

Primera valoración del impacto de la modificación de las tasas en la entrada de los órganos judiciales en base a la Estadística Judicial

1. Introducción

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, desarrollada en la Orden HAP/226/2012, de 13 de diciembre, y que entró en vigor el 17 de diciembre de 2012 puede haber tenido importantes efectos en la entrada de asuntos y de recursos en los órganos judiciales. El seguimiento de este impacto ha sido encargado por el Pleno del CGPJ, entre a otras unidades, a la sección de Estadística Judicial. La Estadística Judicial se liquida a trimestres vencidos y en estos momentos sólo se dispone de los datos del cuarto trimestre de 2012 y del primer trimestre de 2013 para poder realizar una primera aproximación al impacto de la modificación de las tasas en la entrada en los órganos judiciales.

En el apartado segundo se describe la metodología utilizada, en el tercero se muestran los resultados alcanzados con los datos del cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013. Además, haciendo uso de la información disponible en el Cuadro de Mando del Ministerio de Justicia, se hace un análisis mes a mes para los asuntos más importantes de la primera instancia civil. Finalmente, en el cuarto apartado se presentan los datos facilitados por el Ministerio de Hacienda en cuanto a la evolución mensual de los ingresos.

Para una mejor comprensión del efecto producido por la Ley 10/2012, es importante tener en cuenta los siguientes períodos:

. Hasta el 21 de noviembre de 2012: se aplican la Ley 53/2002 y la Orden HAC/661/2003, que supone que todas las personas físicas, las entidades total o parcialmente exentas del Impuesto sobre Sociedades y las “entidades de reducida dimensión” están exentas de abono de la tasa, las demandas y recursos en materia de sucesiones, familia y estado civil de las personas, y la totalidad del orden social.

. Del 22 de noviembre al 16 de diciembre de 2012: no se exige tasa para el ejercicio de ningún acto procesal.

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

. Del 24 de febrero al 30 de marzo de 2013: Se aplica la Ley 10/2012 modificada por el Real Decreto-ley 3/2013, que modifica parcialmente la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, reduce en algunos supuestos la cuantía de la tasa, y establece en otros su no exigencia, en función de la naturaleza del proceso; además, para el caso de hechos imponderables presentados por personas físicas o cuestiones de orden contencioso-administrativo planteadas por funcionarios, o de derecho sancionador, difiere el abono de las tasas a la aprobación del modelo actualizado de autoliquidación.

. A partir del 1 de abril de 2013: se aplica la Ley 10/2012 con las modificaciones del Real Decreto-ley 3/2013 y conforme al nuevo modelo de autoliquidación.

Es probable que a consecuencia de los diferentes momentos descritos, se hayan producido movimientos “anómalos”, tanto en la presentación de demandas y recursos relativos a los actos procesales sujetos a tasa, así como en la cuantía de recaudación de la misma.

2. Metodología del estudio

Para medir el posible efecto de las nuevas tasas en la carga de los órganos judiciales se va a emplear un método indirecto. En base a las series históricas trimestrales disponibles en la estadística judicial hasta el tercer trimestre de 2012 se puede hacer una proyección a futuro de cuales serían los valores esperados para los ingresos de determinados tipos de asuntos, de recursos interpuestos o elevados para el cuarto trimestre de 2012 y trimestres sucesivos. La

diferencia entre los valores realmente observados y los previstos se puede atribuir, entre otros posibles factores, al impacto de la modificación de las tasas.

Complementariamente al uso de los datos de la Estadística Judicial se ha utilizado información obtenida del Cuadro de Mando del Ministerio de Justicia. Aunque sea limitada territorialmente a la zona Ministerio, proporciona para los juzgados de primera instancia y primera instancia e instrucción información similar a la recogida en los boletines trimestrales, pero con desglose mensual. Esto ha permitido realizar una estimación de la evolución detallada a meses llegando hasta abril de 2013. Dada la variabilidad que presenta la consulta “Estadística judicial” del cuadro de Mando, se han obtenido todos los datos en una misma fecha: el 10 de mayo de 2013.

La diferencia entre los valores observados y los esperados se puede atribuir, entre otros posibles factores, al efecto de las nuevas tasas. Para cada uno de los indicadores obtenidos puede ser necesario hacer un análisis interpretativo para explicar que parte del cambio es efectivamente debida a las tasas y que parte a posibles cambios de comportamiento de la sociedad debidos a factores económicos y sociales exógenos. Siempre se ha de tener en cuenta que los datos de la estadística judicial no se ajustan a la casuística de las tasas al no estar desglosada por la naturaleza de los litigantes ni por las cantidades económicas de las reclamaciones. Dado que se ha podido producir un cierto efecto “llamada” en el cuarto trimestre de 2012, motivado por la expectativa del cambio normativo y posteriormente por la inexistencia de formularios que permitiesen el pago de las tasas, y que este “exceso” de ingreso puede haber motivado una reducción del primer trimestre, se ha hecho la **comparación conjunta de los valores esperados y observados para los trimestres cuarto de 2012 y primero de 2013**.

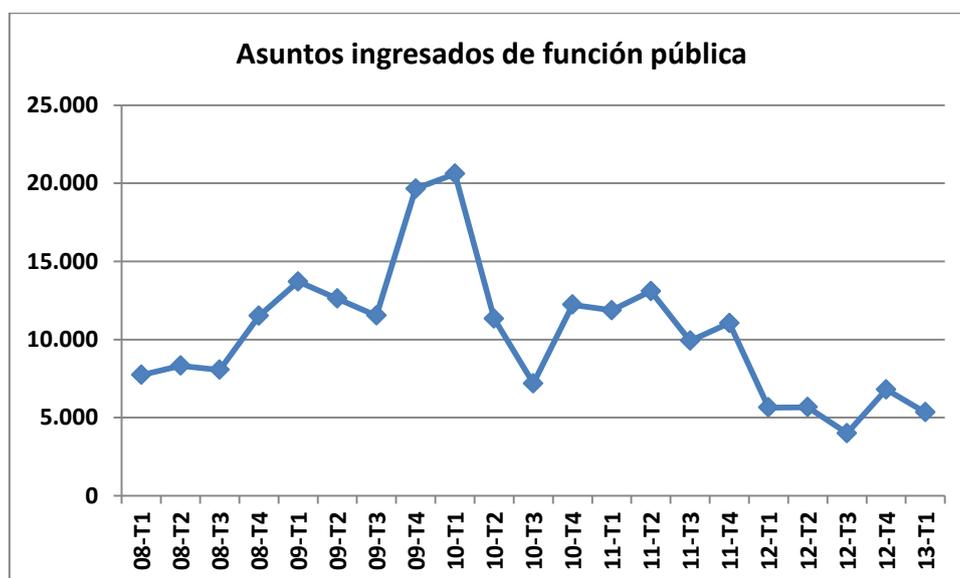
En los boletines estadísticos de los órganos de primera instancia, salvo para los sociales y mercantiles, se recoge información de los recursos elevados, no de los interpuestos. El periodo necesario entre la presentación y la elevación hace que para que se pueda analizar satisfactoriamente el impacto del incremento de tasas sea necesario de un mayor número de trimestres. Otro tanto ocurre para los recursos de casación elevados. Cuando se dispone del dato de recursos ingresados el análisis si es significativo.

3. Resultados obtenidos para el cuarto trimestre de 2012 y el primero de 2013

Jurisdicción contenciosa

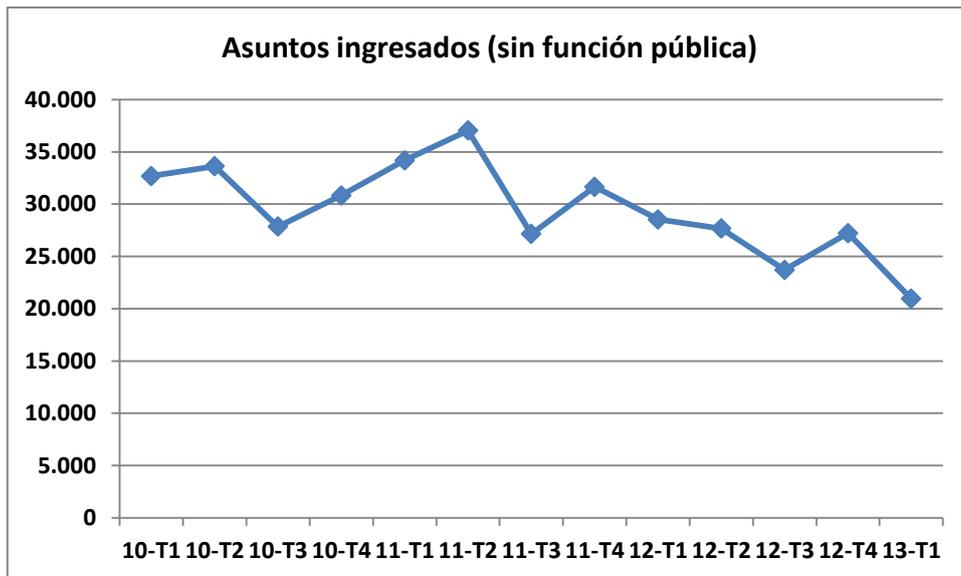
Juzgados de lo Contencioso Administrativo

En estos juzgados los asuntos de Función Pública han tenido una gran variabilidad en los últimos trimestres pues se han producido demandas masivas motivadas por las bajadas de salarios a los trabajadores públicos.



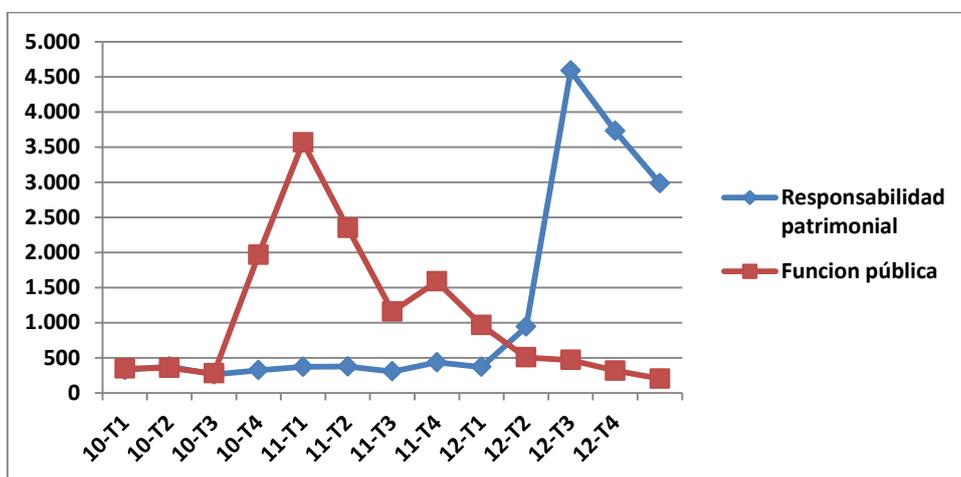
Por este motivo se ha optado por eliminar a los asuntos de función pública del análisis y considerar el resto de asuntos ingresados. No se analiza el impacto en los recursos de apelación al disponerse sólo de los elevados.

	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013r	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Total asuntos ingresados sin contar función publica	56.581	48.164	-14,9%



Juzgados Centrales de lo Contencioso Administrativo

En estos juzgados, por sus competencias, existe una gran variabilidad en el número de los asuntos ingresados según su tipo. Así, se han observado importantes picos en Función Pública y Responsabilidad patrimonial, motivados por los recursos por las bajadas de retribuciones del personal público o las reclamaciones derivadas del conflicto de AENA. A partir del tercer trimestre de 2012 se observa un importante crecimiento en los Actos de organismos (Art. 9.c. LCA). Por este motivo la comparación se ha hecho limitándonos al tipo de asuntos con una mayor estabilidad: los relacionados con la Actividad Administrativa Sancionadora. Tampoco se pueden analizar los recursos de apelación, al disponerse solo de los elevados.

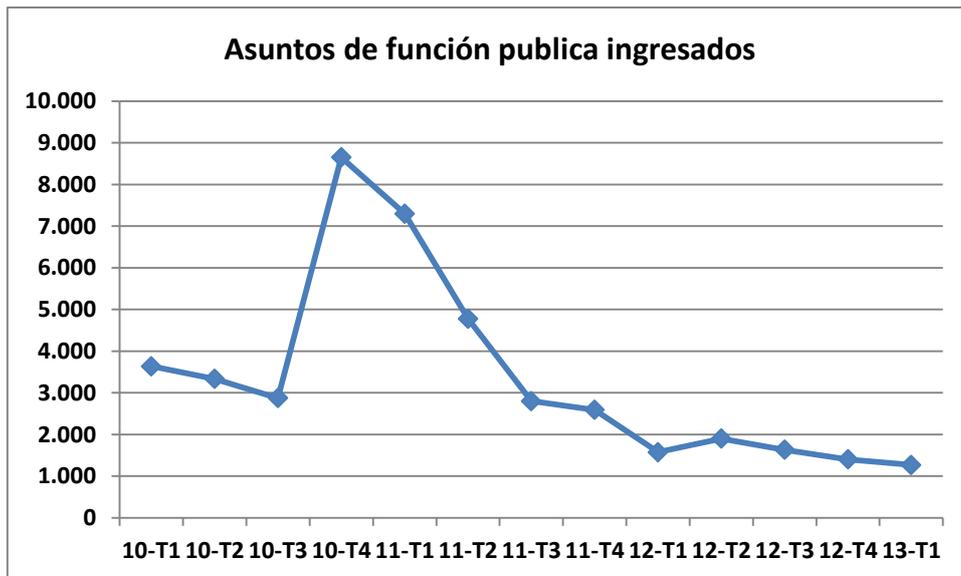


	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Actividad Administrativa sancionadora	553	352	-36,3%

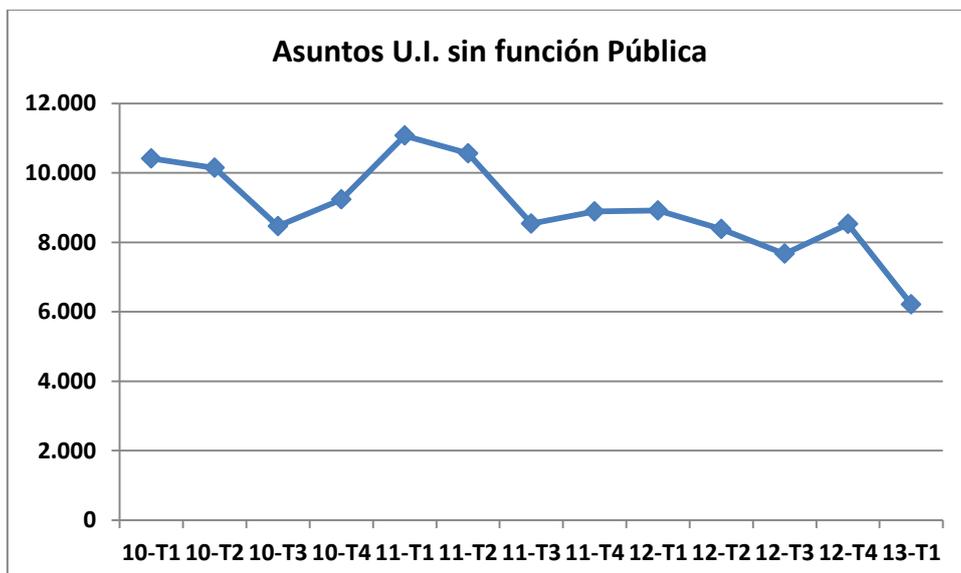


Salas de lo Contencioso Administrativo de los TSJ

Para las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia se analiza el total de asuntos de única instancia ingresados, del que se han eliminado los de Función Pública, pues esta ha tenido una gran variabilidad en su evolución.

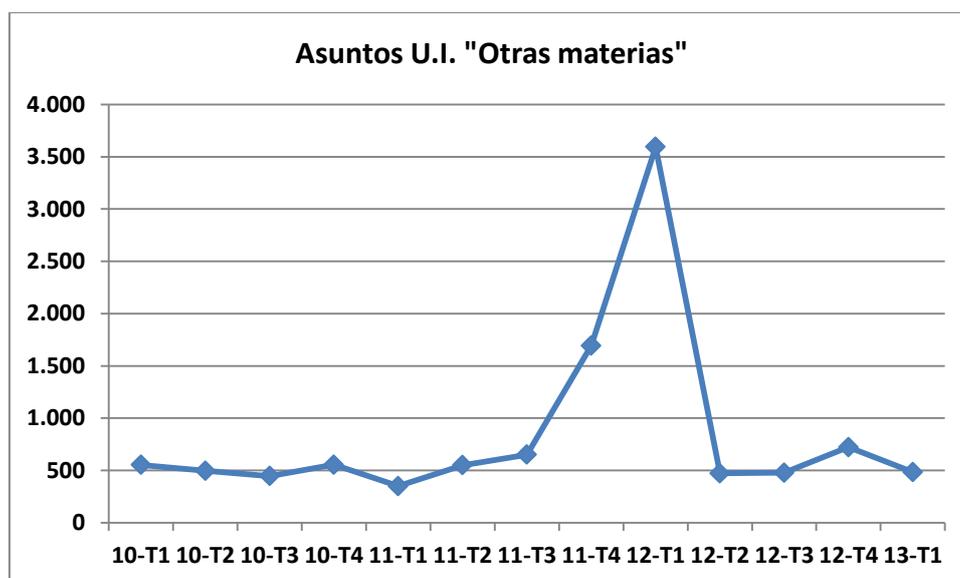


	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
A.U.I. sin función pública	18.343	14.738	-19,7%

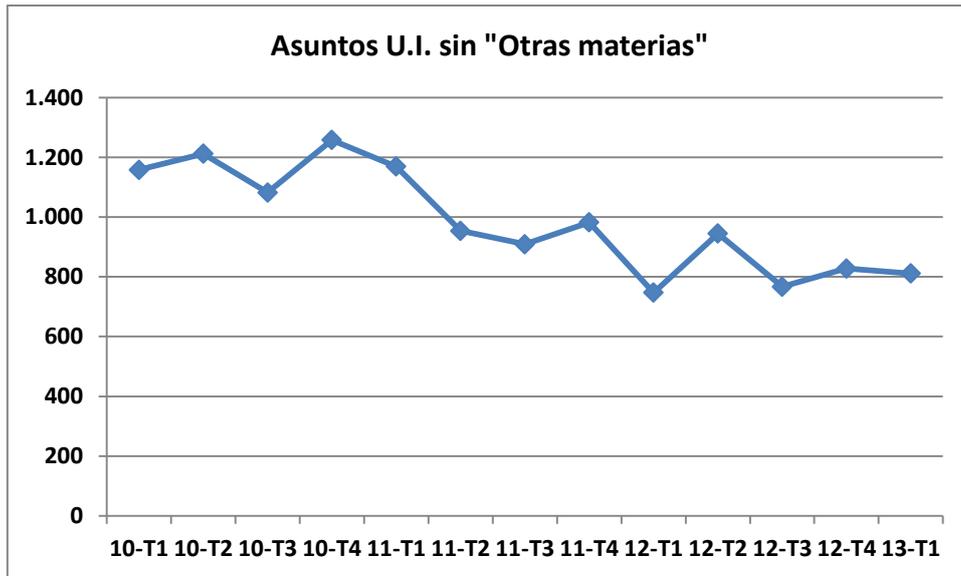


Salas de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional

Para la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional se analiza el total de asuntos de única instancia ingresados, del que se han eliminado los ingresados en la rubrica Otras materias, pues en ella se han registrado las reclamaciones derivadas de la regulación de las fotovoltaicas que han provocado un enorme incremento de ingresos en los trimestres cuarto de 2011 y primero de 2012.



	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Total asuntos única instancia ingresados sin contar Otras materias	1.752	1.639	-6,4%



Resumen de la jurisdicción Contencioso Administrativa

Con los datos disponibles, en la jurisdicción Contencioso Administrativa no podemos valorar el impacto de las nuevas tasas en los recursos, pues la estadística sólo facilita los elevados. Para los asuntos ingresados en los juzgados y en las Salas, de los que se han eliminado los de aquellas materias que presentan una gran volatilidad, se puede concluir que las nuevas tasas han tenido un efecto importante, observándose reducciones entre los valores previsibles antes de la implantación de las tasas y los observados para el conjunto de los trimestres cuarto de 2012 y primero de 2013 que oscilan entre el 6,4% para los asuntos en única instancia (sin contabilizar "Otras materias") en la Sala de la Audiencia Nacional, y el 36,3% para los asuntos de Actividad administrativa sancionadora en los Juzgados Centrales de lo Contencioso.

**Diferencia
porcentual entre
observado y
esperado 4T 2012
y 1T 2013**

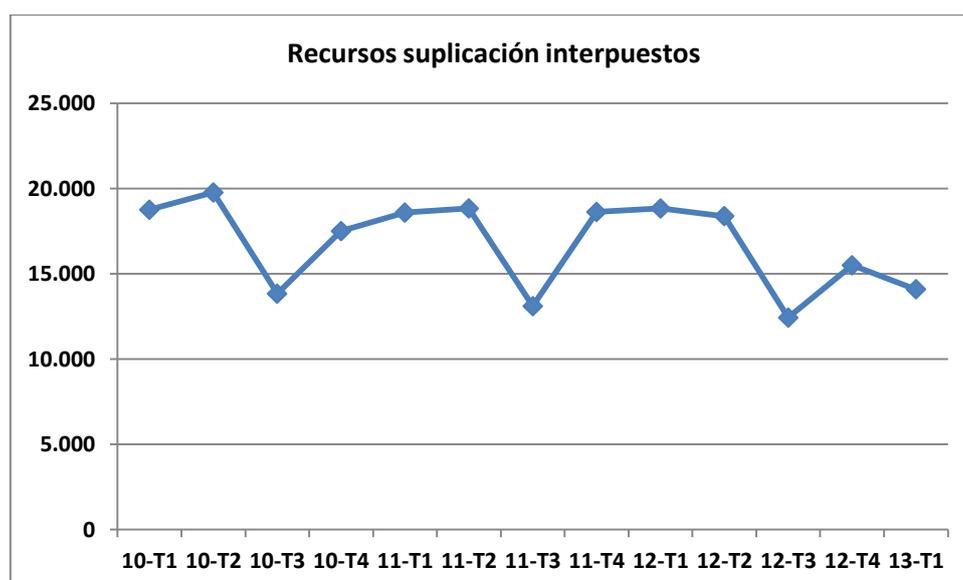
JCA asuntos ingresados (sin función pública)	-14,9%
JCCA Actividad administrativa sancionadora	-36,3%
Salas CA de TSJ. A.U.I. sin función pública	-19,7%
Sala CA de la A. Nacional A.U.I. sin "otras materias"	-6,4%

Jurisdicción Social

Juzgados de lo Social

En los juzgados de lo social no se aplican las tasas para los asuntos ingresados. Respecto a los recursos de suplicación y de casación, sí se aplican en principio, aunque existen ya varias sentencias en el sentido de que no se deben aplicar cuando el recurrente sea un trabajador. La estadística judicial proporciona el número de recursos de suplicación interpuestos y son los que se analizan.

	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Recursos de suplicación interpuestos	35.097	29.698	-15,4%



Tanto para las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia como de la Audiencia Nacional sólo se dispone de los números de recursos elevados, por lo que en estos momentos no se puede medir el impacto de las nuevas tasas.

Resumen de la jurisdicción Social

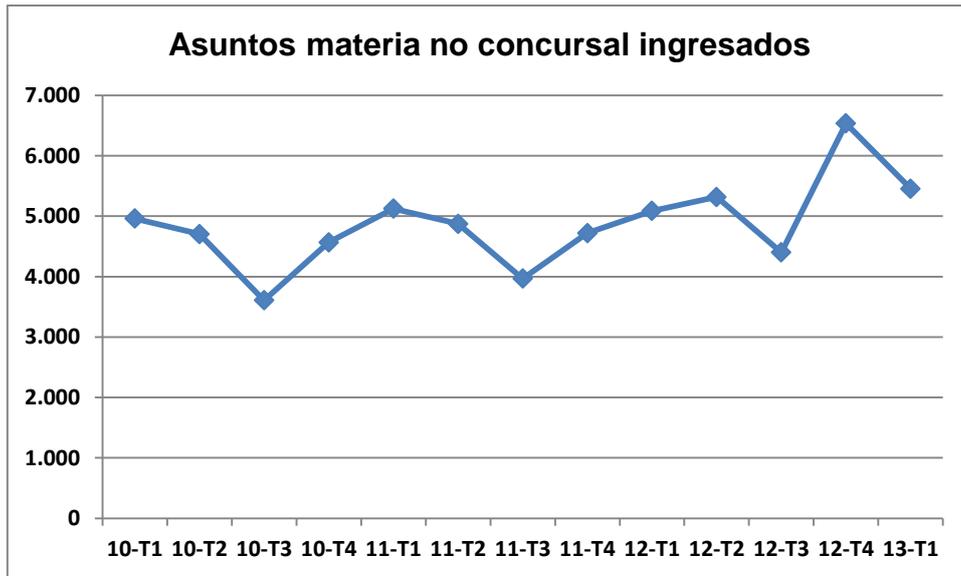
Para la jurisdicción Social, sólo se puede hacer una primera valoración con los recursos de suplicación interpuestos, que han tenido una reducción del 15,5% entre el valor previsible y el observado en los trimestres cuarto de 2012 y primero de 2013.

Jurisdicción Civil

En la jurisdicción civil no es posible analizar el impacto de las tasas en los recursos de apelación, pues la estadística sólo recoge los elevados. Para los asuntos ingresados se ha analizado en los juzgados con competencia mercantil el impacto en los asuntos de materia no concursal, pues los concursos siguen teniendo unos importantísimos incrementos motivados por la crisis económica.

Juzgados de lo Mercantil

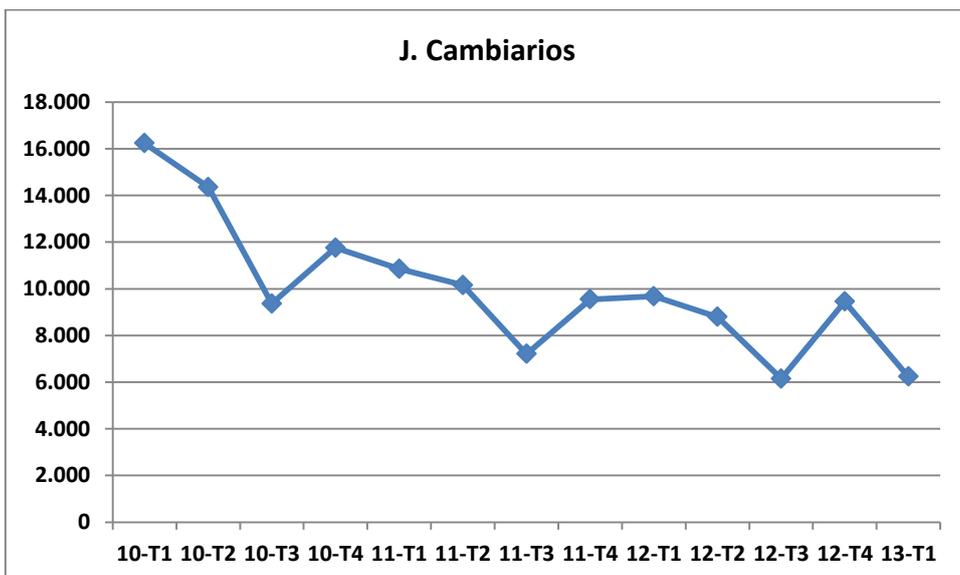
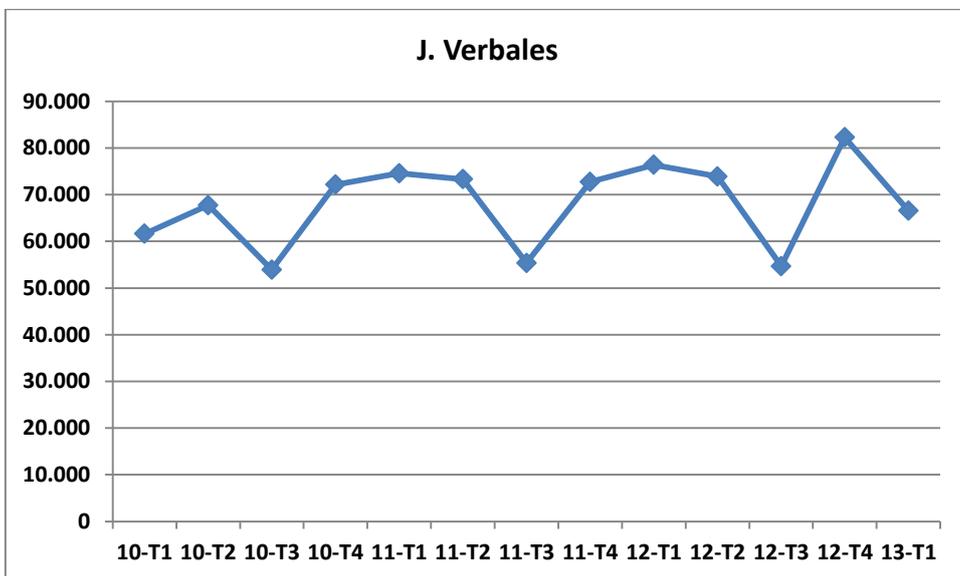
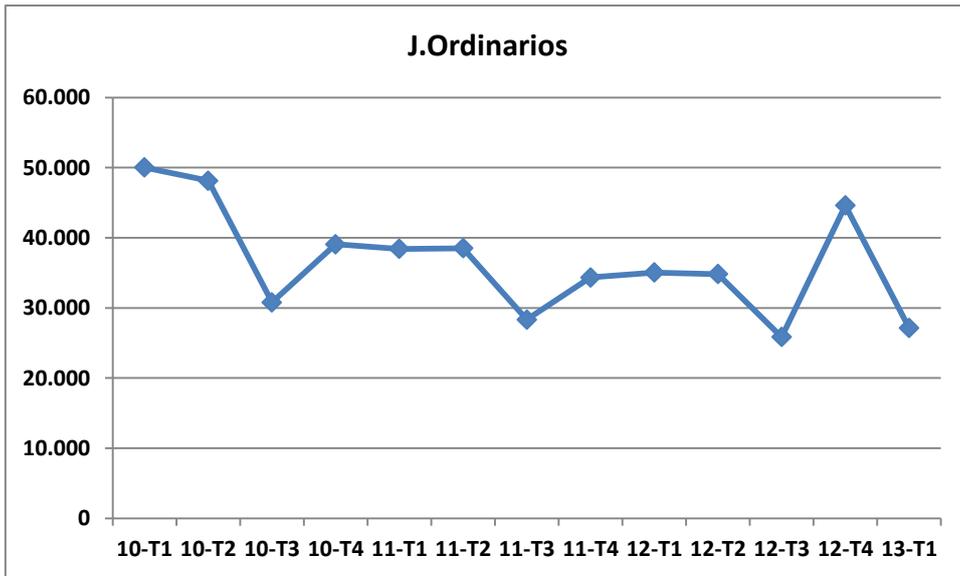
	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Asuntos de materia no concursal ingresados	9.808	12.010	22,5%

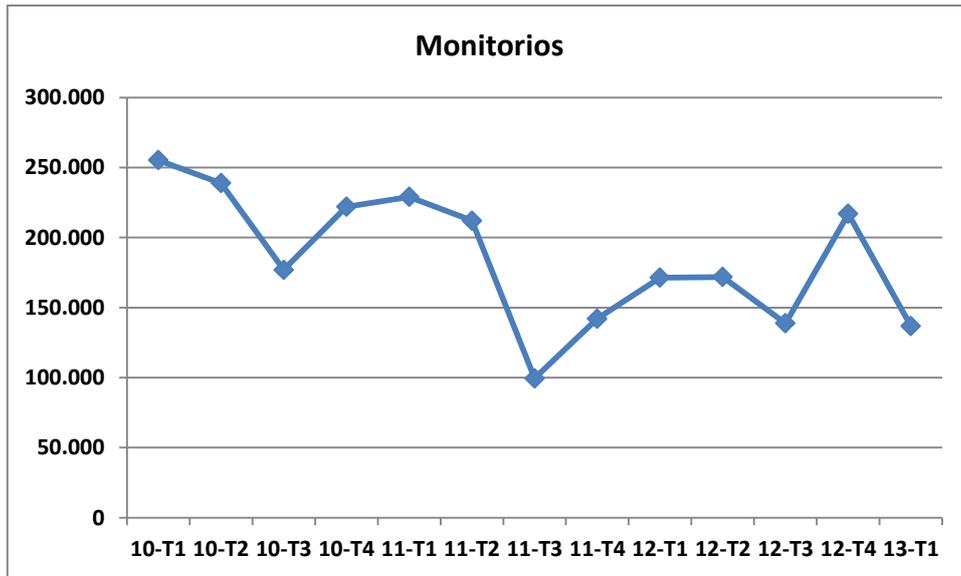


Juzgados de Primera Instancia y Primera Instancia e Instrucción

En los juzgados de primera instancia y de primera instancia instrucción se han analizado los procesos monitorios, los juicios cambiarios, los verbales y los ordinarios. Es necesario reseñar que los monitorios y los verbales sólo están sujetos a tasa cuando su cuantía es superior a 2.000 euros. Al no diferenciar en la Estadística judicial los ingresos por cuantías superiores o inferiores a dicha cifra ha sido necesario realizar el análisis para la totalidad.

	Valor esperado 4T 2012 y 1T 2013	Valor observado 4T 2012 y 1T 2013	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Monitorios	376.959	353.893	-6,1%
J. Cambiarios	16.046	15.688	-2,2%
Verbales	146.560	148.762	1,5%
Ordinarios	67.205	71.491	6,4%





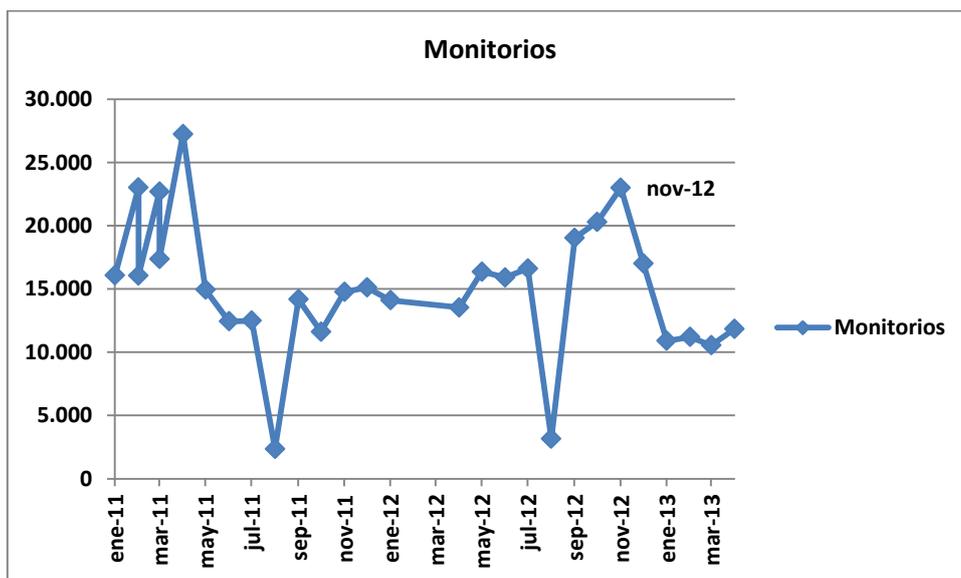
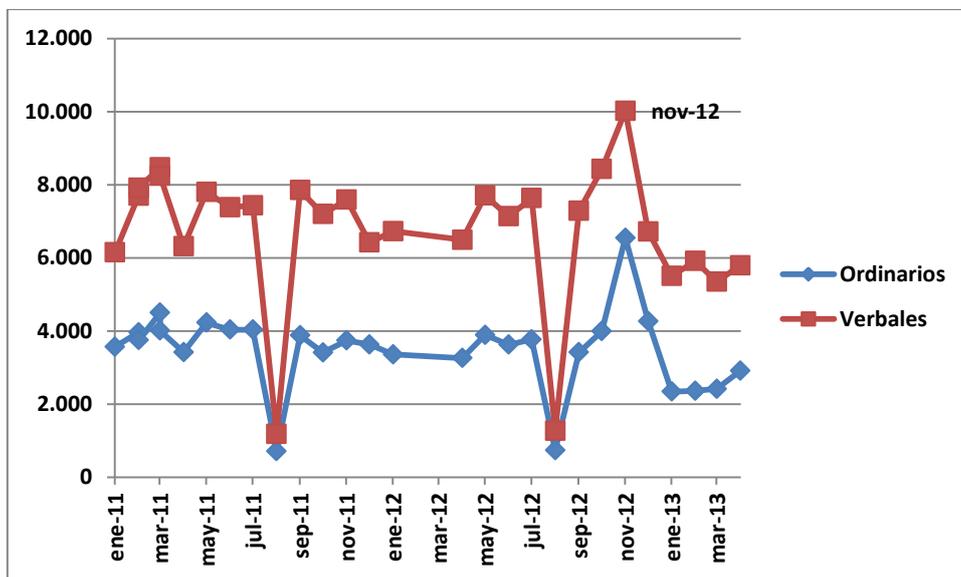
Como complemento y con los datos del Cuadro de Mando del Ministerio de Justicia se pueden observar las evoluciones mensuales llegando hasta abril de 2013.

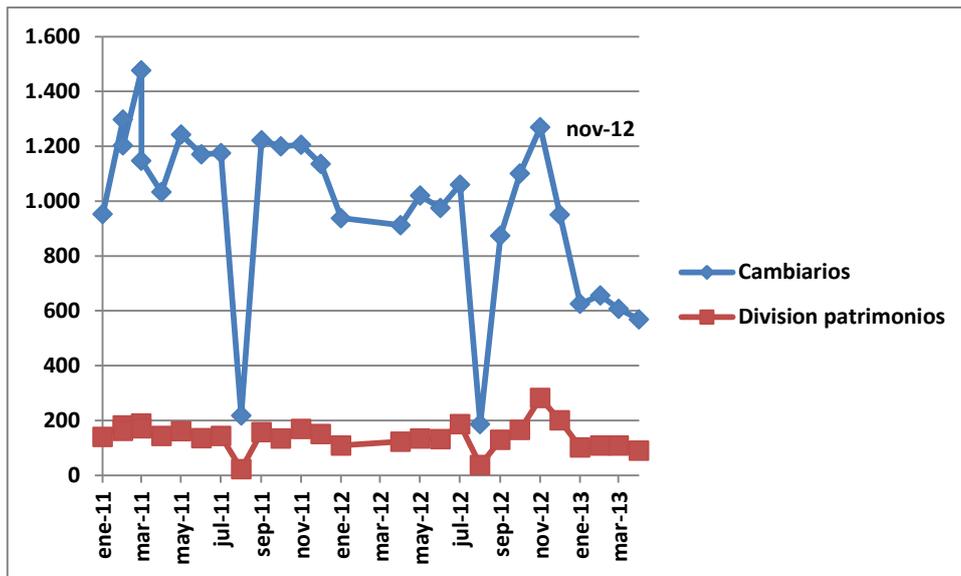
Evoluciones interanuales (2011/2012) de los ingresos

	Ordinarios	J. Cambiarios	Verbales	División patrimonios	Monitorios
enero	-5,9%	9,4%	-1,6%	-12,3%	-22,1%
febrero	-5,4%	2,8%	-7,3%	-30,2%	-11,0%
marzo	-10,8%	-2,7%	-22,3%	-23,4%	-9,5%
abril	-4,7%	2,9%	-11,7%	-50,3%	-14,0%
mayo	-8,0%	-1,3%	-17,9%	9,5%	-16,8%
junio	-10,2%	-3,3%	-16,7%	27,9%	-2,2%
julio	-6,6%	2,6%	-9,8%	33,1%	29,2%
agosto	4,1%	7,6%	-14,7%	34,1%	68,2%
septiembre	-11,9%	-7,2%	-28,5%	34,3%	-17,8%
octubre	16,9%	17,1%	-8,3%	74,7%	23,9%
noviembre	75,1%	31,9%	5,3%	55,7%	66,9%
diciembre	17,6%	4,7%	-16,3%	12,6%	33,3%

Y la evolución entre enero, febrero, marzo y abril de 2012 y de 2013:

	Evolución enero 2012 a enero 2013	Evolución febrero 2012 a febrero 2013	Evolución marzo 2012 a marzo 2013	Evolución abril 2012 a abril 2013
Ordinarios	-30,3%	-36,9%	-39,8%	-10,8%
J. Cambiarios	-18,2%	-25,3%	-35,2%	-10,8%
Verbales	-33,4%	-45,5%	-47,1%	-37,6%
División patrimonios	-22,7%	-30,3%	-39,3%	-12,5%
Monitorios	-6,4%	-32,7%	-36,8%	-26,8%





Todas las gráficas muestran unos valores desproporcionadamente altos en noviembre de 2012 seguidos de fuertes caídas en diciembre y enero, estabilizándose el ingreso en febrero, marzo y abril con valores similares a los de enero.

Resumen de la jurisdicción Civil

En los juzgados de lo mercantil no se ha apreciado el efecto de las tasas. Dejando aparte los concursos presentados, que en el cuarto trimestre de 2012 y posteriormente en el primero de 2013 han batido los máximos históricos, y centrándonos únicamente en los asuntos de materia no concursal ingresados en los juzgados con competencia mercantil se observa un incremento del 22,5% en lo observado respecto a lo previsto.

Para los juzgados de primera instancia y de primera instancia e instrucción se han observado unos importantes incrementos en el ingreso en el mes de noviembre de 2012 en monitorios, verbales, ordinarios, cambiarios y procesos de división de patrimonios. Luego se ha observado una caída en diciembre y otra más pronunciada en enero, estabilizándose después el ingreso. La comparación de los ingresos previstos con datos anteriores a la implantación de las tasas y los observados, muestran un incremento en ordinarios (6,4%) y verbales (1,5%) y una disminución en monitorios (6,1%) y Cambiarios (2,2%). Habrá que esperar a tener datos de otros trimestres para valorar mejor el impacto, aunque al no disponerse de datos desglosados por el importe de las cantidades reclamadas, es difícil valorar si se han producido fraccionamientos en las reclamaciones para huir del efecto de las tasas.

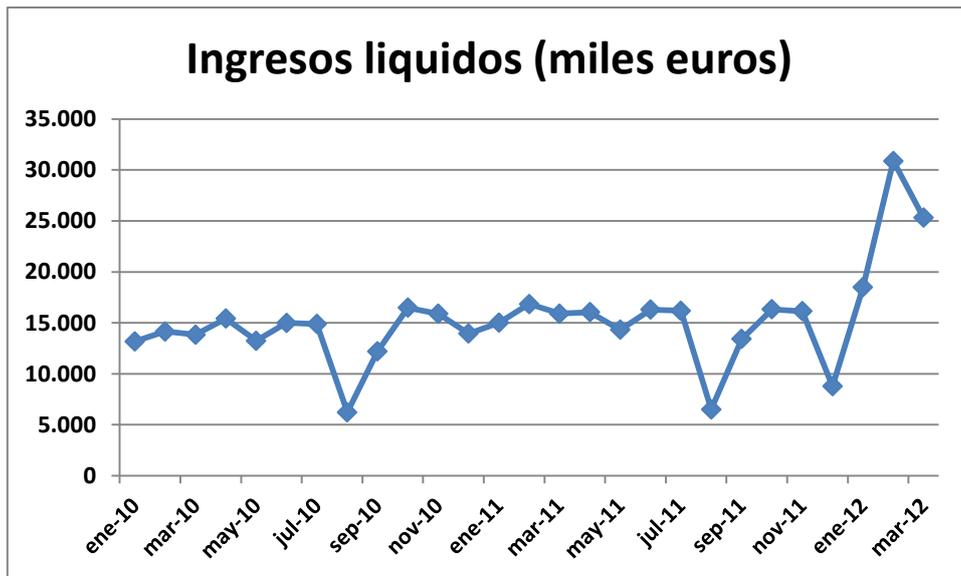
4. Datos del Ministerio de Hacienda

Evolución de los ingresos líquidos **en miles de euros** por la tasa sobre el ejercicio de la potestad jurisdiccional (los datos de marzo de 2013 son provisionales):

	2011	2012	2013	Evolución 2011/2012	Evolución 2012/2013
Enero	13.175	15.015	18.502	14,0%	23,2%
febrero	14.149	16.842	30.875	19,0%	83,3%
marzo	13.831	15.914	25.325	15,1%	59,1%
abril	15.427	16.044		4,0%	
mayo	13.246	14.318		8,1%	
junio	15.003	16.292		8,6%	
Julio	14.896	16.187		8,7%	
Agosto	6.227	6.510		4,5%	
Septiembre	12.202	13.423		10,0%	
Octubre	16.486	16.336		-0,9%	
Noviembre	15.885	16.143		1,6%	
Diciembre	13.950	8.775		-37,1%	

También se ha realizado para estas cantidades el ejercicio de hacer una proyección de los valores esperados a partir de noviembre de 2012 en base a todos los datos anteriores. La comparación entre los valores proyectados y los realmente observados es la siguiente:

	Ingreso esperado	Ingreso observado	Diferencia porcentual entre observado y esperado
Noviembre 2012	16.494	16.143	-2,1%
Diciembre 2012	14.391	8.775	-39,0%
Enero 2013	14.143	18.502	30,8%
Febrero 2013	16.506	30.875	87,1%
Marzo 2013	15.840	25.325	59,9%



Tanto la comparación con el año anterior como la comparación entre los valores observados y los previstos muestran una importante caída en la recaudación en diciembre de 2012 seguida de incrementos importantes en los meses siguientes.

El carácter trimestral de la Estadística Judicial, y la publicación en la mitad de un trimestre de la Ley que modifica las tasas y los diferentes periodos en la aplicación que se han sucedido hasta el 1 de abril de 2013 (las incidencias en su aplicación por falta de formularios), hace que sea muy aventurado sacar conclusiones sobre el impacto de esta medida en la entrada de los órganos judiciales. Es necesario disponer de una perspectiva temporal más amplia aun a riesgo de que se produzcan nuevos factores con incidencia en la entrada de los órganos judiciales. A pesar de las anteriores consideraciones, los datos disponibles, tanto de la Estadística Judicial como de otras fuentes, permiten hacer una somera descripción de lo ocurrido en estos últimos meses y obtener algunas conclusiones claras.

En la jurisdicción contenciosa si se ha observado un apreciable efecto de las tasas, pues en todos los tipos de procedimientos que se han comparado se ha observado una reducción entre los valores observados y los que eran previsibles antes de la entrada en vigor de las nuevas tasas.

En los juzgados de lo social también se ha observado un efecto similar con los recursos de suplicación interpuestos.

En la jurisdicción civil las conclusiones son más difíciles de obtener. Por una parte, los juzgados de competencia mercantil han mostrado un ingreso muy superior al previsible, incluso en los asuntos de naturaleza no concursal. En los juzgados de primera instancia y de primera instancia e instrucción se ha producido una importante anticipación en la presentación de asuntos durante el mes de noviembre, y una caída posterior. Con la metodología empleada, en los juicios verbales y los ordinarios no se aprecia efecto de las tasas, mientras que en los monitorios y cambiarios el impacto ha sido pequeño. Al no disponerse de información desglosada por los importes reclamados no se puede valorar si se ha producido un fraccionamiento de reclamaciones.