

UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA: EL EFECTO DEL NUEVO CRITERIO DE COSTAS Y LAS TASAS JUDICIALES

Marta MARTÍNEZ-MATUTE
Juan S. MORA-SANGUINETTI (*)

Banco de España

Resumen

En los años más recientes, la litigación en la jurisdicción contencioso-administrativa se ha visto afectada por dos reformas importantes: un cambio en el criterio de la imposición de costas procesales en 2011 y la ampliación, por primera vez, del pago de las tasas judiciales a las personas físicas en 2012. Este artículo estudia los efectos que produjeron ambas iniciativas en la litigiosidad del orden contencioso-administrativo y en la congestión de sus juzgados tanto para el conjunto de procesos entrantes como por materias (desde los casos de urbanismo a los relacionados con la actividad sancionadora). Para abordar este análisis, recopilamos una base de datos sobre el funcionamiento de esta jurisdicción por materia, año y provincia y analizamos su evolución mediante modelos econométricos. El estudio concluye que el cambio en el criterio de imposición de costas en 2011 redujo tanto el número de procesos per cápita como la tasa de congestión. Sin embargo, el impacto es dispar si analizamos las materias. La aprobación de las nuevas tasas judiciales, que nacieron ya en un contexto dominado por el nuevo criterio de costas, tuvo, en general, efectos cuantitativamente inferiores en esta jurisdicción.

Palabras clave: tasas judiciales, costas procesales, jurisdicción contencioso-administrativa, eficacia judicial, litigiosidad.

Abstract

In recent years, litigation in the jurisdiction for suits under administrative law has been affected by two major legal reforms: a change in the criterion that determines the allocation of trial costs (fee-shifting rules) in 2011 and the extension, for the first time, of the payment of court fees to individuals in 2012. This article studies the effects of both reforms on the litigation rates of that jurisdiction and on the congestion of its courts for both the total number of new conflicts and when we divide those conflicts by subject (ranging from urbanism to sanctions). In order to do this, we compiled a database on the functioning of this jurisdiction by subject, year and province and analyzed its performance using econometric models. This study concludes that the change in the fee shifting rules of 2011 reduced both the number of new conflicts per capita entering this jurisdiction and the congestion rate of the administrative courts. However, the impacts differ by subject. The impact of the adoption of the new court fees, which were implemented in a legal context in which the new fee-shifting rule was already in force was, in general, quantitatively lower.

Key words: court fees, fee-shifting rules, administrative jurisdiction, judicial efficacy, litigation.

JEL classification: K23, K41.

I. INTRODUCCIÓN

EL sistema judicial español se enfrenta a un nivel de litigiosidad más alto que el de otros países desarrollados. Los estudios suelen centrarse en la jurisdicción civil, en parte por su mayor tamaño (véase Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015), y concluyen que nuestro país sería la tercera economía más litigiosa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (1), ya se mida en términos per cápita o en relación a su riqueza (Palumbo *et al.*, 2013a y 2013b) (2). Este hecho parece importante porque el acceso a la justicia (que toma la forma de tasa de litigación) tiene una relación directa a nivel empírico con los niveles de eficacia del sistema judicial (Palumbo *et al.*, 2013a). Es decir, a mayor litigiosidad, mayor tiempo de resolución *ceteris paribus* (3).

Dicho esto, la jurisdicción contencioso-administrativa española, menos estudiada que la civil en

la literatura internacional, parece enfrentarse con problemas parecidos. Según la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2014) en el año 2012 el número de casos entrantes («en primera instancia») de carácter administrativo era de 428 por 100.000 habitantes, por encima de la media de los 42 países cubiertos en el informe (que se situaba en 400 casos) (4). Este hecho puede estar pesando en que, según la misma fuente, el tiempo de resolución para estos casos sea superior en España (427 días) que en otros países europeos (302 días en Francia, 354 días en Alemania y 356 días en media). La duración de los procesos de la jurisdicción contencioso-administrativa española es, de hecho, valorada como «muy elevada» por los estudios españoles, como el Informe sobre la Justicia Administrativa del Centro de Investigación sobre Justicia Administrativa (CIJA-UAM, 2015), lo cual se relaciona con sus altas tasas de pendencia, que duplicarían a los del resto de jurisdicciones.

La idea de una jurisdicción lenta o con un nivel de eficacia limitado (5) lleva al legislador a justificar «medidas de agilización» o la introducción de tasas judiciales. Entre las «medidas de agilización procesal» (así denominadas en la propia normativa), cabe destacar el cambio de criterio en la imposición de costas procesales llevado a cabo por la Ley 37/2011 (6), con lo que se pasó de un sistema de temeridad a un sistema de vencimiento en la jurisdicción contencioso-administrativa. Es decir, tras la ley, aquel que pierde el juicio debe pagar las costas. Este criterio, usualmente denominado como regla «británica» de determinación de las costas, se enfrenta a otras opciones que hubieran sido posibles, como que cada parte (ya sea la que pierde o la que gana) contribuya pagando los costes que produce (esta sería la denominada regla «americana»). La realidad es que la regla «británica» es la más común en otros sistemas jurídicos (el 22 por 100 de los países siguen ese criterio, frente al 7 por 100 que siguen la regla «americana» u otro 7 por 100 que sigue criterios mixtos) (7) (Palumbo *et al.*, 2013a) (8). Debe destacarse, sin embargo, que lo más usual es que cuando se recurre en primera instancia contra la Administración, sea la Administración la que gane el juicio, por lo que, con alta probabilidad, el nuevo criterio de costas se asemeja a un coste directo para el litigante (lo que podría conllevar un desincentivo a la litigación).

Por el lado de las tasas judiciales, la Ley 10/2012 las extendió a las personas físicas y hablaba de una intención de «racionalizar el ejercicio de la potestad jurisdiccional». Más en general, la literatura identifica diferentes objetivos que son utilizados por los gobiernos para establecer –y justificar– un sistema de tasas judiciales: desde una política de «disuasión» del litigio (con el objetivo último de reducir la «congestión» del sistema judicial) a un instrumento de provisión de financiación para la administración de justicia (Shavell, 1997 o Mery Nieto, 2015).

Al igual que con las costas, las tasas judiciales parecen hacer converger la normativa reguladora del sistema judicial español con la del resto de países. Las tasas, de hecho, son una realidad extendida y usual en la práctica totalidad de países europeos hoy día. Según la CEPEJ (2014) en el año 2012 existían tasas judiciales, con distintas características y carga tributaria, en todos los países que cubría la Comisión salvo en Luxemburgo. España entró en este grupo de países en el año 2002 (si no tenemos en cuenta las experiencias previas a 1987 (9)). Con la Ley 53/2002 (10) España aprobó unas tasas a pagar por las personas jurídicas (que

denominaremos en este artículo como «antiguo» sistema de tasas). Posteriormente, en 2012, a partir de la aprobación de las «nuevas» tasas judiciales (Ley 10/2012), se amplió el pago a las personas físicas. Tanto las «antiguas» como las «nuevas» tasas afectaban a la jurisdicción contencioso-administrativa (11). Comparando a España de nuevo con los países de su entorno, también cabe señalar que, en el largo plazo, la recaudación mediante tasas ha sido históricamente baja (12).

La literatura clarifica que ningún extremo es beneficioso en cuanto a intentar reducir la litigación en un país: tan dañino es un nivel de litigación muy elevado que lleve a un colapso judicial (13) (con la consiguiente reducción del ejercicio efectivo del acceso a la justicia) como un sistema de tasas tan elevado que, si bien liberara de carga de trabajo al sistema judicial, impidiera que algunos casos «meritorios» no llegaran a ser juzgados.

Este artículo analiza el impacto del nuevo criterio de costas (de 2011) y las nuevas tasas judiciales (aprobadas en 2012) en el número de procesos iniciados per cápita en la jurisdicción contencioso-administrativa en España y en la tasa de congestión de sus juzgados. Junto a ello, analizamos también estas magnitudes por materia; es decir, diferenciando si el proceso trata materias tan dispares como urbanismo o contratos administrativos. Para ello, recopilamos una extensa base de datos reales de carga de trabajo de los juzgados de lo contencioso-administrativo por años y a nivel local a partir del año 2001. El artículo concluye que la introducción del nuevo criterio de costas de 2011 limitó el número de procesos per cápita que se iniciaron en esta jurisdicción y mitigó la congestión de sus juzgados. Las nuevas tasas judiciales nacieron en un contexto ya afectado por el nuevo criterio de costas y tienen, a nivel global y en la mayor parte de las materias, un efecto inferior al del nuevo criterio de costas. Este efecto secundario (el de las tasas) es también de signo contrario al de las costas cuando es significativo. El análisis de las tasas debe tomarse con las debidas cautelas por el corto espacio de tiempo desde su aprobación.

El resto de este artículo se estructura como sigue: en la sección segunda proporcionamos algunas aclaraciones más sobre el proceso de introducción de las nuevas tasas judiciales. La tercera sección explora la jurisdicción contencioso-administrativa y muestra cómo hemos construido la base de datos a partir de la recopilación de información real de actividad judicial. La sección cuarta plantea la estrategia empírica

de este artículo y los controles tenidos en cuenta. En la quinta sección se muestran los resultados de las estimaciones y los principales hallazgos tanto para las costas como para las tasas judiciales. Finalmente, la sexta sección proporciona unas breves conclusiones.

II. LAS TASAS JUDICIALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA (1986-2015)

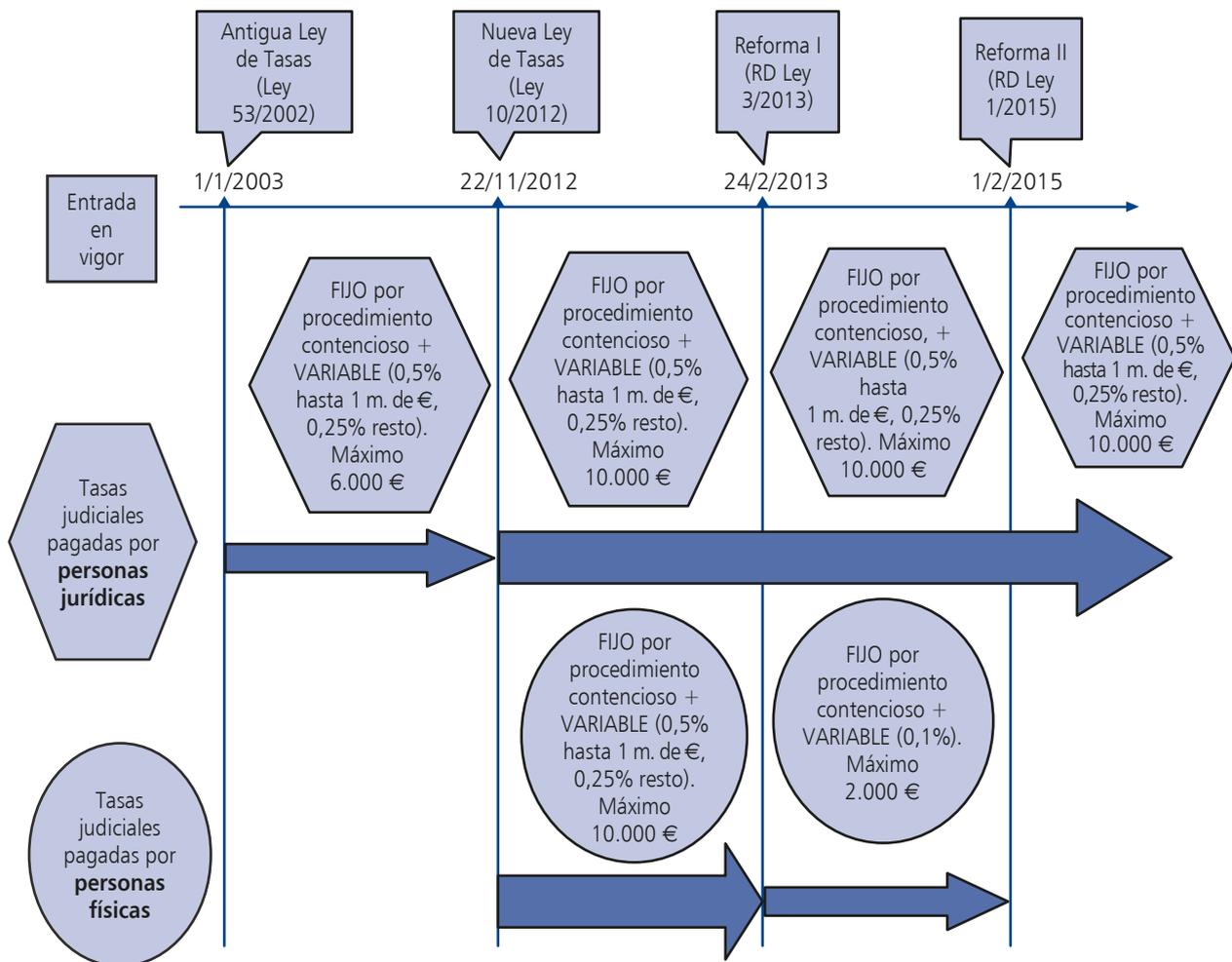
Si bien el cambio en el criterio de costas tuvo lugar de forma clara en 2011 (entrando en vigor el 31 de octubre de 2011), las tasas judiciales en la jurisdicción contencioso-administrativa han sufrido

de varias reformas que conviene explicar con más detalle en esta sección.

Desde 1986, en que se suprimió el sistema de tasas judiciales de 1959 (14), ha habido dos conjuntos de tasas judiciales en los años más recientes: el sistema de tasas judiciales de la Ley 53/2002 (llamado en el artículo como «antiguo» sistema de tasas) y el sistema de «nuevas» tasas judiciales de la Ley 10/2012, reformado en varias ocasiones (15). Ambos sistemas de tasas afectaban a la jurisdicción contencioso-administrativa. El gráfico 1 proporciona un esquema de las tasas judiciales en estas dos etapas así como sus reformas posteriores (de 2013 y 2015).

GRÁFICO 1

LAS «ANTIGUAS» Y «NUEVAS» TASAS JUDICIALES EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA



Fuente: Elaboración propia.

Las «antiguas» tasas judiciales fueron aprobadas por la Ley 53/2002 y entraron en vigor el día 1 de enero de 2003. Estuvieron vigentes hasta el día 21 de noviembre de 2012. El sujeto pasivo de esas tasas eran únicamente las personas jurídicas. Las tasas se componían de una parte fija, pagadera por el tipo de procedimiento (abreviado, ordinario, una apelación o una casación) y una parte variable, consistente en el 0,5 por 100 de la cuantía del procedimiento (si esta era de hasta un millón de euros) y 0,25 por 100 si esta era de más. Esta parte variable tenía un máximo de 6.000 euros.

La gran novedad al sistema llegó en 2012, con la aprobación de la Ley 10/2012, que entró en vigor el día 22 de noviembre de 2012 e introdujo el pago de tasas también para personas físicas (a partir de ese momento tanto las personas físicas como jurídicas pagaban tasas). Estas tasas sustituyeron por completo a las «antiguas». Al igual que en el sistema anterior, las tasas incluían una parte fija, por tipo de procedimiento (abreviado, ordinario, un recurso de apelación o de casación) y otra variable (consistente en el 0,5 por 100 de la cuantía del procedimiento hasta un millón de euros y 0,25 por 100 en el resto). La parte variable tenía un máximo de 10.000 euros. La ampliación de las tasas a las personas físicas fue en gran parte la base de las protestas de la abogacía que, además de ejercer presión a nivel profesional, llevó en varias ocasiones la Ley de Tasas a los tribunales (para un análisis extenso de la jurisprudencia sobre las tasas judiciales tanto a nivel nacional como internacional, puede consultarse, entre otros, Doménech, 2014).

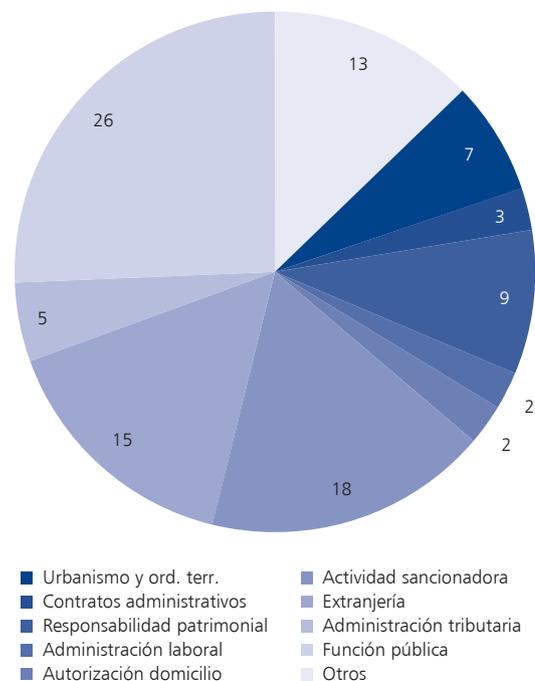
En un corto espacio de tiempo (prácticamente tres meses), el Gobierno reformó las tasas judiciales (con entrada en vigor el día 24 de febrero de 2013). La reforma (a través del Real Decreto Ley 3/2013) («Reforma I» en el gráfico 1) disminuyó la parte variable para las personas físicas al 0,1 por 100 de la cuantía y estableció su máximo en 2.000 euros. Finalmente, en una segunda reforma («Reforma II») que entró en vigor el día 1 de febrero de 2015 (Real Decreto Ley 1/2015), se eliminaron las tasas judiciales para las personas físicas.

Tal y como se ha señalado, este artículo estudia los impactos de las «nuevas» tasas judiciales (junto al cambio de criterio de costas) tanto en el nivel de «litigiosidad» (el volumen, en términos per cápita de procesos en la jurisdicción contencioso-administrativa) como en la eficacia de los juzgados (medida como una tasa de congestión). Estas medidas se explicarán en la siguiente sección.

III. MEDICIÓN DE LA LITIGACIÓN Y LA EFICACIA DE LOS JUZGADOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA

Para la realización de este artículo hemos recopilado datos provenientes del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) a nivel juzgado, por materia y por año. La base de datos del CGPJ proporciona información estadística de cargas de trabajo real de los juzgados y tribunales españoles. Es decir, nos proporciona información sobre los flujos de entrada y salida de conflictos canalizados hacia el sistema judicial por los abogados. Estos datos, con sus limitaciones, son oficiales y no estimaciones. La información estadística que poseemos en el momento de cierre de este artículo alcanza hasta el año 2014, inclusive. Una primera característica observable en este orden jurisdiccional es la diversidad de materias que trata (y que serán debidamente analizadas en este artículo). El gráfico 2 muestra el peso de cada una de las materias para la media

GRÁFICO 2
COMPOSICIÓN DE LOS CASOS INICIADOS PER CÁPITA EN LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.
PROMEDIO DEL PERIODO 2001-2014 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CGPJ (2016).

de nuestro periodo de análisis (2001-2014). El mayor volumen de conflictos se concentra en el ejercicio de la función pública, la actividad sancionadora de las administraciones públicas y la extranjería.

El gráfico 3 muestra los procesos de naturaleza contencioso-administrativa a lo largo del tiempo tanto en términos brutos como divididos por la población (escala derecha).

Poco podemos concluir de un análisis meramente gráfico. La tendencia creciente en el número de procesos enjuiciados por los juzgados de lo contencioso-administrativo se interrumpió a partir de 2009 y solo parece encontrar una recuperación en el último año de análisis (2014). Este perfil puede tener que ver, por un lado, con el contexto de expansión económica vivido en España hasta 2008 y la posterior recesión. La literatura económica plantea que la litigiosidad es reactiva al ciclo económico (Palumbo *et al.*, 2013a; Ginsburg y Hoetker, 2006) (16). Como señala el CIJA-UAM (2015) la crisis afecta a esta jurisdicción tanto como a las demás. Por otro lado, además de la crisis, sabemos que hay múltiples factores que afectan a las tasa de litigación, desde la actividad propia del mercado de la abogacía o la complejidad de la economía local (Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015). Es por todo ello que se hace necesario proporcionar estimaciones econométricas que tengan en cuenta los

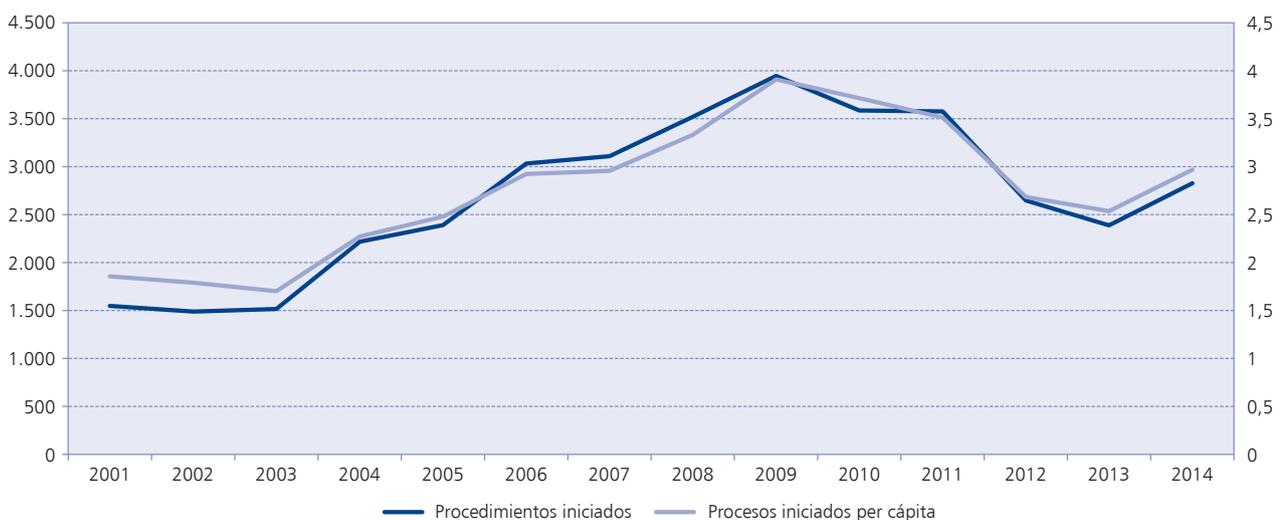
distintos factores que puedan afectar a la litigiosidad, los llamados «controles» del modelo, para conocer si el cambio de criterio en la imposición de costas procesales o la aprobación de las nuevas tasas tuvieron un impacto significativo.

Los gráficos 4 y 5 muestran la evolución temporal de una medida de eficacia de la jurisdicción contencioso-administrativa: la tasa de congestión.

En el primer caso, el gráfico 4 presenta la proporción o peso de la tasa de congestión de cada grupo de asuntos particulares en la congestión total de los juzgados de lo contencioso-administrativo. Así, se observa que los casos de «contratación administrativa» y «urbanismo y ordenación del territorio» son los que presentan unas tasas de congestión mayores en relación con la congestión general de este orden jurisdiccional.

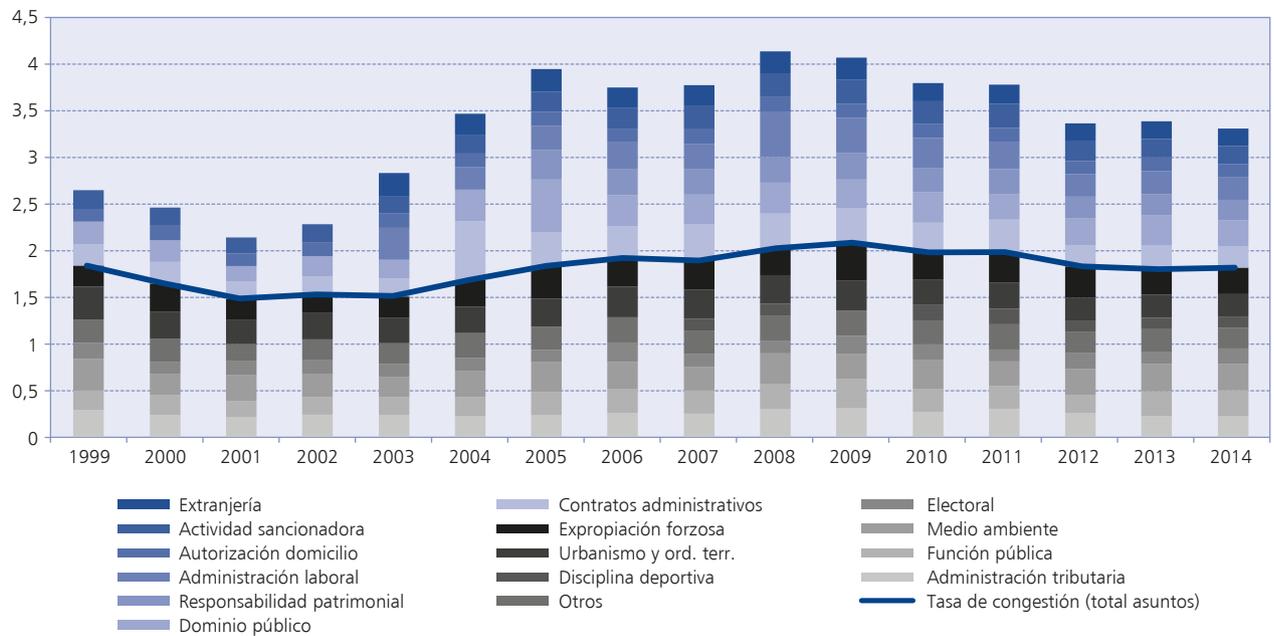
Para analizar si dicha congestión de casos particulares contribuye positiva o negativamente al flujo de casos total, se representan en el gráfico 5 las contribuciones de las tasas de congestión de los casos particulares. De este modo, se observa que los «contratos administrativos», el «urbanismo y ordenación del territorio», la «expropiación forzosa» y los conflictos sobre el «dominio público» contribuyen de forma positiva a esa congestión total, mientras que los asuntos relacionados con temas de

GRÁFICO 3
EVOLUCIÓN DE LOS PROCESOS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA POR AÑO



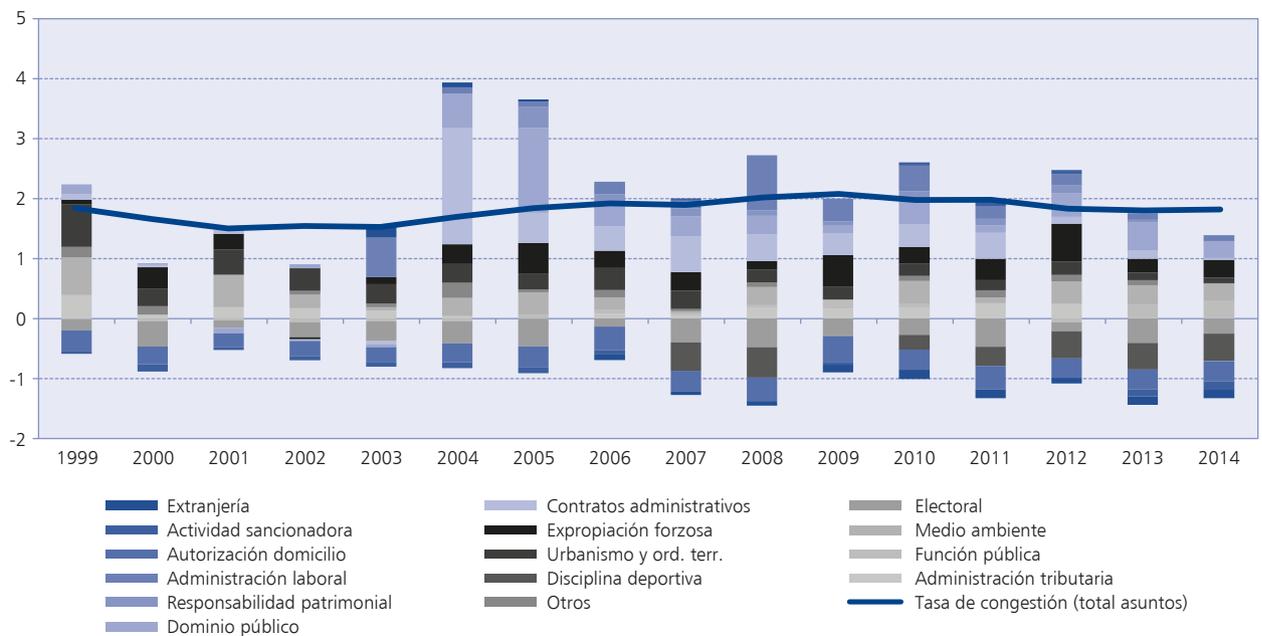
Nota: Véase la escala izquierda para los procesos en términos brutos. Véase la escala derecha para los procesos divididos por la población.
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CGPJ (2016).

GRÁFICO 4
TASA DE CONGESTIÓN POR MATERIA EN LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CGPJ (2016).

GRÁFICO 5
CONTRIBUCIONES A LA TASA DE CONGESTIÓN MEDIA DE ASUNTOS DE LOS JUZGADOS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CGPJ (2016).

«autorización de domicilio», «disciplina deportiva» y asuntos de orden «electoral» contribuyen a reducir la congestión total de dichos Juzgados. También se observa que la contribución de la congestión de los asuntos particulares al total de carga de trabajo de estos juzgados ha variado a lo largo del periodo. Por ejemplo, en los casos de «contratación administrativa, urbanismo y administración laboral», la contribución a la congestión se reduce de forma notable durante los últimos años del periodo de análisis.

Pretendemos, por tanto, estudiar los impactos que puedan haber tenido el cambio en el criterio de imposición de las costas procesales y la aprobación de las nuevas tasas judiciales en el nivel de litigación per cápita en España a nivel provincia (es decir, agrupando a los juzgados contencioso-administrativos de cada provincia) y en la eficacia del sistema judicial (medida como una tasa de congestión). Todo ello garantizando, a nivel estadístico, que los resultados no reflejan otras tendencias que podrían enmascarar los efectos principales (diferencias en los impactos del ciclo económico en la litigiosidad de unas provincias frente a otras, por ejemplo). Para ello, necesitamos definir, en primer lugar, las medidas tanto de eficacia como de litigiosidad que vamos a estudiar.

Calculamos, por un lado, una tasa de litigación per cápita por materia tratada por los juzgados de lo contencioso-administrativo. El subíndice j denota la provincia y t el año. La tasa de congestión se calcula para el total de casos y también para los casos específicos de una materia concreta m , como pueda ser el urbanismo.

$$\text{Tasa de litigación}_{j,t,m} = \frac{\text{Procesos nuevos}_{j,t,m}}{\text{Población}_{j,t}}$$

Calculamos, por otro lado, una medida clásica de «eficacia» de la justicia: la «congestión» judicial (17), que puede ser obtenida para cada tipo de materia (ver, entre otros muchos, García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015).

La tasa de congestión se define así como la relación entre la suma de los casos pendientes (medidos al inicio del año), sumados a los nuevos casos medidos en un año específico y los casos resueltos en ese mismo año por un juzgado de lo contencioso administrativo (medida que agrupamos con la del resto de juzgados de la provincia). Es decir, la capacidad de un juzgado de reducir la pila de

trabajo teniendo en cuenta los recursos con los que cuenta. Una tasa de congestión más baja está relacionada con una mayor eficacia del órgano judicial.

Una última cuestión de interés en cuanto a la construcción de estas variables es si la «provincia» j como ámbito geográfico es adecuada. En otras palabras, debería preocuparnos si las observaciones que analizamos sobre litigación y congestión en j corresponden concretamente con conflictos que tienen lugar en la provincia j (lo cual sería adecuado para la correcta estimación del modelo) o si, por el contrario, capturamos conflictos que han tenido lugar en otras provincias, pero son resueltos en j . Si bien no se posee información concreta sobre el contenido de los conflictos de nuestra base de datos (y, por tanto, no se puede saber el origen geográfico de demandante y demandado), la lectura conjunta de los artículos 8 y 14 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) nos da una respuesta suficientemente completa. El segundo de los artículos nos indica que los juzgados contencioso-administrativos de una provincia resolverán los conflictos relacionados con órganos que tengan su sede en esa provincia. Otra regla, además, favorece el juzgado local frente a otros de otras provincias en cuanto a que cuando la materia es de responsabilidad patrimonial, sobre sanciones o sobre conflictos de personal, el demandante puede escoger la provincia de su domicilio (cosa que es posible prever como la opción más probable) (18). Por otro lado, la competencia por órgano judicial (artículo 8, LJCA) nos indica que los conflictos relacionados con entidades locales y sus corporaciones dependientes o vinculadas y las cuestiones de personal, sanciones o reclamaciones por responsabilidad patrimonial de las comunidades autónomas (salvo de sus Consejos de Gobierno) también recaen en los juzgados contencioso-administrativos (que tienen estructura provincial). También recaen en estos juzgados los recursos contra la administración periférica del estado o de las comunidades autónomas en algunos casos, así como contra las resoluciones en materia de extranjería, de las Juntas Electorales de Zona, autorizaciones para la entrada en domicilios o medidas de salud pública. Este conjunto de información nos indica que nuestra observación de litigación en « j », captura una parte relevante de los conflictos con origen en « j » y no en otras provincias. Sin embargo, la existencia de otros órganos judiciales que concentran otros muchos conflictos en Madrid, como los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo, aconsejan que hagamos una prueba de robustez en las estimaciones. Dicha prueba consistirá en la exclusión de la provincia

de Madrid en uno de los experimentos, tal como se muestra en el Apéndice. Por otro lado, la alta movilidad laboral de Madrid así como la presencia de numerosos despachos de abogados en esta provincia refuerzan la idea de contrastar si excluyendo esta provincia los resultados se mantienen.

IV. ESTRATEGIA EMPÍRICA E IDENTIFICACIÓN

1. Medición de la introducción del cambio de criterio en la imposición de costas y de la aprobación de las «nuevas» tasas judiciales

Hemos construido una variable dicotómica que captura la entrada en vigor del cambio de criterio de imposición de las costas procesales de la Ley 37/2011 (que entró en vigor el 31 de octubre de 2011, por tanto cerca del final del año). Para ello, analizamos las observaciones acerca de la tasa de litigación y la congestión judicial y dividimos el periodo (2001-2014) en dos: el comprendido hasta 2011 y el comprendido a partir de 2012, inclusive (este segundo periodo lo consideramos afectado por el cambio de criterio de costas). La variable dicotómica tiene, por tanto, los siguientes valores:

$$\text{Costas 37/2011}_t = \begin{cases} 0 & \text{si } t < 2012 \\ 1 & \text{si } t \geq 2012 \end{cases}$$

En segundo lugar, creamos una variable dicotómica que captura la entrada en vigor de las «nuevas» tasas judiciales de 2012 (el 22 de noviembre de 2012, por tanto, como antes, cerca del final del año). Para ello, dividimos igualmente el periodo (2001-2014) en dos: el comprendido hasta 2012 y el comprendido a partir de 2013, inclusive. La variable dicotómica toma así la siguiente forma:

$$\text{Reforma 10/2012}_t = \begin{cases} 0 & \text{si } t < 2013 \\ 1 & \text{si } t \geq 2013 \end{cases}$$

2. Variables de control

Como se discutía en la sección tercera de este artículo, el volumen de litigiosidad y, en parte derivado de ello, la congestión de los tribunales puede ser resultado de múltiples variables no relacionadas con la introducción de las tasas judiciales o un cambio de criterio en la imposición de costas procesales. Es por ello que un modelo econométrico debe tener en cuenta otros factores.

Por un lado, incluimos controles para el «contexto macroeconómico» de cada provincia en cada momento del tiempo. En nuestra modelización estos controles son la composición sectorial (manufactura, construcción, agricultura y servicios) de la economía de la provincia o la ratio de créditos morosos. En cuanto al control sectorial, Palumbo *et al.* (2013a) argumentan que el peso del sector industrial puede estar relacionado negativamente con la litigiosidad. Por otro lado, como se discutió, la literatura empírica sugiere que la tasa de litigación puede estar relacionada con el ciclo económico (Ginsburg y Hoetker, 2006 o Palumbo *et al.*, 2013a). En nuestra muestra, que comienza en el año 2001, cubrimos varios años de expansión y de recesión.

En cuanto a la ratio de créditos morosos, se calcula como la proporción de créditos impagados sobre el crédito total disponible. Para construir esta variable obtuvimos datos de la Central de Información de Riesgos del Banco de España (CIR), que contiene información sobre todos (19) los préstamos a las empresas españolas no financieras concedidos por entidades de crédito que operan en España por encima de un umbral de registro de 6.000 euros. Dado que los préstamos a las empresas suelen ser mayores que el umbral de registro, la CIR proporciona en la práctica toda la población de los préstamos a empresas en España. Nos referimos a un «crédito impagado» a un préstamo que está en mora o cerca de estar en mora (20).

Por otro lado, incluimos el número de empresas, en términos per cápita, para dar cuenta de la «complejidad social» que pueda influir en la tasa de litigación provincial (Carmignani y Giacomelli, 2010; Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015) y, finalmente, controlamos el modelo por la presencia de abogados *per cápita* en la provincia considerada. Hay estudios que sugieren que los abogados y la tasa de litigación pueden ser correlacionados (aunque la relación no es necesariamente endógena) (además de las referencias anteriores, puede consultarse: Hanssen (1999) o Buonanno y Galizzi (2012)).

3. Modelo de identificación

En función de la información discutida anteriormente, fijamos un modelo de regresión que relaciona nuestra medida de tasa de litigación o nuestra medida de eficacia judicial (la tasa de congestión) con las variables dicotómicas que capturan el cambio en el criterio de imposición de costas procesales

y la aprobación de las nuevas tasas judiciales, el conjunto de controles especificado en la sección 4.2 y «efectos fijos» provinciales (que capturan las características de las provincias españolas que no varían o que varían muy lentamente en el tiempo). El modelo pretende analizar el efecto acumulado de ambas reformas, la de 2011 (costas) y la de 2012 (nuevas tasas) en tanto que la reforma de 2012 se produce una vez que la reforma de 2011 ya había entrado en vigor.

En resumen, las estimaciones se realizan mediante el siguiente modelo econométrico (donde, como antes, el subíndice m denota la materia, t el año y j la provincia):

$$\text{Litigación}_{jtm} = \alpha_j + \beta_1 \text{Costas37/2011}_t + \beta_2 \text{Reforma10/2012}_t + \sum_{k=1}^K \delta_k \text{Control}_{jt}^k + \varepsilon_{jtm}$$

«Litigación $_{jtm}$ » representa la tasa de litigación (por tanto, en términos per cápita) para cada uno de las materias tratadas por los juzgados contencioso-administrativos en una provincia determinada. « α_j » representa los efectos fijos provinciales, «Control $_{jt}^k$ » es una matriz que incluye los controles explicados en la sección 4.2 y « ε_{jtm} » es el término del error del modelo.

En las regresiones anteriores procedemos a agrupar los errores (en «clústers») de tal forma que los errores estándar sean robustos a heterocedasticidad y correlación serial (21). Finalmente, cabe recordar que la estrategia de incluir efectos fijos por provincia ayuda a mitigar parcialmente el sesgo por variables omitidas. En el cuadro nº 1 se muestran los estadísticos descriptivos de las principales variables empleadas. Los resultados de este modelo se discuten en la sección quinta de este artículo.

CUADRO N.º 1

ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS

| VARIABLE | OBS. | MEDIA | STD. DEV. | MIN | MAX |
|--|------|--------|-----------|--------|---------|
| Asuntos totales iniciados per cápita | 700 | 2.7589 | 1.3575 | 0.8534 | 15.6102 |
| Autorización domicilio | 700 | 0.0700 | 0.0571 | 0.0042 | 0.4313 |
| Contratos administrativos..... | 700 | 0.0724 | 0.0788 | 0 | 0.4427 |
| Extranjería..... | 700 | 0.4296 | 0.4964 | 0 | 4.6775 |
| Función pública..... | 700 | 0.7075 | 0.8814 | 0.0474 | 12.6029 |
| Asuntos particulares iniciados per cápita | 700 | 0.0643 | 0.0610 | 0 | 0.6126 |
| Otros asuntos | 700 | 0.3270 | 0.2246 | 0.0574 | 2.5178 |
| Responsabilidad patrimonial... | 700 | 0.2468 | 0.3208 | 0 | 3.9340 |
| Actividad sancionadora | 700 | 0.4864 | 0.3047 | 0.0941 | 2.7442 |
| Administración tributaria..... | 700 | 0.1358 | 0.1157 | 0 | 1.3801 |
| Urbanismo | 700 | 0.1936 | 0.0986 | 0.0062 | 0.5929 |
| Tasa de congestión de asuntos totales | 800 | 1.8052 | 0.4264 | 1.0944 | 4.1234 |
| Autorización domicilio | 799 | 1.1971 | 0.2423 | 0.5714 | 4.2500 |
| Contratos administrativos..... | 697 | 2.4714 | 1.9009 | 0 | 29 |
| Extranjería..... | 593 | 1.7357 | 0.7990 | 0.5955 | 13 |
| Función pública..... | 800 | 1.8803 | 0.7298 | 0.7558 | 6.7355 |
| Tasas de congestión de asuntos particulares | 577 | 2.4187 | 3.5419 | 0.7500 | 80 |
| Otros asuntos | 800 | 1.9582 | 0.7066 | 0.9571 | 8.8141 |
| Responsabilidad patrimonial... | 500 | 2.1444 | 0.6918 | 0.8393 | 5.8030 |
| Actividad sancionadora | 800 | 1.7353 | 0.6447 | 0.9545 | 11.8451 |
| Administración tributaria..... | 800 | 2.0497 | 0.9511 | 0.8889 | 12.7500 |
| Urbanismo | 800 | 2.3167 | 0.8958 | 1 | 10.3333 |
| Costas 37/2011 | 750 | 0.1500 | 0.3393 | 0 | 1 |
| Reforma 10/2012 | 750 | 0.1333 | 0.3402 | 0 | 1 |
| Abogados per cápita | 696 | 0.0020 | 0.0009 | 0.0003 | 0.0168 |
| Ratio de créditos morosos | 750 | 0.0871 | 0.1237 | 0.0027 | 0.6294 |
| Número de empresas per cápita | 700 | 0.0659 | 0.0084 | 0.0359 | 0.0917 |
| Construcción | 650 | 0.1085 | 0.0356 | 0.0433 | 0.2266 |
| Industria | 650 | 0.1626 | 0.0622 | 0.0393 | 0.3538 |
| Servicios | 650 | 0.6525 | 0.0806 | 0.4439 | 0.8802 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CGPJ (2016).

V. RESULTADOS DE LOS MODELOS DE ESTIMACIÓN

Los resultados de los modelos de estimación se muestran en los cuadros n.ºs 2 y 3. En primer lugar, en el cuadro n.º 2 se presenta la estimación considerando como variable dependiente el número de asuntos iniciados per cápita en los juzgados de lo contencioso-administrativo. Se puede observar que, con la entrada en vigor del nuevo criterio de costas, la proporción de asuntos iniciados en dicha jurisdicción se reduce de forma significativa. Sin embargo, si dividimos el total de asuntos por los diferentes asuntos por materia, esta reducción a raíz de la entrada en vigor de la Ley 37/2011 solo es significativa en el caso de asuntos de «función pública», «actividad sancionadora», «urbanismo» y «administración laboral». Además, el impacto de la nueva regulación difiere en su intensidad dependiendo del tipo de asuntos. El efecto del nuevo criterio de costas es muy intenso en los asuntos que versan sobre cuestiones relativas a la «función pública».

La nueva regulación no parece tener un impacto significativo en la reducción de asuntos

relativos a casos de «extranjería», «responsabilidad patrimonial», «administración tributaria», «autorización de domicilio», «contratos administrativos» y «otros asuntos», bien porque no contamos con un número representativo de conflictos que permitan analizar su variabilidad, o bien porque constituyen grupos que cuentan con asuntos muy heterogéneos entre sí, lo cual dificulta clarificar la magnitud del impacto. En el caso concreto de los asuntos de «extranjería», debemos recordar que muchos de estos casos pueden estar beneficiándose del derecho a la asistencia jurídica gratuita (22), lo que los haría menos reactivos a cambios en los posibles costes de litigación. En cuanto a la litigación en materia de contratos, puede estar también afectada a la baja por normativas como la Ley 3/2011, de 24 de febrero, de medidas en materia de contratos del sector público de Aragón (que crea el Tribunal Administrativo de Contratos Públicos de Aragón).

En cuanto al efecto de las nuevas tasas en la litigación, parece que la reforma de 10/2012 atenúa el efecto de la reforma 37/2011. Las tasas habrían tenido un impacto de entidad menor (y de sentido contrario al de las costas) en las ma-

CUADRO N.º 2

IMPACTO DEL NUEVO CRITERIO DE COSTAS Y LAS NUEVAS TASAS JUDICIALES EN LA LITIGIOSIDAD

| VARIABLES | ASUNTOS TOTALES INICIADOS PER CÁPITA | ASUNTOS PARTICULARES INICIADOS PER CÁPITA | | | | | | | | | |
|--------------------------------|---|---|---------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------|
| | | Función pública | Actividad sancionadora | Extranjería | Administración laboral | Responsabilidad patrimonial | Urbanismo | Administración tributaria | Contratos administrativos | Autorización domicilio | Otros asuntos |
| Costas 37/2011..... | -3.654*** (0.854) | -3.275*** (0.649) | -0.682*** (0.112) | 0.0511 (0.278) | -0.0616* (0.0320) | 0.605 (0.623) | -0.180*** (0.0465) | 0.00525 (0.0588) | -0.0343 (0.0499) | 0.00233 (0.0216) | -0.0489 (0.113) |
| Reforma 10/2012..... | 2.824*** (0.650) | 2.870*** (0.510) | 0.368*** (0.0821) | -0.0904 (0.194) | 0.0326 (0.0229) | -0.472 (0.412) | 0.118*** (0.0335) | -0.0315 (0.0387) | -0.0478 (0.0353) | 0.00673 (0.0157) | 0.0499 (0.0732) |
| Ratio de créditos morosos..... | -0.442 (0.866) | 0.229 (0.581) | 0.0610 (0.296) | -0.223 (0.344) | 0.0403 (0.0301) | -0.780 (0.769) | -0.0452 (0.0551) | -0.0262 (0.134) | 0.180** (0.0729) | -0.0395 (0.0334) | 0.144 (0.168) |
| Abogados per cápita..... | -80.39*** (29.32) | -47.10** (19.45) | -10.47** (4.779) | -21.53 (30.21) | -0.675 (1.451) | 8.151 (5.016) | 1.917 (1.376) | -2.054 (3.441) | -0.567 (1.396) | -0.238 (0.751) | -8.550** (4.065) |
| Número de empresas per cápita | 110.5*** (26.88) | 45.93** (18.23) | -3.649 (2.798) | 38.08*** (14.04) | 2.842*** (0.779) | 21.94*** (4.123) | 4.718** (1.877) | -4.367** (2.050) | 2.329 (1.410) | -0.477 (0.597) | 1.583 (2.633) |
| Industria..... | -5.235 (3.841) | -4.764 (2.996) | 0.633 (0.570) | -1.950 (1.478) | -0.362 (0.218) | 0.462 (0.953) | 0.227 (0.232) | 0.155 (0.315) | 0.0137 (0.254) | 0.143 (0.155) | 0.140 (1.011) |
| Construcción..... | -7.478 (4.670) | -7.941** (2.986) | -0.683 (0.842) | -0.259 (2.197) | -0.188 (0.233) | 0.354 (0.966) | 0.361 (0.298) | 0.0981 (0.336) | -0.450** (0.219) | 0.327*** (0.110) | 0.935 (0.755) |
| Servicios..... | 7.445** (3.288) | 1.337 (1.934) | 0.480 (0.464) | 1.340 (1.457) | 0.0594 (0.140) | 3.248*** (1.198) | 0.427* (0.214) | 0.110 (0.222) | 0.574*** (0.192) | 0.115 (0.0957) | -0.281 (0.654) |
| Constante..... | -7.274*** (2.337) | -1.340 (1.210) | 0.450 (0.395) | -2.516** (1.092) | -0.0755 (0.138) | -3.392*** (0.942) | -0.457*** (0.157) | 0.323 (0.206) | -0.408*** (0.143) | -0.0303 (0.0956) | 0.278 (0.617) |
| Efectos fijos provincia..... | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Observaciones..... | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 | 646 |
| R ² | 0.326 | 0.173 | 0.224 | 0.180 | 0.089 | 0.267 | 0.306 | 0.027 | 0.488 | 0.066 | 0.031 |
| Clústers (provincias)..... | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

terias de «función pública», «actividad sancionadora» y de «urbanismo». Estos resultados deben tomarse con las debidas cautelas debido al corto espacio de tiempo transcurrido tras su aprobación. Por último, en cuanto a materias concretas, cabe resaltar que, de nuevo, la materia de «extranjería» (que no muestra una reactividad significativa a las tasas) puede no mostrar cambios sustanciales porque la propia Ley de Tasas reconoce una exención si el procedimiento trata casos de protección de derechos fundamentales (23). Igual falta de reactividad cabía esperar en los casos de «administración electoral» (igualmente exentos de la tasa por el mismo artículo) y los casos de «autorización de domicilio», en tanto que la administración no paga la tasa (y es la administración la que solicita la entrada en un domicilio).

En el cuadro n.º 3 hemos introducido como variable dependiente la tasa de congestión de los procesos de la jurisdicción contencioso-administrativa. Del mismo modo que la entrada en vigor del nuevo criterio de costas afectaba a los asuntos iniciados per cápita, dicha iniciativa legislativa también tiene un efecto significativo y negativo sobre la tasa de congestión. Por tanto, se puede concluir que el nue-

vo criterio de costas ha supuesto una reducción de 0,8 puntos en la congestión total de los juzgados de este orden jurisdiccional. Si profundizamos en la composición del tipo de casos de esta jurisdicción, se puede observar que los efectos son bastante heterogéneos. El impacto de las costas en la reducción de la congestión se observa significativamente en las materias de «función pública», «actividad sancionadora», «urbanismo», «contratos administrativos», «administración laboral» y «otro tipo de asuntos». Sin embargo, no hay impactos destacables en el resto de materias.

A la luz de estos resultados, conviene, por tanto, aclarar que la congestión de los casos relacionados con contratación administrativa y urbanismo, que eran dos de las áreas donde la congestión era mayor, se ha visto reducida como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 37/2011.

Por su lado, la entrada en vigor de las nuevas tasas tuvo un impacto de entidad menor (comparada a las costas) y de signo contrario, en la congestión de los juzgados de lo contencioso administrativo. El impacto positivo en la congestión se observa a nivel global y se concentra, por

CUADRO N.º 3

IMPACTO DEL NUEVO CRITERIO DE COSTAS Y LAS NUEVAS TASAS JUDICIALES EN LA CONGESTIÓN DE LOS JUZGADOS

| VARIABLES | TASA DE CONGESTIÓN DE ASUNTOS TOTALES | TASAS DE CONGESTIÓN DE ASUNTOS PARTICULARES | | | | | | | | | |
|--------------------------------|---------------------------------------|---|------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------------|------------------------|---------------------|
| | | Función pública | Actividad sancionadora | Extranjería | Administración laboral | Responsabilidad patrimonial | Urbanismo | Administración tributaria | Contratos administrativos | Autorización domicilio | Otros asuntos |
| Costas 37/2011..... | -0.821*** (0.236) | -1.810*** (0.454) | -0.727* (0.408) | 0.396 (0.510) | -2.048*** (0.701) | -0.174 (0.374) | -0.931** (0.361) | -0.815 (0.638) | -2.898*** (0.887) | -0.0727 (0.179) | -0.997** (0.408) |
| Reforma 10/2012..... | 0.577*** (0.181) | 1.874*** (0.333) | 0.116 (0.517) | -0.285 (0.321) | 1.561** (0.703) | -0.0668 (0.248) | 0.415 (0.285) | 0.131 (0.536) | 2.139*** (0.601) | 0.00734 (0.137) | 0.522 (0.321) |
| Ratio de créditos morosos..... | 0.266 (0.353) | 0.769 (0.738) | 0.670 (0.620) | -1.589 (1.030) | -2.130 (3.252) | -0.642 (0.817) | 0.795 (0.590) | -0.615 (0.772) | 0.885 (1.246) | -0.0197 (0.177) | 0.765 (0.700) |
| Abogados per cápita..... | 44.12*** (9.433) | -75.17*** (20.31) | -70.96*** (22.13) | -48.98*** (12.40) | -113.7** (45.89) | -45.17*** (8.215) | -51.91*** (16.69) | -78.13*** (13.72) | -102.0*** (20.62) | 7.495* (4.429) | 30.10*** (11.19) |
| Número de empresas per cápita | 37.00*** (9.595) | 60.86*** (16.02) | 45.16*** (10.76) | -0.633 (13.20) | 63.03 (46.70) | 7.369 (14.99) | 26.79 (17.96) | 27.23 (19.78) | 93.12*** (23.03) | 7.585** (2.844) | 24.70** (9.564) |
| Industria..... | -1.896 (1.425) | -3.662 (2.976) | -2.561* (1.370) | 0.804 (2.719) | 14.23 (16.47) | 1.184 (3.058) | 1.784 (2.121) | -1.387 (2.461) | 4.675 (5.408) | 0.890 (0.711) | -1.302 (1.420) |
| Construcción..... | -2.990* (1.749) | -3.808 (3.041) | -2.823 (1.928) | -2.493 (2.709) | 10.96 (12.01) | -3.306 (2.889) | 0.687 (2.085) | 0.687 (2.100) | -6.809*** (6.062) | -0.606 (0.664) | -2.881* (1.598) |
| Servicios..... | 0.219 (1.365) | -0.549 (2.806) | 1.394 (1.120) | -0.337 (1.686) | 20.38 (19.16) | -1.634 (2.044) | 1.118 (1.662) | 3.113 (2.455) | 0.572 (4.659) | 0.864* (0.497) | -0.0308 (1.250) |
| Constante..... | -0.00310 (0.977) | -0.614 (2.120) | -1.210 (0.864) | 2.376 (1.694) | -18.08 (17.88) | 3.121* (1.730) | -0.459 (1.176) | -0.476 (1.832) | -4.350 (3.915) | 0.0576 (0.419) | 0.850 (0.846) |
| Efectos fijos provincia..... | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Observaciones..... | 646 | 646 | 646 | 589 | 573 | 496 | 646 | 646 | 595 | 646 | 646 |
| R ² | 0.200 | 0.160 | 0.152 | 0.033 | 0.025 | 0.135 | 0.059 | 0.118 | 0.054 | 0.047 | 0.078 |
| Clústers (provincias)..... | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 | 50 |

materias, en la «función pública» (que de modo específico, a pesar de lo dicho, tiene un impacto de entidad mayor y de signo contrario, al observado en el análisis del nuevo criterio de costas), «contratos administrativos», «administración laboral» y en el conjunto de «otros asuntos». De nuevo, estos resultados deben ser tomados con cautelas. Por tanto, se puede concluir que con respecto a la situación anterior a la reforma 37/2011, la congestión de los juzgados de lo contencioso-administrativo se ha visto reducida de forma neta.

Los resultados de los modelos anteriores parecen ser robustos a la exclusión de la provincia de Madrid, tal y como se muestra en el Apéndice (cuadros n.ºs A.1 y A.2).

VI. CONCLUSIONES

Este artículo proporciona algunas conclusiones acerca de los efectos que ha tenido la aprobación de un nuevo criterio de imposición de costas procesales (en 2011) y un nuevo sistema de tasas judiciales (en 2012) en la eficacia y la litigiosidad de la jurisdicción contencioso-administrativa. Para ello, una vez analizadas estas dos novedades legislativas desde un punto de vista jurídico, recopilamos información estadística del funcionamiento de los juzgados de lo contencioso-administrativo desde el año 2001 hasta el año 2014.

Dada la heterogeneidad de materias que existen en esta jurisdicción, parece importante analizar el efecto que hayan podido tener las dos reformas en cada uno de ellas (dado que, además, la carga de trabajo es distinta en función del grupo de asuntos de que se trate). Un análisis previo nos indica que la congestión de estos juzgados de lo contencioso-administrativo se debe principalmente a asuntos relacionados con el urbanismo y la ordenación del territorio y con la contratación administrativa.

Mediante modelos econométricos que tienen en cuenta las realidades provinciales que pueden afectar a la litigación más allá del criterio de costas o las tasas (es decir, tomando en cuenta, por ejemplo, el tamaño del mercado de la abogacía local o la composición sectorial de la economía de la provincia), este artículo estudia empíricamente si el nuevo criterio de imposición de costas procesales y las nuevas tasas judiciales tuvieron un impacto significativo en la litigiosidad y si tuvieron un reflejo en la eficacia de los juzgados (medida como la congestión judicial) tanto para el total de asuntos

como por materia.

Esta investigación lleva a la conclusión de que el nuevo criterio de costas se relaciona con una menor litigiosidad total (per cápita) en la jurisdicción contencioso-administrativa y con una reducción de la congestión judicial. Sin embargo, los efectos están lejos de ser homogéneos si observamos los efectos por materias. Así, el impacto de la reducción de la carga de trabajo de los juzgados (en cuanto a una menor litigiosidad) se observa en las materias de «función pública», «actividad sancionadora», «urbanismo y administración laboral». Por otro lado, las nuevas costas se relacionan con una reducción de la congestión en las materias de «función pública», «actividad sancionadora», «urbanismo», «contratos administrativos», «administración laboral» y el conjunto de otro tipo de asuntos.

En paralelo, la aprobación de las nuevas tasas judiciales (que nacieron en un contexto jurídico en el que ya se aplicaban las nuevas costas) muestra impactos menores y de atenuación (por tanto, de signo contrario) de los efectos de las costas. Estos resultados son robustos a la exclusión de Madrid de nuestras muestras.

NOTAS

(*) Queremos agradecer la ayuda prestada por ILDEFONSO VILLÁN CRIADO (CGPJ) por sus consejos sobre la utilización y análisis de datos judiciales y los comentarios y críticas de GABRIEL DOMÉNECH (Universitat de València) a una versión previa de este artículo, que han sido de una especial valía. Estamos igualmente agradecidos a los asistentes a la jornada de discusión sobre *Papeles de Economía Española* (Funcas, Madrid, 2016). Las opiniones y conclusiones recogidas en este trabajo representan las ideas de los autores, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Ambos autores trabajan en la DG de economía y estadística del Banco de España. Correspondencia: MARTA MARTÍNEZ-MATUTE, economista. Correo electrónico: marta.martinez@bde.es. Teléfono: (+34) 913387036. JUAN S. MORA-SANGUINETTI, economista titulado y abogado (ICAM). Correo electrónico: juans.mora@bde.es. Tel. (+34) 913385197. Fax: (+34) 913385486. Banco de España. Alcalá 48, 28014, Madrid.

(1) Los países (o sistemas legales) cubiertos en el estudio de Palumbo *et al.* (2013a y 2013b) fueron: Australia, Austria, Bélgica, la República Checa, Dinamarca, Inglaterra y Gales (Reino Unido), Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Corea, Luxemburgo, México, Países Bajos, Nueva Zelanda, Irlanda del Norte (Reino Unido), Noruega, Polonia, Portugal, Rusia, Escocia (Reino Unido), República Eslovaca, Eslovenia, Sudáfrica, España, Suecia, Suiza y Turquía.

(2) España es el país con la tercera tasa más alta per cápita de litigios (después de Rusia y la República Checa y seguido de Grecia e Italia). La tasa de litigiosidad se mide como el cociente entre el número de nuevos conflictos de naturaleza civil llevados a los tribunales en un año determinado en relación con la población. Además, España es el país (después de Rusia, la República Checa y Grecia y seguido de Italia) con la cuarta tasa más alta de litigios llevados a los tribunales en un año determinado en relación con el PIB (medido en paridad de poder de compra -PPP- en dólares estadounidenses).

(3) Es decir, una vez tenidos en cuenta factores como la riqueza del país, el número de procedimientos, el ciclo económico o la «familia legal».

(4) Esto es sin perjuicio del menor tamaño de esta jurisdicción respecto de otras. Concretamente, su volumen de litigiosidad ascendería a un 3 por 100 del total entre 2003 y 2013 (CIJA-UAM, 2015).

(5) Es decir, como se señalaba antes, cabe contraponer plazo y «eficacia» de la justicia (o tutela judicial «efectiva» en palabras de CIERCO SEIRA, 2014).

(6) Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal.

(7) Estas proporciones fueron calculadas para la presencia de cada tipo de criterio en la jurisdicción civil.

(8) Cabe señalar que SHAVELL (1982) pensaba que la regla «británica» (ahora aplicable) parece favorecer que lleguen a los juzgados casos de menor cuantía (con mayor probabilidad de ganar el juicio) y la regla «americana» casos de mayor cuantía (con menor probabilidad de ganar).

(9) Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales.

(10) Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

(11) Para un análisis econométrico del impacto de las tasas judiciales en la jurisdicción civil, puede consultarse el trabajo de MORA-SANGUINETTI y MARTÍNEZ-MATUTE (2017).

(12) Según la CEPEJ, en 2010 las tasas cubrían el 4,1 por 100 del presupuesto de justicia en España, frente a la media europea del 22,3 por 100.

(13) La relación empírica entre litigiosidad y lentitud de la justicia es clara (PALUMBO *et al.*, 2013a).

(14) Ley 25/1986, de 24 de diciembre, de supresión de las tasas judiciales.

(15) Mediante Real Decreto Ley 3/2013 y Real Decreto Ley 1/2015.

(16) De hecho, el gráfico sería evidencia (parcial, en cualquier caso) de que la litigiosidad en la jurisdicción contencioso-administrativa en España es procíclica. GINSBURG y HOETKER (2006), de hecho, argumentaban que la litigiosidad se ve potenciada en las etapas de expansión.

(17) Otras medidas de eficacia hubieran sido también posibles e informativas, como la tasa de «resolución judicial» o la «tasa de pendencia».

(18) En general, la población española tiene una movilidad interprovincial reducida. De acuerdo con la *Encuesta de Población Activa*, solo el 4,6 por 100 de los trabajadores españoles se movía a una provincia distinta a la de su residencia en el periodo 2005-2013.

(19) Estamos incluyendo cualquier instrumento a través del cual los bancos pueden ofrecer crédito a las empresas: préstamos financieros, préstamos comerciales, crédito documentario, *leasing*, *factoring*, *repos*, préstamos de valores y préstamos o créditos transferidos a terceros.

(20) La regulación del Banco de España establece que un préstamo está en esta situación si el pago del principal o de los intereses se ha retrasado por más de 90 días o hay alguna circunstancia que hace que la devolución total del préstamo sea poco probable (es decir, en ese caso se hablaría de un «crédito dudoso»).

(21) Tenemos 50 clústers representando a las 50 provincias, número que parece suficiente (sobre la discusión sobre el número de agrupaciones, véase ANGRIST y PISCHKE, 2009).

(22) Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

(23) Artículo 4 de la Ley 10/2012.

BIBLIOGRAFÍA

ANGRIST, J. D., y PISCHKE, J-S. (2009), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press, Princeton.

BUONANNO, P., y GALIZZI, M. M. (2012), «Advocatus, et non latro? Testing the Supplier-Induced-Demand Hypothesis for Italian Courts of Justice», *Carlo Alberto Notebooks* 250.

CARMIGNANI, A., y GIACOMELLI, S. (2010), *Too many Lawyers? Litigation in Italian Civil Court*, . Temi di Discussione 745, Banca d'Italia.

CEPEJ - EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2014), Report on «European judicial systems - Edition 2014 (2012 data): efficiency and quality of justice».

CIERCO, C. (2014), *Tasas judiciales y justicia administrativa*, Marcial Pons, Madrid.

CIJA-UAM (CENTRO DE INVESTIGACIÓN SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA) (2015), *Informe sobre la Justicia Administrativa*, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de Madrid.

DOMÉNECH, G. (2014), *Las tasas judiciales. Una valoración global*, Seminari de la Facultat de Dret de la Universitat de València, Mimeo.

GARCÍA-POSADA, M., y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2015), «Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth», *Small Business Economics Journal*, 44: 639-669.

GINSBURG, T., y HOETKER, G. (2006), «The Unreluctant Litigant? An Empirical Analysis of Japan's Turn to Litigation», *Journal of Legal Studies*, 35: 31-59.

HANSEN, F. (1999), «The Effects of Judicial Institutions on Uncertainty and the Rates of Litigation: The Election versus Appointment of State Judges», *Journal of Legal Studies*, 28: 205-232.

MERY, 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: 210-240.

— (2013) «El funcionamiento del sistema judicial: nueva evidencia comparada», *Boletín Económico-Banco de España*, 11: 57-67.

MORA-SANGUINETTI, J. S., y 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., y MARTÍNEZ-MATUTE, M. (2017), *The impacts of court fees in the accessibility of justice: evidence for the new civil fees systems of 2002 and 2012 in Spain*, Mimeo.

PALUMBO, G.; GIUPPONI, G.; NUNZIATA, L., y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013a), «The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics», OECD Economics Department, *Working Papers* n.º 1.060.

— (2013b), «Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective», *OECD Economic Policy Paper* n.º 5.

SHAVELL, S. (1982), «Suit, Settlement and Trial: A Theoretical Analysis under Alternative Methods for the Allocation of Legal Costs», *The Journal of Legal Studies*, 11: 55-81.

— (1997), «The Fundamental Divergence between the Private and the Social Motive to Use the Legal System», *The Journal of Legal Studies*, 26: 575-612.

APÉNDICE

CUADRO N.º A.1

IMPACTO DEL NUEVO CRITERIO DE COSTAS Y LAS NUEVAS TASAS JUDICIALES EN LA LITIGIOSIDAD (EXCLUYENDO A MADRID)

| VARIABLES | ASUNTOS TOTALES INICIADOS PER CÁPITA | ASUNTOS PARTICULARES INICIADOS PER CÁPITA | | | | | | | | | |
|---------------------------------|---|---|---------------------------|---------------------|---------------------------|--------------------------------|-----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|--------------------|
| | | Función pública | Actividad sancionadora | Extranjería | Administración laboral | Responsabilidad patrimonial | Urbanismo | Administración tributaria | Contratos administrativos | Autorización domicilio | Otros asuntos |
| Costas 37/2011..... | -3 477*** (0.849) | -3.334*** (0.657) | -0.670*** (0.115) | 0.227 (0.223) | -0.0607* (0.0326) | 0.638 (0.642) | -0.181*** (0.0478) | 0.00372 (0.0594) | -0.0333 (0.0515) | 0.00442 (0.0220) | -0.0345 (0.117) |
| Reforma 10/2012..... | 2.718*** (0.652) | 2.914*** (0.516) | 0.363*** (0.0845) | -0.208 (0.160) | 0.0319 (0.0233) | -0.494 (0.424) | 0.119*** (0.0343) | -0.0300 (0.0392) | -0.0497 (0.0363) | 0.00537 (0.0159) | 0.0439 (0.0755) |
| Ratio de créditos morosos | -0.636 (0.852) | 0.285 (0.587) | 0.0585 (0.297) | -0.432 (0.279) | 0.0405 (0.0303) | -0.810 (0.785) | -0.0435 (0.0555) | -0.0228 (0.134) | 0.184** (0.0734) | -0.0400 (0.0335) | 0.124 (0.170) |
| Abogados per cápita..... | -62.92*** (19.58) | -51.62*** (17.43) | -9.926** (4.808) | -2.512 (9.651) | -0.813 (1.379) | 10.15 (6.132) | 1.852 (1.348) | -2.354 (3.727) | -1.092 (1.420) | -0.225 (0.751) | -7.025 (4.588) |
| Número de empresas per cápita | 103.1*** (26.44) | 46.73** (19.13) | -4.521 (2.817) | 29.26*** (10.74) | 2.892*** (0.807) | 22.88*** (4.309) | 4.790** (1.959) | -4.371** (2.142) | 2.243 (1.468) | -0.460 (0.617) | 2.121 (2.691) |
| Industria | -4.302 (3.847) | -4.821 (3.119) | 0.822 (0.545) | -0.970 (1.136) | -0.363 (0.221) | 0.327 (0.941) | 0.223 (0.239) | 0.169 (0.321) | 0.0366 (0.261) | 0.146 (0.155) | 0.0611 (1.022) |
| Construcción..... | -6.924 (4.687) | -7.908** (3.067) | -0.510 (0.829) | 0.232 (2.130) | -0.189 (0.235) | 0.231 (0.973) | 0.363 (0.304) | 0.117 (0.338) | -0.429* (0.223) | 0.331*** (0.111) | 0.869 (0.759) |
| Servicios..... | 8.033** (3.256) | 1.273 (1.992) | 0.542 (0.461) | 2.055 (1.230) | 0.0550 (0.141) | 3.174** (1.185) | 0.421* (0.218) | 0.109 (0.227) | 0.581*** (0.196) | 0.113 (0.0963) | -0.326 (0.659) |
| Constante | -7.390*** (2.340) | -1.316 (1.219) | 0.408 (0.389) | -2.658** (1.097) | -0.0738 (0.138) | -3.355*** (0.935) | -0.455*** (0.157) | 0.318 (0.206) | -0.410*** (0.144) | -0.0313 (0.0955) | 0.288 (0.618) |
| Efectos fijos provincia..... | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Observaciones..... | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 | 633 |
| R ² | 0.315 | 0.171 | 0.222 | 0.197 | 0.086 | 0.269 | 0.305 | 0.026 | 0.484 | 0.067 | 0.030 |
| Clústers (provincias)..... | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 |

CUADRO N.º A.2

IMPACTO DEL NUEVO CRITERIO DE COSTAS Y LAS NUEVAS TASAS JUDICIALES EN LA CONGESTIÓN (EXCLUYENDO A MADRID)

| VARIABLES | TASA DE CONGESTIÓN DE ASUNTOS TOTALES | TASAS DE CONGESTIÓN DE ASUNTOS PARTICULARES | | | | | | | | | |
|---------------------------------|--|---|---------------------------|----------------------|---------------------------|--------------------------------|----------------------|------------------------------|------------------------------|---------------------------|---------------------|
| | | Función Pública | Actividad sancionadora | Extranjería | Administración laboral | Responsabilidad patrimonial | Urbanismo | Administración tributaria | Contratos administrativos | Autorización domicilio | Otros asuntos |
| Costas 37/2011..... | -0.865*** (0.237) | -1.736*** (0.455) | -0.783* (0.412) | 0.371 (0.521) | -2.096*** (0.723) | -0.213 (0.381) | -0.946*** (0.370) | -0.854 (0.655) | -2.832*** (0.910) | -0.0875 (0.184) | -1.018** (0.416) |
| Reforma 10/2012..... | 0.611*** (0.181) | 1.839*** (0.336) | 0.156 (0.526) | -0.267 (0.328) | 1.591** (0.719) | -0.0395 (0.253) | 0.423 (0.291) | 0.154 (0.550) | 2.090*** (0.615) | 0.0180 (0.139) | 0.527 (0.327) |
| Ratio de créditos morosos | 0.314 (0.351) | 0.704 (0.739) | 0.731 (0.618) | -1.552 (1.035) | -2.086 (3.253) | -0.589 (0.824) | 0.814 (0.590) | -0.556 (0.768) | 0.784 (1.263) | -0.00698 (0.179) | 0.802 (0.704) |
| Abogados per cápita..... | -47.65*** (10.79) | -68.46*** (16.56) | -73.24*** (24.22) | -51.49*** (13.35) | -115.9** (47.23) | -47.90*** (8.182) | -53.00*** (17.29) | -82.20*** (15.14) | -101.9*** (21.50) | 7.077 (4.512) | 26.69** (12.71) |
| Número de empresas per cápita | 35.90*** (9.850) | 57.49*** (16.07) | 40.45*** (9.756) | -0.999 (13.80) | 61.17 (48.47) | 5.843 (15.25) | 25.51 (18.66) | 23.77 (20.16) | 94.84*** (23.98) | 7.172** (2.914) | 23.20** (9.652) |
| Industria | -1.665 (1.448) | -3.043 (2.953) | -1.868 (1.225) | 0.902 (2.782) | 14.39 (16.31) | 1.300 (3.080) | 1.970 (2.203) | -0.828 (2.473) | 4.193 (5.455) | 0.943 (0.718) | -1.081 (1.427) |
| Construcción..... | -2.752 (1.766) | -3.371 (3.040) | -2.210 (1.850) | -2.363 (2.722) | 11.17 (11.89) | -3.119 (2.914) | 0.829 (2.110) | -6.333*** (2.056) | -0.549 (6.134) | -0.549 (0.673) | -2.695* (1.597) |
| Servicios..... | 0.302 (1.383) | -0.294 (2.810) | 1.759* (1.048) | -0.324 (1.699) | 20.50 (19.09) | -1.664 (2.052) | 1.225 (1.691) | 3.383 (2.463) | 0.381 (4.716) | 0.896* (0.500) | 0.0927 (1.251) |
| Constante | -0.0371 (0.977) | -0.721 (2.109) | -1.314 (0.846) | 2.361 (1.693) | -18.03 (17.83) | 3.189* (1.734) | -0.478 (1.174) | -0.550 (1.818) | -4.204 (3.924) | 0.0513 (0.419) | 0.831 (0.844) |
| Efectos fijos provincia..... | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ | SÍ |
| Observaciones..... | 633 | 633 | 633 | 577 | 561 | 486 | 633 | 633 | 582 | 633 | 633 |
| R ² | 0.192 | 0.150 | 0.139 | 0.034 | 0.025 | 0.137 | 0.057 | 0.113 | 0.054 | 0.045 | 0.075 |
| Clústers (provincias)..... | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 | 49 |