

Juan S. Mora-Sanguinetti*

LA LITIGACIÓN: EXTERNALIDADES E INSTRUMENTOS PARA SU RACIONALIZACIÓN. EL CASO ESPAÑOL

La información estadística disponible pone de manifiesto la elevada carga de trabajo de los órganos judiciales españoles. Además, el contexto recesivo impuesto por la pandemia del COVID-19 previsiblemente incrementará la litigación. El análisis económico indica que una elevada litigiosidad genera externalidades negativas. Tras estudiar los datos, este artículo examina los efectos que han tenido sobre la litigación en España la aprobación de un nuevo sistema de costas procesales y las tasas judiciales. Igualmente analiza la información disponible sobre los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Litigation: externalities and tools for its rationalization. The Spanish case

The available statistical information shows the high workload of the Spanish judicial system. In addition, the economic crisis imposed by the COVID-19 pandemic will most likely increase litigation. The economic analysis shows that high litigation generates negative externalities. After studying the data, this article examines the effects on litigation in Spain of the adoption of new systems of court fees and fee-shifting rules. It also analyses the information available on alternative dispute resolution mechanisms.

Palabras clave: *eficiencia de la justicia, litigiosidad, tasas judiciales, costas judiciales, mecanismos alternativos de resolución de conflictos.*

Keywords: *efficacy of justice, litigiousness, court fees, fee-shifting rules, alternative dispute resolution mechanisms.*

JEL: *K41.*

* Economista Titulado en el Banco de España-Eurosistema y abogado (ICAM). Contacto: juansmora@gmail.com

Las opiniones y las conclusiones recogidas en este artículo representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Agradezco los comentarios y sugerencias de Eduardo López-Román y los de un evaluador anónimo. Reconozco igualmente el apoyo de los editores de este número: Francisco Cabrillo y Bernardo Hernández San Juan.

Versión de junio de 2020.

DOI: <https://doi.org/10.32796/ice.2020.915.7076>

1. Introducción: los impactos económicos de la litigación

La litigación es el reflejo del ejercicio de un derecho fundamental: el del libre acceso a la jurisdicción. En España está recogido en la Constitución (artículo 24.1) «*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (...)*». Este derecho también está regulado en el artículo 6.1, «Derecho a un proceso equitativo», del Convenio Europeo de Derechos Humanos —véase también, entre otros, Moreno Catena y Cortés Domínguez (2019)—.

Precisamente por su importancia, es necesario un análisis en profundidad de sus consecuencias económicas, más allá de la esfera jurídica. Ese estudio puede ayudar a mejorar y racionalizar su ejercicio, maximizando sus impactos positivos agregados y ayudando a mitigar sus posibles implicaciones negativas.

A modo de introducción cabe señalar que la litigación no es inocua para la eficiencia económica. Un primer resultado¹, es que una mayor litigación incrementaría la duración de los procedimientos judiciales (Palumbo *et al.*, 2013a) y la congestión del sistema judicial. Teniendo en cuenta la clasificación de la OCDE en cuanto a las tasas de litigación, que se tratará en el apartado 2, un país doblaría el tiempo de resolución si pasara de situarse en un percentil 25 a un percentil 75.

A su vez la congestión del sistema judicial tiene implicaciones económicas negativas. Diversos estudios han encontrado que una alta duración de los procedimientos se relaciona con impactos perjudiciales en el desarrollo de los mercados de crédito (Jappelli *et al.*, 2005) o con un menor emprendimiento (Ardagna y Lusardi, 2010), entre otras manifestaciones, y que un sistema judicial ineficaz genera distorsiones en las relaciones laborales (Berger y Neugart, 2011)². También

para España se han encontrado impactos negativos en esos mismos aspectos —véanse, respectivamente, Mora-Sanguinetti *et al.* (2017), García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015) o Jimeno *et al.* (2020)—.

El enlentecimiento de la justicia, como resultado de la interposición de una demanda estudiado hasta aquí, es una «externalidad negativa» del ejercicio del derecho fundamental. El sujeto que accede al sistema judicial tiene en cuenta sus costes y sus intereses, pero no asume que afecta negativamente a terceros (a otros ciudadanos y al Estado) al provocar un aumento de la carga de trabajo y de la congestión del sistema.

Litigar, sin embargo, no solo genera una «externalidad negativa». También puede generar «externalidades positivas» en terceros como la publicación de jurisprudencia.

El equilibrio, difícil, entre externalidades positivas y negativas del ejercicio de un derecho fundamental y sus posibles efectos agregados, ha llevado a diversas Administraciones a aprobar condicionantes y estrategias relativas a la litigación, como las tasas judiciales, las reformas en el sistema de costas procesales (como la realizada en España en la jurisdicción contencioso-administrativa) o la incentivación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos³ (*alternative dispute resolution mechanisms*, ADR, por sus siglas en inglés) fuera del sistema judicial. Las tasas judiciales son unos tributos que gravan la interposición de una demanda en algunos órdenes jurisdiccionales. Las costas hacen referencia a la regla que establece quién paga los costes derivados del juicio. Los ADR (o MARC) engloban distintas estrategias como el recurso a un mediador o el arbitraje y pretenden evitar la llegada del conflicto al sistema judicial. Este artículo, tras cuantificar la «litigiosidad» en España hoy, examina esas otras estrategias en España a la luz de la experiencia internacional y la teoría de las externalidades.

El resto del artículo se estructura como sigue: en el apartado 2 se realiza una breve discusión teórica sobre

¹ El resultado se encuentra al 1 % de significatividad.

² Véanse Palumbo *et al.* (2013a) o Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2020) para una revisión más amplia de los efectos y para ampliar las referencias bibliográficas.

³ En alguna bibliografía en español, estos mecanismos son conocidos con el acrónimo MARC.

las externalidades. En el apartado 3 se cuantifica la litigiosidad en España y se compara con la observada en otros países para las jurisdicciones civil y la contencioso-administrativa. En el apartado 4 se discuten los efectos de las recientes experiencias de aprobación de tasas judiciales y del nuevo criterio de costas procesales en las dos jurisdicciones mencionadas en España así como la posible solución que podría provenir de la utilización de los ADR. Finalmente, el apartado 5 proporciona unas breves conclusiones.

2. Análisis teórico de las externalidades de la litigación

La interposición de una demanda o de un recurso en el sistema judicial, es decir, el ejercicio mismo de la litigación y del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción, genera un conjunto de efectos externos (externalidades) no buscados tanto en terceros como en la sociedad en su conjunto. Estos efectos externos, no previstos o conscientemente ignorados por el litigante, pueden ser negativos o positivos. Las externalidades negativas son costes ocultos, por lo que para lograr una litigación eficiente esos costes deberían reflejarse (aflorar) en la estructura de costes individual del litigante. Uno de los métodos posibles para lograrlo es el establecimiento de una tasa judicial. Por el contrario, las externalidades positivas se corregirían mediante incentivos o subvenciones a la litigación.

Por el lado de las externalidades negativas, una litigación muy alta puede conllevar la lentitud del sistema judicial con las implicaciones económicas discutidas en la introducción. Paradójicamente, un exceso de litigación puede implicar la reducción o anulación misma del derecho fundamental de acceso a la jurisdicción debido a que el sistema judicial deja de servir correctamente sus funciones (Shavell, 1997; Esteller-Moré, 2002; Esposito *et al.*, 2014; Mery Nieto, 2015).

Por el contrario, litigar también genera externalidades positivas en terceros: por un lado, la generación

de jurisprudencia y, por otro, el efecto «disuasión» en terceros a la hora de cometer infracciones.

En cuanto a la primera externalidad positiva: la jurisprudencia puede aumentar la seguridad jurídica al proporcionar una solución a todos los conflictos similares que se generen en el futuro (Maher, 2010). Este efecto puede a su vez analizarse desde dos perspectivas: por un lado, la jurisprudencia se configura como un complemento clarificador de las normas. Es decir, establece una guía de uso de la normativa, que la haría más fácilmente utilizable por los agentes económicos. La claridad de las normas es un objetivo perseguido por la acción del sector público y se ha revelado muy importante para la eficiencia económica (véase, entre otros, OCDE, 1999 o Mora-Sanguinetti, 2019a). Por otro lado, la jurisprudencia puede aumentar la predictibilidad del sistema judicial, que es precisamente una de las tres medidas de calidad de la justicia usualmente estudiadas a nivel internacional (junto al coste de uso del sistema y el tiempo de resolución) —véase Palumbo *et al.*, 2013a—. La predictibilidad es importante porque facilita la planificación de la actividad de los agentes económicos y podría reducir la congestión del propio sistema al reducir el número de recursos judiciales que los interesados plantean⁴.

En cuanto a la segunda externalidad positiva (la disuasión): la interposición de una demanda provoca la percepción en terceros de que si cometen una infracción pueden ser también demandados. Esto reduciría la comisión de infracciones en el futuro y con ello, probablemente, la litigación —véanse, entre otros, Becker (1968), Bebchuk y Kaplow (1992), Garoupa (1999) o Shavell (2016)—. En cualquier caso la relación no es siempre directa pues los interesados pueden estar mal informados sobre las resoluciones judiciales o no interpretar correctamente las probabilidades pequeñas de sanción (incluso ignorándolas).

⁴ La relación entre los recursos judiciales y la inseguridad no es sencilla en cualquier caso. Véase, a este respecto, Shvets (2013) y Palumbo *et al.* (2013a).

Vistos todos estos efectos positivos, cabe pensar que existan áreas del Derecho en las que los sujetos interesados no litiguen lo suficiente porque esto sea demasiado costoso, es decir, áreas en las que el beneficio privado de litigar sería similar o más alto que los costes. Doménech-Pascual (2017) pone como ejemplo la litigación en el área medioambiental (dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa): la contaminación puede afectar y generar costes en generaciones futuras que normalmente el litigante no tiene en cuenta en sus preferencias. La teoría de las externalidades nos indica que la litigación debería ser favorecida en esos casos, interviniendo para que los costes de litigar se redujeran para el litigante.

3. Medición de la litigiosidad en España

El análisis de los datos actualizados provenientes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) en España pone de manifiesto que la justicia en España se enfrenta a unas elevadas cargas de trabajo. En 2019, dentro de la jurisdicción civil se contabilizan 1.419.859 asuntos contenciosos en los juzgados de primera instancia o primera instancia e instrucción (sin incluir los conflictos relacionados con derecho de familia). De ellos, 285.204 fueron juicios ordinarios. Por otro lado, en la jurisdicción contencioso-administrativa entraron 139.311 asuntos.

La evolución en el número de asuntos ingresados en el largo plazo se observa en el Gráfico 1 y puede comprobarse un aumento de la litigación en la jurisdicción civil. Esto es esperable en tanto que el progreso económico se relaciona con sociedades y actividades más complejas y todo ello puede generar más conflictos (Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015). Junto a ello destaca la alta litigación producida durante la última recesión (a partir de 2008). Esta observación es coherente con el análisis de la OCDE para el conjunto del área (Palumbo *et al.*, 2013a): en un contexto de crisis tienen lugar un mayor número de incumplimientos contractuales que pueden terminar siendo litigiosos. En resumen: a más desarrollo en el largo plazo,

más litigación. Pero, sin perjuicio de lo anterior, en el corto plazo las etapas recesivas son más litigiosas que las etapas de expansión económica. Es previsible que el contexto recesivo generado por la pandemia por el COVID-19 aumente la litigación y, por tanto, las cargas de trabajo y la congestión de los órganos judiciales.

Si se calculan las tasas de litigación respecto de la población (véase el Gráfico 2) o el PIB (véase el Gráfico 3), las conclusiones discutidas más arriba se mantienen. En 2018, el ratio de litigación civil en términos per cápita ascendía a 28,4 casos por mil habitantes y a 2,7 casos en la jurisdicción contencioso-administrativa (véase el Cuadro 1).

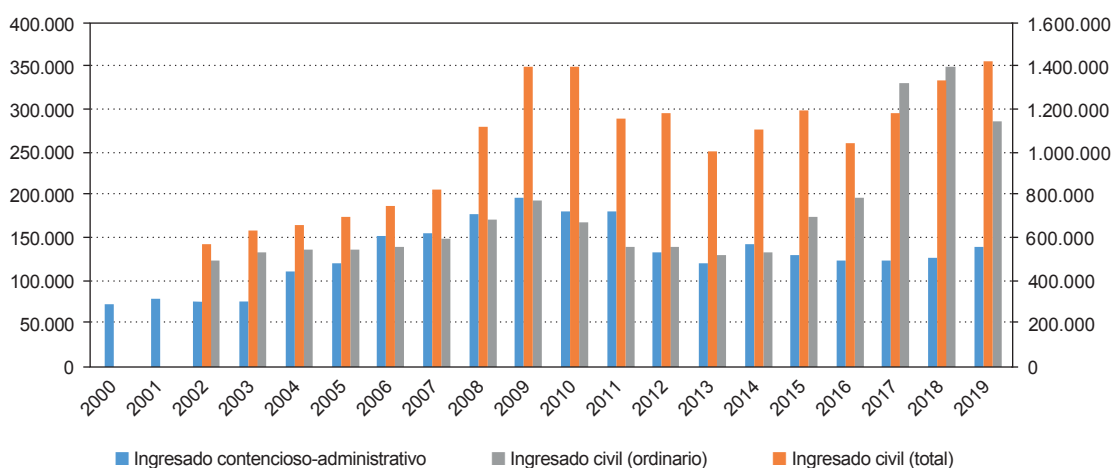
Si desagregamos la información a nivel regional (véanse los Gráficos 4 y 5), se concluye que las regiones más litigiosas, incluso en términos relativos, son las más pobladas o las de mayor PIB, en especial en la jurisdicción civil (Andalucía, Murcia o Madrid).

Una vez analizada la realidad interna española y su comparación regional, parece también conveniente conocer si la litigación en España es alta en términos internacionales. La comparación con otros países de nuestro entorno se puede realizar gracias al trabajo de la OCDE y de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ).

Según los datos de la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013a; 2013b), España sería el tercer país más litigioso del área en términos per cápita para los conflictos civiles en 2011, tras Rusia y la República Checa. Es decir, un año que estaría afectado por la crisis económica y, por tanto, habría atraído a los órganos judiciales una alta carga de trabajo. En relación con el PIB, España sería el cuarto país más litigioso de la OCDE⁵ (véase el Gráfico 6).

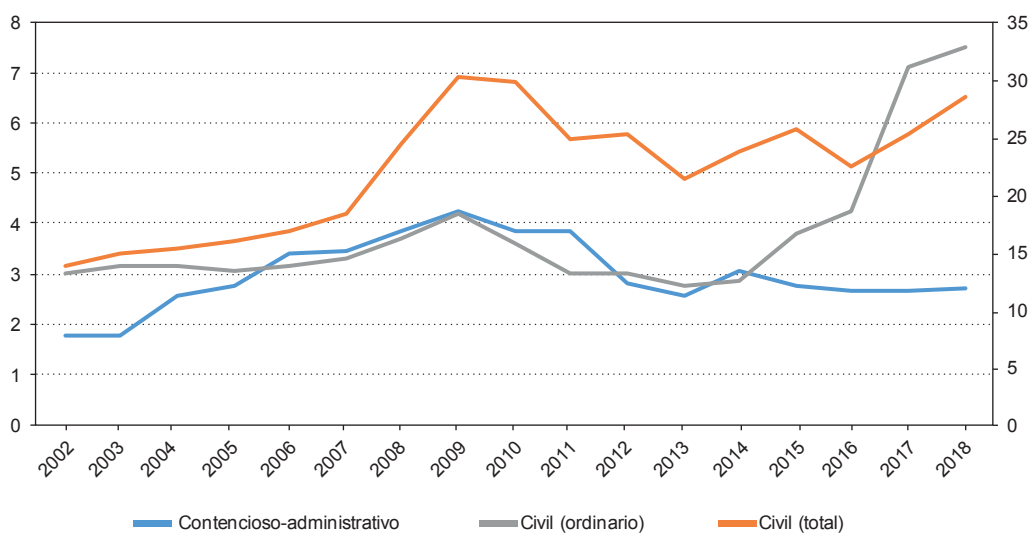
⁵ La comparación directa con los datos españoles obtenidos del CGPJ no es posible pues, por ejemplo, el concepto «civil» cambia en la definición española y en la de la OCDE. La OCDE flexibiliza la definición y engloba los casos laborales dentro de los civiles. La OCDE, para la ratio de litigación per cápita, toma como denominador la población del país y, para la litigación respecto del PIB, la riqueza del país en dólares de los EE UU en PPP.

GRÁFICO 1
ASUNTOS INGRESADOS POR JURISDICCIÓN



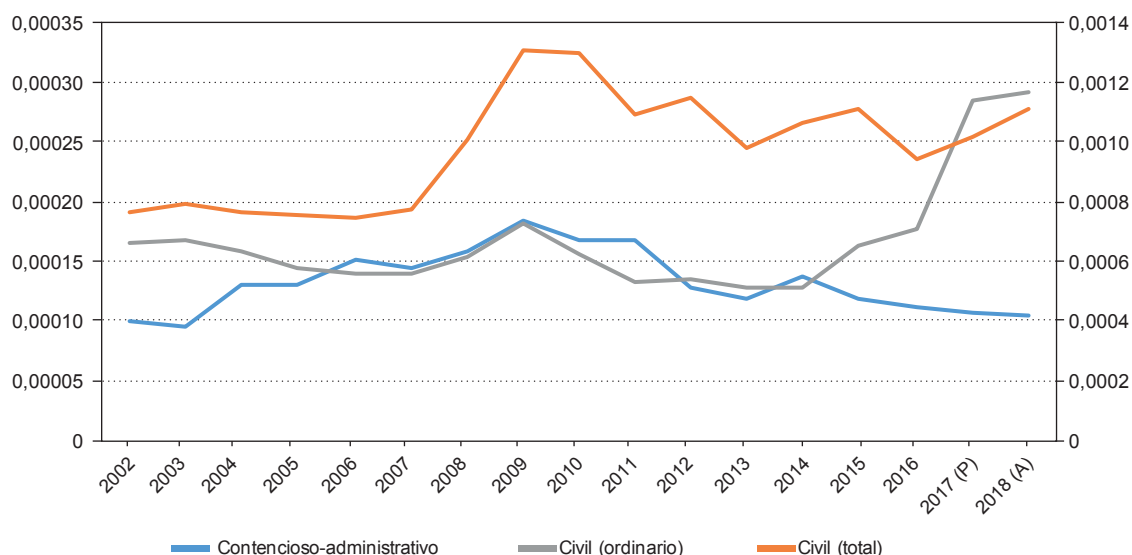
NOTA: El total de asuntos ingresados civiles se representa en el eje derecho.
FUENTE: Elaboración propia a partir del CGPJ (2020).

GRÁFICO 2
LITIGACIÓN PER CÁPITA POR JURISDICCIÓN



NOTA: La tasa del total de asuntos civiles se representa en el eje derecho. Las cifras de población (a 1 de julio de cada año) se miden en miles de personas.
FUENTE: Elaboración propia a partir del CGPJ (2020) e INE (2020) (Contabilidad Regional de España).

GRÁFICO 3
LITIGACIÓN RESPECTO DEL PIB POR JURISDICCIÓN



NOTA: La tasa del total de asuntos civiles se representa en el eje derecho. El PIB se calcula a precios de mercado (precios corrientes) en miles de euros.

FUENTE: Elaboración propia a partir del CGPJ (2020) e INE (2020) (Contabilidad Regional de España).

CUADRO 1

RATIOS DE LITIGACIÓN EN ESPAÑA EN 2018

	Ratios per cápita	Ratios respecto del PIB
Contencioso-administrativo	2,7	0,00010
Civil (total).....	28,4	0,00110
Civil (ordinario)	7,5	0,00029

NOTA: La población se mide en miles de personas. El PIB se calcula a precios de mercado (precios corrientes) en miles de euros.

FUENTE: Elaboración propia a partir del CGPJ (2020) e INE (2020) (Contabilidad Regional de España).

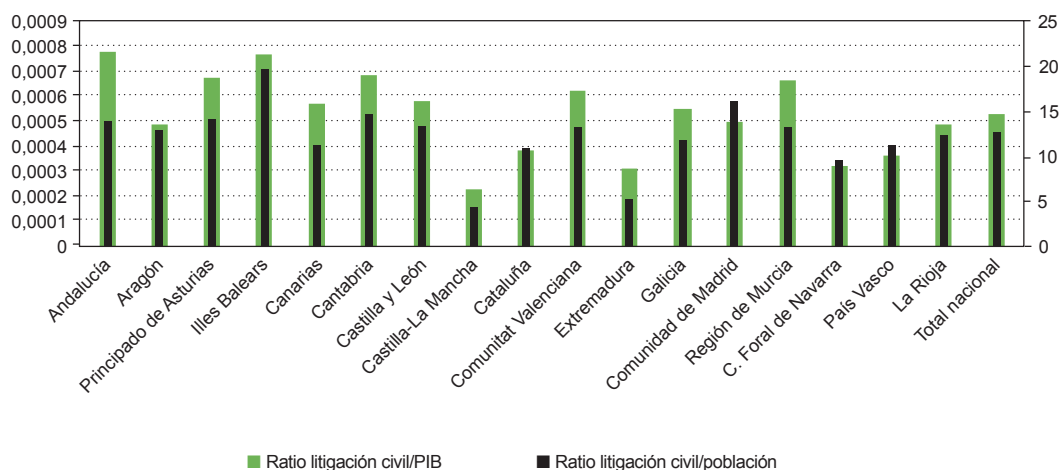
El Cuadro 2 nos proporciona una medición más actualizada, referida a 2016 tanto para los casos civiles como para los contencioso-administrativos. En un año de expansión económica, España mostraba una litigiosidad civil en línea con los países comparables:

inferior al conjunto amplio de países considerado por la CEPEJ, pero superior a la media de Francia, Alemania y Reino Unido. Junto a ello, la litigiosidad contencioso-administrativa fue inferior al del resto de países en media. Téngase como referencia que en el informe de la CEPEJ (2016) con datos de 2014, la media de casos civiles-mercantiles fue 2,7 y la de los casos contencioso-administrativos fue 0,5.

El análisis realizado en este apartado pone de manifiesto la elevada litigación a la que hace frente el sistema judicial español en el largo plazo. Esa litigación parece haber sido significativamente superior al del resto de economías de su entorno en un contexto de crisis económica, dificultando a su vez la salida del contexto recesivo. Con la salida de la última recesión, tras 2013, la litigación parece haberse alineado con la del resto de economías comparables. A falta de mayor información, cabría concluir que la demanda de justicia en España es altamente reactiva (al alza) en tiempos

GRÁFICO 4

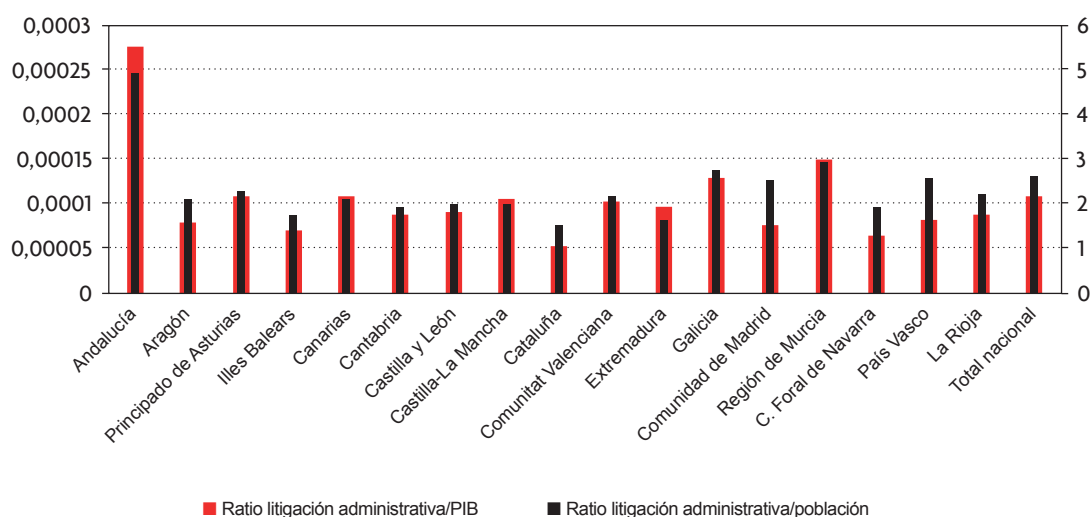
RATIO DE LITIGACIÓN CIVIL EN ESPAÑA



NOTA: Se computan los asuntos ingresados en los juzgados de primera instancia en 2016. La unidad de medida del PIB son miles de euros y la unidad de medida de la población son miles de personas.
FUENTE: Elaboración propia a partir de Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2020).

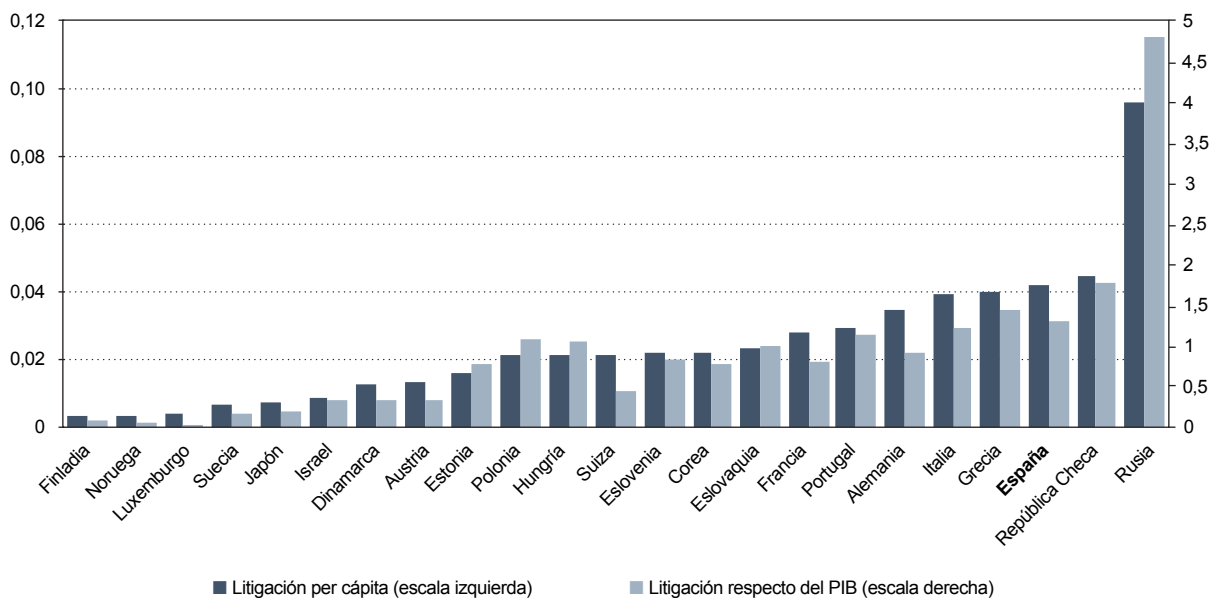
GRÁFICO 5

RATIO DE LITIGACIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA



NOTA: Se computan los asuntos ingresados en los juzgados contencioso-administrativos en 2016. La unidad de medida del PIB son miles de euros y la unidad de medida de la población son miles de personas.
FUENTE: Elaboración propia a partir de Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2020).

GRÁFICO 6
TASAS DE LITIGACIÓN CIVIL EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



NOTA: En color oscuro se representa la tasa de litigación per cápita y en color claro la tasa de litigación respecto del PIB.
FUENTE: Palumbo *et al.* (2013a; 2013b).

CUADRO 2

COMPARATIVA INTERNACIONAL DE LITIGACIÓN SEGÚN LA CEPEJ

Tipo de caso	Civil	Contencioso-administrativo
Fuente	CEPEJ	CEPEJ
Año de publicación	2018	2018
Año de análisis	2016	2016
España	2,1	0,35
Francia.....	2,5	0,29
Italia	2,6	0,09
Alemania.....	1,6	0,90
Reino Unido.....	1,7	0,82
Media CEPEJ	2,5	0,50
Promedio de los países seleccionados sin Italia.....	1,9	0,70

NOTA: La CEPEJ mide los conflictos civiles y mercantiles (*incoming cases*) por cada 100 habitantes para los juzgados de primera instancia. En los casos civiles, el Reino Unido está representado por Escocia y, en los casos administrativos, por Inglaterra y Gales.
FUENTE: Elaboración propia a partir de CEPEJ (2018).

de crisis. Al mismo tiempo, es posible que una parte del incremento de litigación en el período 2008-2013 esté derivada particularmente del componente financiero de esa recesión, atrayendo conflictos de carácter bancario y financiero. A modo de ejemplo, siguiendo lo indicado en las Memorias de Reclamaciones del Banco de España (Banco de España, 2006; 2007), los conflictos hipotecarios iban aumentando su importancia rápidamente, con crecimientos porcentuales de 2 dígitos (véase también, Mora-Sanguinetti, 2019b).

4. El efecto de las medidas para racionalizar la litigación

Tasas y costas judiciales

Como se ha señalado, el exceso de litigación genera una externalidad negativa y por tanto un coste «oculto». Las tasas judiciales harían aflorarlos y, en

CUADRO 3
USO DE LAS TASAS JUDICIALES Y TIPOS DE REGLAS DE IMPOSICIÓN DE COSTAS POR PAÍSES

Tipo de institución	Fuente	Año de estudio	Subtipo	Uso
Tasas judiciales	CEPEJ (2018)	2016	Tasas pagadas por personas físicas	93,3 %
	CEPEJ (2016)	2014	Tasas pagadas por personas físicas	95,5 %
Costas judiciales	OCDE (Palumbo <i>et al.</i> , 2013a)	2011	Regla inglesa	23 %
			Regla americana	7 %
			<i>Halfway rule</i>	7 %
			Otros (por ejemplo, libertad del juez)	63 %

NOTA: La proporción se refiere al % de países del estudio que utiliza la institución o ha sido encuestado para la pregunta concreta. En el caso de la OCDE, el estudio hace referencia a la litigación civil.

FUENTE: Elaboración propia.

tanto que añadidas como coste al litigante, estarían ayudando a mitigar la externalidad (Fon *et al.*, 2005; Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute, 2019). Según Vereeck y Mühl (2000), las tasas ayudarían a expulsar del sistema judicial las demandas judiciales que podrían considerarse superfluas. Junto a ello, no debemos olvidar que si las tasas fueran muy elevadas y tuvieran un efecto muy restrictivo, también podrían dañar la eficiencia al evitar que las demandas judiciales realmente útiles, «meritorias», lleguen a juicio dificultando que se dicte jurisprudencia (Maher, 2010).

Según Chappe (2012), la relación entre un incremento de las tasas y la reducción de la litigación sería, en cualquier caso, no directa pues también dependería de cómo esté ya de congestionado el sistema judicial. El análisis empírico de los efectos de las tasas u otras medidas debe ser, por tanto, ajustado a casos y períodos concretos y teniendo en cuenta una multiplicidad de factores.

Un elemento distinto del marco institucional es el tipo de regla de costas procesales que se aplique. Según la denominada «regla inglesa» la parte perdedora en un juicio pagaría todos los costes en los que haya incurrido la parte ganadora. Según la «regla americana»,

cada parte pagaría sus propios costes. Según la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013a), a nivel internacional un análisis de correlación simple no muestra que exista una relación entre el tipo de regla aplicable y el nivel de litigación. Sin embargo, otros estudios concretos han encontrado algún impacto de la aprobación o la utilización de la regla inglesa: en el Reino Unido la extensión de la regla incrementó los costes de cada procedimiento en un 25 % según Fenn, Grembi y Rickman (2017)⁶ y pudo haber aumentado el número de conflictos resueltos extrajudicialmente en el caso de negligencias médicas en Florida (Hughes y Snyder, 1995).

Las tasas y las costas procesales podrían interactuar amplificando sus efectos. En concreto, según Doménech-Pascual (2017) las tasas amplificarían parte de los efectos de la regla inglesa, como desalentar de litigar a los individuos con aversión al riesgo.

El Cuadro 3 resume la extensión en el uso tanto de las tasas judiciales como de los distintos tipos de reglas de costas judiciales a nivel internacional. Como se puede observar, casi la totalidad de los 45 países

⁶ Esta extensión se dio conjuntamente con la aprobación de los pactos de «cuota litis».

CUADRO 4

EFFECTOS DE LAS MEDIDAS NORMATIVAS APROBADAS EN ESPAÑA

Cambio institucional evaluado	Jurisdicción evaluada	Resultado	Estudios
«Antigua» Ley de tasas judiciales (Ley 52/2002)	Civil	Caída en la litigación en juicios verbales y cambiarios. Caída de la congestión de juicios ordinarios. Incremento de la litigación en juicios monitorios.	Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2019)
«Nueva» Ley de tasas judiciales (Ley 10/2012)	Civil	Caída en la litigación en los monitorios y cambiarios. Caída en la congestión en juicios verbales, monitorios y cambiarios. Aumento de litigación en juicios ordinarios.	Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2019)
Aprobación de la «regla inglesa» en cuanto a las costas procesales (Ley 37/2011)	Contencioso-administrativa	Caída en la litigación de asuntos de función pública, actividad sancionadora, urbanismo, administración laboral. Caída de la congestión judicial en asuntos de función pública, actividad sancionadora, urbanismo, contratos administrativos, administración laboral, y «otro tipo de asuntos».	Martínez-Matute y Mora-Sanguinetti (2017); Doménech <i>et al.</i> (2020).

FUENTE: Elaboración propia.

analizados por la CEPEJ cobran algún tipo de tasa judicial a las personas físicas. En la edición más reciente (CEPEJ, 2018) tan solo España, Francia y Luxemburgo no tenían tal tasa. En cuanto a la regla de imposición de costas, hay mucha variabilidad entre países, siendo la regla inglesa, que se utiliza en un 23 % de los sistemas legales, la opción «pura» más extendida.

Varios estudios han analizado el efecto de la imposición de tasas judiciales en la jurisdicción civil y el cambio en la regla de imposición de costas procesales (concretamente en la jurisdicción contencioso-administrativa) en España.

En España, la Ley 53/2002 aprobó un sistema de tasas judiciales pagaderas por las personas jurídicas y la Ley 10/2012 amplió las tasas a las personas físicas. Estas últimas desaparecieron con el Real Decreto 1/2015. En 2016 una parte importante de la regulación sobre tasas judiciales fue declarada inconstitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016). Para más detalle, véase Mora-Sanguinetti

y Martínez-Matute (2019). Por el lado de las costas procesales, la Ley 37/2011 aprobó la utilización de una regla inglesa «atenuada» en la jurisdicción contencioso-administrativa (para más detalle, véase Doménech-Pascual *et al.*, 2020).

El Cuadro 4 resume los efectos de esas medidas normativas en la litigación y en la congestión según diversos estudios de investigación. Estos análisis tienen en cuenta la multiplicidad de factores que afectan a la litigación, como el contexto económico (véase también, Rosales y Jiménez-Rubio, 2017).

La conclusión general es que las tasas judiciales en la jurisdicción civil se relacionaron con caídas en la litigación y en la congestión judicial, pero sus efectos no fueron homogéneos, siendo sensibles tanto al tipo de procedimiento como a las condiciones macroeconómicas.

Por su lado, la aprobación de una regla inglesa «atenuada» en la jurisdicción contenciosa se relaciona también con caídas de la litigación y de congestión

judicial. Los datos provenientes de la CEPEJ (2018) —véase Doménech *et al.*, 2020—, también apuntan a un aumento de la tasa de liquidación en el caso específico de España en esa jurisdicción.

Los «ADR»

La extensión de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR, por sus siglas en inglés) —o MARC—, es decir, el recurso a la mediación, la conciliación o el arbitraje, podría, en algunas circunstancias, reducir la litigación canalizada hacia el sistema judicial. En consecuencia, en cuanto al análisis de externalidades, los ADR podrían ser beneficiosos en cuanto que podrían reducir la congestión judicial.

Sin embargo, los ADR podrían estar relacionados también con algunos efectos negativos: evitarían el dictado de jurisprudencia, que podría ser útil para terceros y, si se establecen como obligatorios (como paso previo a la interposición de una demanda dentro del sistema judicial) podrían aumentar los costes o las dificultades para lograr la resolución de un conflicto (Djankov *et al.*, 2003).

La imposición fiscal (y, por tanto, también las exenciones o bonificaciones fiscales) son una estrategia clásica para la corrección de las externalidades, tanto negativas como positivas. Por ejemplo, Italia, que según la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013a) está igualmente afectada por unos niveles muy elevados de litigiosidad en el sistema judicial, considera que los ADR tienen efectos positivos en la eficiencia y los favorece mediante un *credito d'imposta* (una bonificación fiscal) destinado a la conciliación para la mediación de conflictos civiles y comerciales⁷ de hasta 500 euros.

En general, el análisis de los impactos y beneficios del uso de los ADR es limitado por la falta de información estadística (CEPEJ, 2018)⁸. La OCDE (Palumbo

et al., 2013a) solo pudo recopilar información sobre el uso del arbitraje en 8 países y sobre el uso de la mediación en 9 países. España no proporcionó información en ninguno de los dos casos. La información de los países que respondieron indica que los costes de utilización del arbitraje o la conciliación son similares o inferiores a los de la litigación en el sistema judicial, pero que su uso es escaso.

En España existe una normativa general sobre arbitraje (Ley 60/2003). Por jurisdicciones, en la jurisdicción civil, cabe señalar que existe una regulación sobre conciliación contenida en la Ley 15/2015 de Jurisdicción Voluntaria. Históricamente la conciliación previa al juicio fue obligatoria antes de la Ley 34/1984 (con la excepción del juicio verbal). Posteriormente (y también bajo la Ley de Enjuiciamiento Civil del 2000) la conciliación se estableció como voluntaria (Mora-Sanguinetti, 2010). En la jurisdicción social, en los procesos laborales sí es obligatoria hoy en día una etapa de conciliación.

5. Conclusiones

Los órganos judiciales españoles hacen frente a una elevada carga de trabajo. A modo de ejemplo, en 2019, los juzgados de primera instancia o primera instancia e instrucción ingresaron 1.419.859 asuntos contenciosos civiles (sin incluir los conflictos relacionados con derecho de familia). El análisis de la litigiosidad, ya se mida en términos brutos o relativos (respecto de la población o del PIB) pone de manifiesto las siguientes conclusiones: la litigación ha ido en aumento en las últimas dos décadas, es mayor relativamente en las regiones más pobladas o con mayor PIB y se incrementa en una situación de crisis económica. El contexto recesivo impuesto por la pandemia del COVID-19 previsiblemente incrementará la carga de trabajo de los juzgados y su congestión.

El análisis económico indica que una elevada litigiosidad genera externalidades negativas, como un aumento de la congestión y de la lentitud del sistema

⁷ Véanse el Decreto Legislativo (Italia) de 4 marzo de 2010, núm. 28, (GU Serie Generale núm. 53 del 05-03-2010).

⁸ La CEPEJ, a pesar de ello, los apoya.

judicial. Esto, paradójicamente, podría limitar el acceso a la justicia en el largo plazo a los ciudadanos y relacionarse con perjuicios para la eficiencia económica, como un menor acceso al crédito o un menor emprendimiento.

A nivel internacional, la mayor parte de los países han aprobado la aplicación de «tasas judiciales», entre otros motivos para lograr un uso más racional de la jurisdicción. En el caso español, su aprobación, acotada en el tiempo, se relacionó con una menor litigación y con una menor congestión judicial. Sin embargo, sus efectos distaron de ser homogéneos. Su uso en el futuro dependerá de su adaptación a lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016.

La regla específica escogida en cuanto a las costas judiciales es mucho más variable a nivel comparado y con resultados variados. La experiencia española, en cuanto a la aprobación de la «regla inglesa» (es decir, que la parte que pierde el litigio paga los costes) en la jurisdicción contencioso-administrativa, indica que la litigación y la congestión judicial se redujeron.

Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (ADR), tales como la mediación o el arbitraje, podrían ser una alternativa a las anteriores medidas normativas (o utilizarse conjuntamente con ellas) en tanto que previsiblemente podrían detraer carga de trabajo a los tribunales si se diseñan de forma efectiva. La información estadística disponible sobre ellos es todavía escasa, lo que dificulta su análisis.

Referencias bibliográficas

- Ardagna, S., & Lusardi, A. (2010). The international differences in entrepreneurship. En J. Lerner & A. Schoar (Eds.), *Explaining international differences in entrepreneurship: The role of individual characteristics and regulatory constraints* (pp. 17-62). Chicago: University of Chicago Press.
- Banco de España (2006). *Memoria del Servicio de Reclamaciones, 2005*. Banco de España. Madrid.
- Banco de España (2007). *Memoria del Servicio de Reclamaciones, 2006*. Banco de España. Madrid.
- Bebchuk, L. A., & Kaplow, L. (1992). Optimal sanctions when individuals are imperfectly informed about the probability of apprehension. *The Journal of Legal Studies*, 21(2), 365-370.
- Becker, G. S. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 76(2), 169-217.
- Berger, H., & Neugart, M. (2011). Labour courts, nomination bias, and unemployment in Germany. *European Journal of Political Economy*, 27(4), 659-673.
- CEPEJ—European Commission for the Efficiency of Justice (2016). *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2016 (2014 data)*. CEPEJ Studies No. 23.
- CEPEJ—European Commission for the Efficiency of Justice (2018). *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2018 (2016 data)*. CEPEJ Studies No. 26.
- Chappe, N. (2012). Demand for civil trials and court congestion. *European Journal of Law and Economics*, 33(2), 343-357.
- Djankov, S., La Porta, R., López de Silanes, F., & Shleifer, A. (2003). Courts. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(2), 453-517.
- Doménech-Pascual, G. (2017). Las tasas judiciales a juicio. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional 140/2016, de 21 de julio. *Indret*, enero 2017.
- Doménech-Pascual, G., Martínez-Matute, M., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2020). *Do fee-shifting rules affect plaintiffs' win rates? A theoretical and empirical analysis*. Mimeo.
- Esposito, G., Lanau, M. S., & Pompe, S. (2014). *Judicial system reform in Italy—A key to growth*. IMF working papers 14/32. International Monetary Fund.
- Esteller-Moré, A. (2002). La configuración de una tasa judicial: análisis teórico. *Investigaciones Económicas*, 26(3), 525-549.
- Fenn, P., Grembi, V., & Rickman, N. (2017). 'No Win, No Fee', Cost-Shifting and the Costs of Civil Litigation: A Natural Experiment. *The Economic Journal*, 127(605), F142-F163.
- Fon, V., Parisi, F., & Depoorter, B. (2005). Litigation, judicial path-dependence, and legal change. *European Journal of Law and Economics*, 20(1), 43-56.
- García-Posada, M., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2015). Entrepreneurship and enforcement institutions: disaggregated evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 40(1), 49-74.
- Garoupa, N. (1999). Optimal law enforcement with dissemination of information. *European Journal of Law and Economics*, 7(3), 183-196.
- Hughes, J. W., & Snyder, E. A. (1995). Litigation and settlement under the English and American rules: theory and evidence. *Journal of Law and Economics*, 38(1), 225-250.
- Jappelli, T., Pagano, M., & Bianco, M. (2005). Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets. *Journal of Money, Credit, and Banking*, 37(2), 223-244.

- Jimeno, J. F., Martínez-Matute, M., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2020). Employment protection legislation, labor courts, and effective firing costs. *IZA Journal of Labor Economics*, 9(1).
- Maher, B. S. (2010). The civil judicial subsidy. *Indiana Law Journal*, 85, 1527-1556.
- Martínez-Matute, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2017). Un análisis económico de la jurisdicción contencioso-administrativa: el efecto del nuevo criterio de costas y las tasas judiciales. *Papeles de Economía Española*, (151), 88-101.
- Mery Nieto, R. (2015). Court fees: Charging the user as a way to mitigate judicial congestion. *The Latin American and Iberian Journal of Law and Economics*, 1(1). Article 7.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2010). A Characterization of the Judicial System in Spain: Analysis with Formalism Indices. *Economic Analysis of Law Review*, 1(2), 213-240.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019a). La «complejidad» de la regulación española ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene? *Información Comercial Española (ICE), Revista de Economía*, (907), 147-162. Sección Tribuna de Economía.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019b). Abogacía, Derecho bancario y banca: ¿Cómo ha influenciado la abogacía española el desarrollo del mercado bancario en los años más recientes? *Sepin*. Anuario de Secciones del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.
- Mora-Sanguinetti, J. S., & Garoupa, N. (2015). Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010. *International Review of Law and Economics*, 44, 29-41.
- Mora-Sanguinetti, J. S., Martínez-Matute, M., & García-Posada, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. *European Journal of Law and Economics*, 44(2), 361-383.
- Mora-Sanguinetti, J. S., & Martínez-Matute, M. (2019). An economic analysis of court fees: evidence from the Spanish civil jurisdiction. *European Journal of Law and Economics*, 47(3), 321-359.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Martínez-Matute, M. (2020). Los impactos económicos del funcionamiento de la justicia en la Región de Murcia. *Consejo Económico y Social de la Región de Murcia*. Murcia.
- Moreno Catena, V. y Cortés Domínguez, V. (2019). *Introducción al Derecho Procesal 10ª Edición*. Valencia: Tirant Lo Blanch.
- OCDE (1999). *Regulatory Reform in Mexico. Government Capacity to Assure High Quality Regulation*. Paris: OECD Publishing.
- Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2013a). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1060. OECD Publishing, Paris.
- Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L., & Mora-Sanguinetti, J. S. (2013b). Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective. *OECD Economic Policy Paper*, No. 5. OECD Publishing, Paris.
- Rosales, V., & Jiménez-Rubio, D. (2017). Empirical analysis of civil litigation determinants: The Case of Spain. *European Journal of Law and Economics*, 44(2), 321-338.
- Shavell, S. (1997). The fundamental divergence between the private and the social motive to use the legal system. *The Journal of Legal Studies*, 26(S2), 575-612.
- Shavell, S. (2016). *Fundamentos del análisis económico del Derecho*. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Shvets, J. (2013). Judicial Institutions and Firms' External Finance: Evidence from Russia. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 29(4), 735-764.
- Vereeck, L., & Mühl, M. (2000). An economic theory of court delay. *European Journal of Law and Economics*, 10(3), 243-268.