

José Martín Ostos
(Liber Amicorum)

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA Y EN AMÉRICA



DIRECTORAS

Pilar Martín Ríos

María Ángeles Pérez Marín

Profesoras Titulares de Derecho Procesal (Universidad de Sevilla)

Coordinadores

Enrique C. Pérez-Luño Robledo

María Luisa Domínguez Barragán

Profesores Doctores de Derecho Procesal (Universidad de Sevilla)

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN ESPAÑA Y EN AMÉRICA

José Martín Ostos
(Liber Amicorum)

ASTIGI
EDITORIAL

Sevilla • 2021

La publicación de esta obra ha sido sufragada con ayuda del Grupo de Investigación SEJ-308 “La Administración de Justicia en España y América”, de la Universidad de Sevilla, por lo que su distribución es gratuita.

Editorial Astigi
c/ Antioquía, 1. Bloque 5 – 9º B.
41007 – Sevilla (España).
Teléfono 954 25 42 46
info@editorialastigi.com
www.editorialastigi.com

Diseño de portada: Sara García
Maquetación editorial: Georgia Delena
www.maquetacionlibros.com

I.S.B.N.: 978-84-122971-5-7
Año de publicación: 2021

Todos los derechos reservados. No está permitida la impresión de parte alguna de este libro, ni tampoco su reproducción, ni utilización, en cualquier forma o por cualquier medio, bien sea electrónico, mecánico, químico o de otro tipo, tanto conocido como los que puedan inventarse, incluyendo la grabación, ni se permite su almacenamiento en un sistema de información y recuperación, sin el permiso anticipado y por escrito de Editorial Astigi.

CONTRIBUCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA A LA CALIDAD NORMATIVA

Julia Carceller Stella
(Universitat Jaume I de Castellón)

Sumario: I. LA CENTRALIDAD Y RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN EMANADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA CALIDAD NORMATIVA. II. CUALIFICACIÓN Y ESPECIFICIDAD DE LOS DATOS; UNA CONTRIBUCIÓN ESENCIAL PARA LOS PROCESOS DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN NORMATIVA. III. CONCLUSIONES.

I. LA CENTRALIDAD Y RELEVANCIA DE LA INFORMACIÓN EMANADA DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA PARA LA CALIDAD NORMATIVA

Las políticas de mejora de la regulación impulsadas por la EU o la OCDE contemplan la regulación en un sentido amplio, afectando directamente al sistema de fuentes jurídicas. La preocupación por la calidad de las normas y del conjunto del sistema jurídico está en el origen de las mismas; respondiendo a un contexto de superproducción, hiperinflación normativa, inseguridad jurídica¹, crisis de la ley² y desbordamiento del sistema de fuentes³. A través de estas políticas se han desarrollado una serie de instrumentos o procedimientos que pretenden reforzar la legitimidad de la decisión pública entre cuyos productos resultantes está la norma⁴ jurídica. Uno de sus elementos que adquiere cada vez más relevancia

¹ MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN, A. (Coords). La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

² LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.

³ PÉREZ LUÑO, A. E. *El desbordamiento de las fuentes del derecho*, La Ley, Madrid, 2011.

⁴ CASADO CASADO, L. “La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas”, en *A&C Revista de Derecho ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL*, Instituto de Derecho Romeu Felipe Bacellar, v. 17, n. 67, 2017. Disponible en: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/473>

es el uso del análisis de impacto normativo en el que se pretende que confluya toda la información y el conocimiento relevante para servir de apoyo a la toma de la decisión política, favoreciendo la calidad de la norma en sí. Calidad que podría ser descrita, en términos materiales⁵, como la capacidad de la misma para cumplir con los objetivos políticos. Los fines de la norma son múltiples y, entre otros, pueden ser definidos en términos valorativos o efectos de cambio social.

Podríamos decir, de alguna manera, que una norma es buena o mejor a la anterior en la medida en que ésta contribuye a alcanzar los fines que pretende tanto en su creación como por su modificación. Y sin además provocar perjuicios sobre otras esferas o campos de regulación, pues debemos recordar que los efectos son múltiples y variados y muchos de ellos pueden ser colaterales, conexos y poco previsibles de antemano. Pero existe precisamente un ámbito donde primero y de manera directa se manifiestan sus impactos, relacionados entre sí sobre conflictos casuísticos: y es justamente en el jurídico y el sistema jurisdiccional que los afronta y trata de resolverlos.

Los análisis de impacto normativo, como estudios previos de la elaboración, favorecen una aproximación de la norma a la realidad sobre la que la misma se proyecta y provoca sus efectos. Y supone un punto de partida indispensable para evaluar o analizar sus resultados *a posteriori*. Son uno de los principales instrumentos y brazos de las políticas de mejora de la regulación y sobre ellos se pretende reforzar la base de conocimiento e información para la decisión normativa.

Para ello, las memorias de impacto prevén especialmente un apartado de contenido y análisis jurídico que *"incluirá una referencia a su engarce con el derecho nacional y de la Unión Europea y contendrá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la misma"*⁶. Sin embargo, su engarce en el ordenamiento jurídico y los ajustes para la coherencia como sistema se hallan ya previstos en el propio funcionamiento

⁵ MARCOS, F. "Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, mayo-agosto (2009), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 333-365.

⁶ Artículo 2.1 apartado b del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

del sistema jurídico. Y constituyen la forma tradicional de mejorar la calidad desde la perspectiva de la coherencia sistémica. Cualquier norma modificada o nueva produce efectos sobre el conjunto del sistema y sus elementos pero muchas veces la previsión de normas afectadas no se manifiesta hasta que no se vinculan a situaciones de hecho cuyo problema adquiere entidad ante los órganos judiciales. En cuya aplicación de preceptos se precisa la interpretación de las mismas y su concreta adecuación al ordenamiento.

Es por ello que toda la información contenida en los mismos, y no solo la jurídica, adquiere cada vez mayor relevancia y es precisamente la menos tenida en cuenta de manera tradicional. Y en la que las contribuciones del sistema judicial podría tener grandes aportaciones.

Este argumento se encuentra en línea con la preocupación por la calidad normativa que va más allá y abarca nuevo interés y cuidado de contenidos, en términos de calidad material, previendo todos los posibles efectos sobre esa realidad que pretende modificar, en el marco del desarrollo de una ciencia de la legislación renovada⁷. Y en los que el conflicto en sede jurisdiccional podría aportar enormes pistas.

Si intentamos abstraer la cuestión, entre las funciones intrínsecas de toda norma jurídica se encuentra la de resolver conflictos siendo por tanto, a efectos de valorar el cumplimiento de sus fines, muy relevante determinar tal extremo. Al dirimirse la mayor parte de los mismos en sede judicial como sistema institucionalizado para ello, la Administración de Justicia obtiene o tiene capacidades para obtener una cantidad enorme de información y conocimiento no solo sobre el propio conflicto en sí, sino también sobre las incidencias o presencia de las normas en su resolución o su asociación a los índices de litigiosidad.

Todo esto, teniendo en cuenta que la informatización de algunos trámites procesales permite la obtención automática de datos actualizados y completos sin requerir de mayores esfuerzos de recogida o sistematización por parte de los agentes o sujetos que trabajan en la Administración de Justicia. Es decir, muchos de estos datos existen ya pues surgen de manera automática de los sistemas de

⁷ MARCILLA CÓRDOBA, G. Racionalidad Legislativa. Crisis de la Ley y nueva ciencia de la Legislación, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

tramitación procesal (por ejemplo Lexnet) pero su explotación es muy escasa. El tratamiento estadístico de datos por parte del CGPJ es un ejemplo rudimentario de aprovechamiento⁸ y esencialmente centrado en el propio sistema, su funcionamiento y organización.

Las grandes dificultades pero a la vez grandes potencialidades, se encuentran en la planificación de un diseño previo de la bases de datos sobre la base de una reflexión detenida y sistematizada de la información que se recoge. No es más que poner cierto orden o sistema de preferencias en todos aquellos datos que de manera instantánea y automatizada va produciendo el propio sistema. Un orden que solo es capaz de organizar con cierta coherencia alguien que sea conocedor a la vez de la concreta realidad temática que se aborda con la norma jurídica, así como del sistema jurídico y sus mecanismos que tratan o han tratado de ponerle concierto y/o influir en ella. Por ello son precisamente los operadores y agentes de la administración de justicia, presentes y más conocedores de la concreta aplicación de la norma, un escalón esencial a la hora de configurar de antemano estas estructuras de sistematización de información. Ocupando un lugar privilegiado para determinar la capacidad de las normas en el cumplimiento de sus propios objetivos y con grandes capacidades para identificar elementos de distorsión para ello. Y todo en base a la posición única que les proporciona la Administración de Justicia posibilitando esa conexión especial y cualificada entre la realidad social y la realidad jurídica.

II. CUALIFICACIÓN Y ESPECIFICIDAD DE LOS DATOS; UNA CONTRIBUCIÓN ESENCIAL PARA LOS PROCESOS DE CREACIÓN Y MODIFICACIÓN NORMATIVA

La información y el conocimiento en los procesos de producción o modificación y evaluación normativa suponen una premisa y elemento esencial para contribuir a la calidad de las normas. Ejercer estas funciones al margen de una mínima indagación o investigación que genere entendimiento de la realidad es

⁸ Facultad de derecho, Universidad Autónoma de Madrid, `Situación actual de la Administración de Justicia en España: un análisis desde el Derecho Procesal, Informe sobre los datos de la estadística judicial y los datos generales sobre “panorámica de la Justicia” contenidos en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial, 2013. Disponible en <https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2013/07/Informe-datos-estadisticos-CGAE-UAM-1.pdf>

en nuestros días una temeridad. El contexto de complejidad e incertidumbre marcan la imperiosa necesidad de actuación intentando reducir riesgos y previendo posibles efectos adversos de antemano que afecten directamente a la eficacia y eficiencia del sistema en un entorno de recursos escasos. Pero a la vez también ante la creciente necesidad de optimizar los recursos existentes y en funcionamiento ante nuevas necesidades y retos compartidos y rápidamente cambiantes que exigen una cultura de mejora continua y dinámica.

Intentar prever los posibles impactos futuros de las normas así como para evaluar los efectos que estas producen a posteriori es una tarea muy compleja. Tanto, que éste es uno de los grandes argumentos y críticas a los mecanismos de análisis de impacto como herramientas de pronóstico *ex ante*⁹; identificándolos como ilusoria “bola de cristal”. Pero que entrañe dificultades no significa que no pueda contribuir a acercarse de alguna manera a alcanzar esa calidad. Desde luego no hacerlo no parece la mejor solución. Y ninguna objeción plantea la evaluación de los efectos a posteriori cuya exigencia es cada vez más demandada¹⁰.

Los datos recogidos en un primer momento son la única base sobre la que poder hacer algún tipo de diagnóstico en relación con la situación de partida y las previsiones de cambio que pretende la norma. Pero además, el único apoyo para realizar tras su funcionamiento un examen de los impactos producidos. Impactos y efectos múltiples y variados de las normas que tienen en el propio sistema jurídico consecuencias específicas y propias y/o que se manifiestan de manera evidente a través de la Administración de justicia en el momento de aplicación de la norma. Y es que es precisamente en ese momento de aplicación, y durante la gestión del conflicto a través del proceso judicial, donde confluyen las dos realidades, también la externa al sistema jurídico. Esta conjunción no puede mas que identificarse como un momento excepcional para la comprensión del fenómeno complejo. Cuyo conocimiento encuentra en los operadores jurídicos, que en él y a través de él se desenvuelven, observadores cualificados para

⁹ RENDA, A. Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.

¹⁰ PRIETO ROMERO, C. “La planificación y la evaluación normativa en la ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas”, en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018. Disponible en: <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/119-el-derecho-de-admision-desde-la-perspectiva-de-la-seguridad-ciudadana-y-el-orden-publicol-ejercicio-de-la-accion-popular-por-las-personas-juridico-publicas-5>

realizar la relación correcta del fenómeno jurídico con el correlativo fenómeno social¹¹. La traducción y engarce entre ambos resultan esenciales para comprender la incidencia real de las normas sobre su contexto, es decir, las mediciones de los efectos por ellas producidas requieren de una clara conceptualización y definición de los datos observados. Una información que requiere de los ojos y saber del jurista para entender el vínculo.

Por ejemplo, el significado jurídico y técnico de un tipo penal, como el "hurto", se materializa en una serie de acontecimientos y hechos que en torno al mismo adquieren relevancia y significación jurídica y que tienen reflejo de alguna manera en los procedimientos judiciales, en la aplicación e interpretación del tipo tras el cual se encuentra la protección de un derecho o bien real que el sistema pretende amparar. Ver la realidad desde estas dos partes y perspectivas permite identificar los hechos influyentes y relevantes sobre los que la norma interactúa o deja equivocadamente al margen. Esta es la información importante ya seleccionada y específica que permitiría nutrir unos análisis de impacto que aporten evidencias y datos objetivos para el decisor político con el fin de que pueda contar con un mayor y mejor conocimiento de la realidad compleja sobre la que actúa y ejerce sus funciones.

III. CONCLUSIONES

La actual informatización de muchos de los procesos que se realizan en el desarrollo de las tareas jurisdiccionales ofrece, como hemos dicho, grandes posibilidades para la obtención de información y la ocasión de obtener grandes fuentes de datos para su tratamiento cuantitativo estadístico y posterior análisis cualitativo. Pero la información que sobre una norma pueden generar los nuevos sistemas de informatización procesal se encuentran todavía hoy poco explotado. No solo para evaluar la eficiencia en la propia Administración de justicia sino cómo valioso recurso en los procesos de creación y cambio normativo; como fuente de información y conocimiento para los decisores públicos. Éstos podrían encontrar en ellos un soporte férreo sobre el que fundamentar sus decisiones atendiendo a sus objetivos que van más allá del correcto funcionamiento del

¹¹ AYMERICH OJEA, I. "La integración de normas, principios y estadísticas en la argumentación jurídica" en Anuario de Filosofía del Derecho, nº 27, 2011, pp. 13-35.

sistema legal sino utilizando este como herramienta de cambio social y método de convivencia social.

La obtención de los datos es ya una realidad, pero su correcto aprovechamiento es inviable sin una sistematización. La ordenación requiere de una profunda reflexión previa en la que es indispensable la condición y posicionamiento doble, el conocedor de la realidad jurídica y la realidad social. Destacando en este sentido la posición de los implicados en los procedimientos judiciales para la contribución cualificada y específica en esa labor.

Las aportaciones deben preverse ya desde un primer momento en los diseños de las bases de datos siendo necesaria la voluntad de hacerlo desde estadios tempranos facilitando los cauces para esta participación. Lo que permitiría y facilitaría el análisis posterior de esos datos que debería tener reflejo y plasmarse en los informes de impacto *ex ante* y en las evaluaciones normativas *ex post*.

Para todo ello sería necesario diseñar procedimientos y cauces estables que permitieran realizar estas aportaciones para los procesos de producción y creación normativa. O, cuanto menos, potenciar medidas de colaboración con este objetivo entre la administración de justicia y sus órganos de gobierno con los órganos encargados de elaborar las propuestas y los poderes públicos encargados y legitimados para aprobarlas. Se contribuiría con ello sin duda a mejorar materialmente los contenidos pese a las dificultades antes señaladas.

Recordemos que ya la previsión y exteriorización sobre los posibles efectos la norma, la información relevante del contexto o la fijación explícita de sus objetivos (todo esto contenido de las memorias de análisis de impacto) contribuyen en gran medida a la transparencia y posible fiscalización de la decisión política, favoreciendo la limitación de la arbitrariedad de los poderes públicos, y, beneficiando decisiones participativas y evaluables en parámetros de eficacia y eficiencia determinantes hoy en términos de legitimidad.

Bibliografía

- AYMERICH OJEA, I. "La integración de normas, principios y estadísticas en la argumentación jurídica" en *Anuario de Filosofía del Derecho*, nº 27, 2011, pp. 13-35.
- CASADO CASADO, L. "La mejora regulatoria en España: los nuevos principios que informan el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las administraciones públicas", en *A&C Revista de Derecho ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL*, Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, v. 17, n. 67, 2017. Disponible en: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/473>
- LAPORTA SAN MIGUEL, F. J. *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007.
- MARCILLA CÓRDOBA, G. *Racionalidad Legislativa. Crisis de la Ley y nueva ciencia de la Legislación*, Centro de estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MARCOS, F. "Calidad de las normas jurídicas y estudios de impacto normativo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 179, mayo-agosto (2009), Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pp. 333-365.
- MENÉNDEZ MENÉNDEZ, A. y PAU PEDRÓN A. (Coords), *La proliferación legislativa: un desafío para el estado de derecho*, Thomson-Civitas, Madrid, 2004.
- PÉREZ LUÑO, A. E. *El desbordamiento de las fuentes del derecho*, La Ley, Madrid, 2011.
- PRIETO ROMERO, C. "La planificación y la evaluación normativa en la ley del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas", en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, 2018. Disponible en: <http://www.madrid.org/revistajuridica/index.php/articulos-doctrinales/119-el-derecho-de-admision-desde-la-perspectiva-de-la-seguridad-ciudadana-y-el-orden-publico-col-ejercicio-de-la-accion-popular-por-las-personas-juridico-publicas-5>
- RENDA, A. *Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the Art of the State*, Centre for European Policy Studies, Brussels, 2006.