferentes pretensiones en un mismo asunto (por ejemplo, es muy habitual que un acta de la inspección se regularicen varios ejercicios distintos) y la dificultad en la especialización de los jueces y magistrados en este sector tal vez expliquen esta diferencia con los otros sectores, pero una duración tan prolongada manifiesta una seria disfunción en el funcionamiento de la JCA en el ámbito tributario. En todo caso el menor porcentaje de casos analizados con relación a la segunda instancia aconsejan una interpretación cautelosa de los resultados.

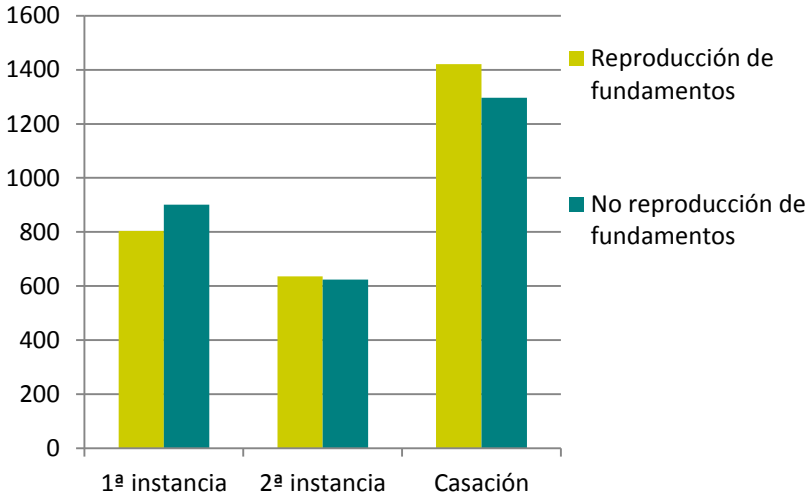
**Figura 106. Duración media del proceso en la JCA. Desglose por sectores en cada instancia (2003-2014)** [en días]




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

Asimismo, el análisis de la utilización o no de precedentes de forma habitual en la argumentación de las resoluciones judiciales es un factor importante en el análisis del funcionamiento del sistema de justicia administrativa. Así, puede entenderse que un buen sistema necesita la consolidación de jurisprudencia para garantizar seguridad jurídica e igualdad en la aplicación de la Ley. Pero al mismo tiempo la remisión a los precedentes es un instrumento de eficiencia en la toma de decisiones. Por esa razón, a continuación se analiza la relación existente entre la duración de los procesos y la existencia o no de una fundamentación apoyada en precedentes de forma agregada en todos los sectores. Como puede observarse en la figura 107 no parece que exista una correlación entre estos factores. De modo que la utilización de precedentes no parece ser un factor de reducción de la duración de los procesos. A pesar de que en cada instancia el apoyo en los precedentes es muy distinto, la duración de los procesos apenas varía en unos casos u otros. Parece que lo determinante no es tanto el empleo de precedentes, sino la instancia en la que se encuentra el asunto. Estos resultados producen desconcierto puesto que aparentemente niegan la posibilidad de racionalizar los tiempos de duración de los procesos a través de la consolidación de una jurisprudencia adecuada.

**Figura 107. Duración de los procesos según el fundamento en precedentes para la resolución de los litigios. Datos agregados por sectores desglosados en razón de la instancia (2003-2014)** [en porcentaje]




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

## 6. Costas

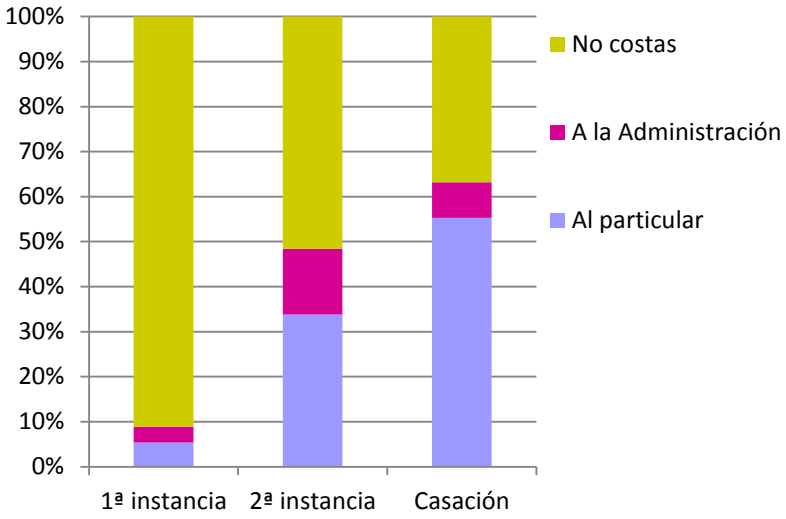
El último criterio de análisis de funcionamiento de la JCA que puede compararse entre los sectores estudiados se refiere a la imposición de las costas procesales, que pueden operar como un desincentivo para acudir a la JCA o recurrir las resoluciones judiciales. Como se ha señalado, el análisis jurisprudencial realizado impide desglosar por años los distintos resultados. Por esa razón, no puede 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 futuras ediciones de este informe este será un dato fundamental a tener en cuenta. No obstante, sí 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. Únicamente en segunda instancia se aprecia una mayor imposición de costas a los particulares en el ámbito de la responsabilidad, pero no suficientemente significativa como para romper la tendencia común subyacente a los tres sectores. En cuanto a la distinción en la imposición de costas a personas físicas y personas jurídicas, hay que señalar que los datos obtenidos en el estudio jurisprudencial no han sido

suficientemente significativos, por lo que no han podido ser objeto de análisis.

Como se muestra en la siguiente figura, se constata una disposición clara a condenar en costas a medida que se transita por las distintas instancias judiciales, en consonancia con la normativa en materia de costas anterior a la reforma. De acuerdo con ella, en primera instancia solo se imponían las costas si se apreciaba mala fe o temeridad (o si, de lo contrario, el recurso perdía su finalidad), mientras que en el resto de instancias, se aplicaba –y ese precepto no se ha modificado– la regla del vencimiento (salvo que se aprecie la concurrencia de circunstancias que justifiquen su no imposición). En primera instancia no se imponen costas en un 91,13% de los casos; en segunda instancia ese porcentaje desciende al 51,6%; y en casación se reduce al 36,83%. Estos datos parecen poner de manifiesto una interpretación muy estricta de la mala fe o temeridad. Quizás de este modo se busca proteger a los recurrentes que ejercen su derecho de acceso a la jurisdicción, en comparación con aquellos interesados en interponer un recurso frente a resoluciones judiciales, que se ven protegidos por un derecho de acceso al recurso que goza de una protección menos privilegiada en términos constitucionales. Asimismo, las diferencias entre la segunda instancia y la casación parecen apuntar a una interpretación más flexible de las circunstancias que justifican la no imposición de costas en segunda instancia frente a lo que ocurre en el Tribunal Supremo. Por tanto, los datos son claros y acordes con la normativa que se aplicaba: se imponen costas, fundamentalmente en segunda instancia y, especialmente, en casación.

Por otro lado, desde el punto de vista del sujeto condenado en costas, hay una clara tendencia a condenar más a los particulares que a la Administración. Pero estos datos no parecen relevantes en la medida en que hay un mayor porcentaje de recursos interpuestos por particulares que por la Administración [*supra* figura 100].

**Figura 108. Condena en costas. Datos agregados de los distintos sectores desglosados por instancias (2003-2014)** [en porcentaje]




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

# VII

# Conclusiones

## La justicia administrativa como sistema

- La justicia administrativa no resulta solo de la actividad de la JCA, sino de la interacción de diversas instituciones e instrumentos de control. Es más, el correcto funcionamiento de la JCA depende, en muy alta medida, de la efectiva existencia de técnicas organizativas y funcionales en las Administraciones públicas que prevengan y eviten en su origen la actividad administrativa contraria a Derecho. En la actualidad, estos instrumentos están infradesarrollados y pueden ser causa inmediata de algunos de los déficits que tradicionalmente se identifican en el funcionamiento de la JCA.

## Diferencias sectoriales

- La dimensión sectorial es más importante que la dimensión procesal en el análisis del funcionamiento del sistema de justicia administrativa. El distinto marco normativo y la existencia de vías de impugnación diferenciadas en sede administrativa repercuten de forma directa en el funcionamiento de la JCA. Por esa razón, las principales diferencias que se observan en los resultados al evaluar los distintos parámetros de funcionamiento del sistema de justicia administrativa se relacionan más con el ámbito sectorial de actuación de la Administración que con cuestiones procesales como el tipo de instancia o el órgano competente.

  Las reformas que se introduzcan en el funcionamiento del sistema de justicia administrativa deberían tener en cuenta, en la medida de lo posible, las diferencias que se producen entre distintos sectores de actividad administrativa y adaptarse a las características específicas de cada una de ellas.

  En especial, la formación de jueces y magistrados debería reforzarse en aquellos sectores en los que el elevado nivel de complejidad técnica dificulta la resolución de los litigios y aumenta su duración.

## Para una mejora del sistema: necesidad de más y mejor información

- Los datos relativos al funcionamiento de los recursos administrativos de alzada y reposición no son de fácil acceso. No existe la posibilidad de conocer el número de recursos que se interponen, ni su tiempo de resolución o el nivel de estimaciones.

  Sería recomendable articular una política de transparencia que permitiera conocer el funcionamiento real de la vía administrativa. Esto es especialmente importante en la medida en que están en trámite dos anteproyectos de ley para la reforma de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que diseña el sistema general de recursos administrativos.

- Los datos disponibles en torno a la actividad de los órganos administrativos de recursos –en concreto, en el ámbito tributario y contractual– son de gran utilidad, pero existen algunas divergencias relevantes en función del territorio e, incluso, en función de los distintos años de funcionamiento.

  A fin de hacer posible la comparación en el funcionamiento de estos órganos entre los diferentes territorios y sectores, sería necesario llegar a un acuerdo entre las distintas Administraciones involucradas o los distintos órganos para sistematizar y generalizar la información ofrecida al público con base en una política común de transparencia.

- Los datos oficiales disponibles sobre el funcionamiento de la JCA no siempre están completos y se refieren mayoritariamente a parámetros formales de actividad judicial.

  Resultaría muy útil completar la información e incorporar otros indicadores de funcionamiento que permitan profundizar en el conocimiento de la actividad de la JCA.

- 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. En ese sentido, se ha de tener presente que las resoluciones judiciales

cumplen también un papel en la transparencia del sistema, de modo que una mejora en torno a la información de los litigios aportaría numerosos datos para analizar el sistema de justicia administrativa en su conjunto.

Es muy recomendable crear un catálogo de buenas prácticas en el ámbito judicial que permita homogeneizar la información que debe contenerse en las resoluciones judiciales en relación con los litigios sometidos a su conocimiento.

## Mejoras en el marco normativo

- El marco normativo que regula la actuación administrativa en un concreto sector constituye un factor determinante del funcionamiento del sistema de justicia administrativa. El tipo de Derecho positivo aplicable –en concreto, cuestiones tales como su complejidad técnica, la existencia de una densa normativa europea o la experimentación de continuas reformas– tiene un impacto directo en el funcionamiento del sistema de justicia administrativa. Así se observa en los sectores de tributos y contratos públicos, donde las características del Derecho positivo pueden estar vinculadas a factores como el nivel de litigiosidad del sector, al nivel de estimaciones o el tiempo de duración de los procesos.

  Las medidas de reforma del sistema de justicia administrativa deben comprender, por tanto, también, la mejora del marco normativo. No pueden abordarse medidas de reforma de la justicia sin tener en cuenta este factor.

## Mejoras en la vía administrativa

### Independencia

- El grado de independencia formal de los órganos administrativos de recursos puede verse afectado, en alguna medida, en el ámbito de los contratos públicos, donde en muchos casos los órganos administrativos de recursos no disponen de un presupuesto ni de personal de apoyo propios.

Debería definirse con claridad el estatuto de independencia, tanto formal como material, de los órganos administrativos en todos los sectores de actividad administrativa y aplicar las medidas de reforma que sean necesarias, en su caso.

## Duración de los procedimientos

- La duración de los procedimientos de recursos en sede administrativa en los sectores analizados ha aumentado de forma continuada en los últimos años. De modo que no es necesariamente cierto que los procedimientos de revisión en vía administrativa presenten una duración menor a los procesos de la JCA, como se pone claramente de manifiesto en el ámbito tributario.

  Sería necesario poner en marcha reformas que posibiliten la mejora del tiempo de resolución de recursos en el ámbito tributario. Asimismo, hay que realizar un seguimiento de la evolución de los procedimientos en el ámbito de los contratos públicos con el fin de garantizar la resolución de los recursos en el plazo legalmente establecido.

## Calidad de las decisiones administrativas

- Aunque no se cuenta con los datos en torno al porcentaje de actuaciones u omisiones administrativas que son objeto de impugnación en vía administrativa, los niveles de estimación de los recursos administrativos analizados en el informe son muy significativos, lo que podría denotar algunos problemas en el funcionamiento de la Administración.

  Deberían elaborarse los datos en torno al grado de litigiosidad real de la actuación administrativa, con el fin de evaluar la posible necesidad de realizar reformas en el funcionamiento de la Administración.

## Mejoras en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa

### Tasa de pendencia

- La tasa de pendencia es mucho más elevada en la JCA que en el resto de jurisdicciones a pesar de que su volumen de nuevos asuntos es muy inferior. Aunque la tendencia en los últimos años es descendente, la distancia con la tasa de pendencia de otras jurisdicciones sigue siendo muy significativa.

  Es urgente profundizar en la adopción de medidas de refuerzo con el fin de reducir y estabilizar la tasa de pendencia.

### Formación de jurisprudencia

- La existencia de una jurisprudencia eficaz y estable para la resolución de los litigios parece ser un factor importante en el funcionamiento del sistema de justicia administrativa. Los resultados de la investigación realizada apuntan, sin embargo, a la existencia de numerosos factores que pueden dificultar la construcción de una jurisprudencia con esas características: normativa compleja y cambiante, dificultades para acceder a la casación por cuantía, colapso histórico del Tribunal Supremo, etc.

  Es necesario profundizar en el proceso de reforma del modelo de casación y del papel del Tribunal Supremo en el sistema de justicia administrativa, con el fin de garantizar la existencia de una jurisprudencia que dote de estabilidad y garantice igualdad en la actividad judicial.

### Duración de los procesos

- La duración de los procesos en la JCA es muy elevada, a pesar de que en los últimos años se ha reducido considerablemente. Si esta duración se suma a los largos procedimientos de recursos que existen en sede administrativa en algunos ámbitos –como el tributario–, el resultado es una duración desproporcionada.

  Es necesario seguir insistiendo en las medidas de refuerzo que puedan contribuir a la reducción de la duración de los procesos.

- La larga duración de los procesos y la elevada tasa de pendencia se traducen en la inmovilización de un capital fundamental para el desarrollo de la actividad económica, así como en la desaparición de numerosas empresas que no pueden hacer frente a los costes económicos y de tiempo que suponen los litigios con la Administración.

  Las medidas generales de impulso de la economía no pueden ser eficaces si no se acompañan de medidas dirigidas a garantizar la eficiencia del sistema de justicia administrativa.

# VIII

# Ficha metodológica

# Análisis estadístico de sentencias

## Población objetivo

Sentencias durante el período 2003-2014 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 y sentencias.

## Muestra

Se ha elaborado una muestra consistente en 1.747 sentencias correspondientes a tres sectores: responsabilidad patrimonial de la Administración, tributos y contratos públicos.

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. Así, por ejemplo,

El resultado del muestreo presenta la siguiente distribución de casos:

| | | Sector | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Tributos** | **Contratos** | **Responsabilidad** | |
| **Tribunal** | TSJ | 329 | 301 | 194 | 824 |
| | | 18,80% | 17,20% | 11,10% | 47,20% |
| | AN | 99 | 101 | 112 | 312 |
| | | 5,70% | 5,80% | 6,40% | 17,90% |
| | TS | 361 | 213 | 37 | 611 |
| | | 20,70% | 12,20% | 2,10% | 35,00% |
| **TOTAL** | | 789 | 615 | 343 | 1747 |
| | | 45,20% | 35,20% | 19,60% | 100,00% |

| | | Sector | | | TOTAL |
|---|---|---|---|---|---|
| | | **Tributos** | **Contratos** | **Responsabilidad** | |
| **Instancia** | 1ª instancia | 417 | 332 | 267 | 1016 |
| | | 23,90% | 19,00% | 15,30% | 58,20% |
| | 2ª instancia | 15 | 79 | 42 | 136 |
| | | 0,90% | 4,50% | 2,40% | 7,80% |
| | Casación | 357 | 204 | 34 | 595 |
| | | 20,40% | 11,70% | 1,90% | 34,10% |
| **TOTAL** | | 789 | 615 | 343 | 1747 |
| | | 45,20% | 35,20% | 19,60% | 100,00% |

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.

CIJA UAM

Centro de Investigación
sobre Justicia Administrativa

Facultad de Derecho, UAM - C/ Kelsen 1, 28049 Madrid - cija.uam@uam.es - Tel.: 91 4972535

www.cija-uam.org