

El buen funcionamiento de la justicia como factor de competitividad y de atracción de la inversión en España¹

Juan S. Mora-Sanguinetti²

Senior Economist (Banco de España – Eurosisistema). Abogado (ICAM). Vicepresidente de ENATIC

Junio 2022

Introducción la importancia de la justicia para la competitividad de la economía

Es hoy un resultado establecido en el análisis económico que la calidad del “marco institucional” es esencial para el buen desempeño de una economía. Esas “instituciones”, siguiendo la definición de North (1981, 1990, 1994 y 1999), son un conjunto de determinantes de la actividad de las empresas y de los ciudadanos y provienen de tres fuentes distintas: por un lado, las normas (las leyes, la Constitución, etc.) o los contratos (lo que se denominan específicamente las instituciones “formales”); por otro lado, las costumbres y los arreglos informales (las denominadas instituciones “informales”) y, finalmente, las estructuras destinadas precisamente a lograr que se cumplan esas leyes o esos contratos como (estas serían las denominadas instituciones de “ejecución”, o de “*enforcement*” en su terminología en inglés y un ejemplo representativo es el sistema judicial).

El propio North, que fue premio Nobel de economía, afirmó que esas últimas, las instituciones de “ejecución”, eran la principal diferencia en la estructura institucional entre el mundo desarrollado y el Tercer Mundo. Lo que viene a señalarse es que, en el muy largo plazo, **el progreso y destino de un país y su economía depende de la seguridad jurídica, de la fiabilidad con la cual se ejecuten sus acuerdos y sus normas**. Por supuesto, esa reflexión es compatible con otras decisiones de corto o medio plazo, como que se invierta más o menos en tecnología, en infraestructuras, etc.

Lejos de conclusiones tan generales, el funcionamiento de la justicia se manifiesta también en una multitud de mercados concretos: afecta a los flujos de crédito, a las

¹ Los contenidos de esta Nota Técnica pueden ser ampliados consultando la siguiente publicación: Juan S. Mora-Sanguinetti (2022). “La Factura de la Injusticia. Sistema judicial, economía y prosperidad en España”. Editorial Tecnos. Madrid.

² 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 Eurosisistema.

decisiones de compra y de alquiler, a la decisión de emprender y a la inversión de las empresas. Todos ellos funcionan mejor si el sistema judicial es más eficaz.

Pero ¿Por qué ocurre todo esto (tanto desde un punto de vista global como desde un punto de vista de un mercado concreto)? El principal motivo es que nuestras empresas y ciudadanos viven en una economía de mercado. Ese mercado proporciona la mayor parte de los bienes y de los servicios, pero funciona con numerosos errores y fricciones (técnicamente, podríamos hablar de “fallos de mercado”). Más en detalle, el funcionamiento de nuestra economía está afectado usualmente por “**costes de transacción**”. Este concepto hace referencia a los malentendidos entre los agentes económicos y a las dificultades en la contratación³. El sistema judicial funciona como una vía que puede clarificar o solucionar algunos conflictos o fricciones, afectando a la economía. Además, el sistema judicial vela por el cumplimiento de las normas, que son precisamente instrumentos generales creados para dotar de guías frente a la incertidumbre y los costes de transacción.

Cabe señalar, eso sí, que la justicia también tiene mucha importancia más allá de la esfera privada de los ciudadanos y de las empresas. También vela por la defensa de sus intereses ante el gobierno o el sector público, frente a posibles decisiones favoritistas o ante **expropiaciones** injustas más en general⁴.

Análisis de la situación: la justicia española en perspectiva internacional

Teniendo en cuenta el marco de análisis expuesto en la primera sección, es necesario responder a la pregunta sobre en qué situación se encuentra el sistema judicial español, específicamente si se lo compara con el de otros países.

A nivel metodológico es esencial, en primer lugar, identificar qué indicadores observar para evaluar el buen o mal funcionamiento de un sistema judicial. Los diferentes estudios reducen usualmente este análisis (y comparación entre países) a tres elementos: la “**lentitud**” de la justicia (el tiempo que necesitan las empresas o los ciudadanos para obtener una resolución judicial), el “**coste**” (cuánto dinero es necesario invertir para lograr la resolución, es decir, si el sistema es o no accesible) y su “**predictibilidad**” (si los interesados pueden o no prever en qué sentido va a moverse la resolución del tribunal).

A su vez, los tres criterios ceden ante el primero: la lentitud. Esa medida puede considerarse la más comprensiva pues si un sistema judicial es muy lento es de por sí

³ Cabe mencionar específicamente aquí a otro premio Nobel, Ronald H. Coase y su artículo de 1960 mencionado en la bibliografía. Parece interesante recordar que algunos estudios han llegado a cuantificar la importancia o peso del sector transaccional, es decir, el peso de las actividades que mitigan estos costes de transacción, pagando abogados, contables, consultores, etc. Para EEUU, Wallis y North (1986), estimaron que los costes eran del 54,7% del PIB. Los estudios para otras economías como Australia, Argentina o Polonia son comparables.

⁴ En este sentido, cabe mencionar también las obras de Acemoglu *et al.* (2001), Rodrik *et al.* (2004) y Acemoglu y Johnson (2005).

muy costoso y muy poco predecible⁵. Puede ampliarse la discusión sobre la metodología en Palumbo et al. (2013a y 2013b).

Comparación internacional de la lentitud del sistema judicial

El resultado de la medición de la "lentitud" del sistema judicial español y el de otros países, pone de manifiesto que **el rendimiento o calidad de la justicia española se encuentra en la media de los países desarrollados**. Siguiendo los resultados de la OCDE (véanse las tablas 1 y 2), que siguen una metodología minuciosa que permite realizar comparaciones entre países, en España se requieren 272 días para resolver un conflicto medio de naturaleza civil (privada) en primera instancia. En Francia se requiere una cantidad muy similar (274 días). En Alemania se necesitan 200 días y en Inglaterra-Gales 350 días.

Tabla 1: Duración del juicio en días según la instancia

Economía	1ª instancia	2ª instancia	Tribunal Supremo o equivalente	Duración total
Alemania	200	207	-	-
Australia	192	287	-	-
Austria	129	-	-	-
Bélgica	233	-	-	-
Corea	144	179	255	579
Dinamarca	199	127	-	-
Escocia	206	350	350	906
Eslovaquia	354	76	194	624
Eslovenia	420	103	831	1354
España	272	189	316	778
Estonia	209	121	92	422
Finlandia	219	221	168	609
Francia	274	343	333	950
Grecia	155	272	-	-
Hungría	200	111	142	454
Inglaterra y Gales	350	-	-	-
Irlanda	270	-	-	-
Irlanda del Norte	206	-	-	-

⁵ La lentitud, además muestra una coincidencia con la percepción de "confianza" que los ciudadanos tienen el sistema judicial. Más específicamente, en el estudio de Palumbo *et al.* 2013a se halla que un aumento del 10% en el plazo de resolución de un conflicto judicial se asocia con una caída de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de que los ciudadanos muestren confianza en la justicia.

Islandia	211	-	-	-
Israel	294	359		
Italia	564	1113	1188	2866
Japón	107	114	146	368
Luxemburgo	262	555	-	-
México	342	-	-	-
Noruega	160	-	-	-
Nueva Zelanda	171	191	286	648
Países Bajos	305	-	-	-
Polonia	167	43	-	-
Portugal	425	120	90	635
República Checa	135	77	313	524
Rusia	176	-	-	-
Sudáfrica	258	-	-	-
Suecia	186	117	225	528
Suiza	131	142	95	368
Turquía	212	-	-	-
Promedio	238	236	314	788

Fuente: Palumbo et al. (2013a).

La media de todos los países o sistemas legales cubiertos por el estudio es de 238 días. A modo de resumen, la justicia española es, en media, más eficaz que el del resto de países con los que comparte la «familia legal» romana-francesa (véase específicamente la tabla 2).

Tabla 2: Duración del juicio en días según la familia legal

Familia (o sistema) legal	1ª instancia	2ª instancia	Tribunal Supremo o equivalente	Duración total
Derecho común (<i>Common Law</i>)	243	297	318	777
Derecho romano-francés	304	432	482	1307
Derecho germánico	200	117	259	587
Derecho nórdico	195	155	197	568
Antiguos países socialistas	176			
Promedio de todas las economías	238	236	314	788
España	272	189	316	778

Fuente: Palumbo et al. (2013a) y Mora-Sanguinetti (2022)

La clasificación de la OCDE mostrada hasta ahora fue construida con información de 2011. La Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) proporciona algunos datos más recientes con una metodología similar (véase la tabla 3). Las conclusiones básicas no cambian respecto de lo señalado más arriba.

Tabla 3: Duración de los juicios en días según una fuente alternativa (CEPEJ)

Economía	Duración		
Año del informe	2016	2018	2020
Año de análisis	2014	2016	2018
España	318	282	361
Francia	348	353	420
Italia	532	514	527
Alemania	198	196	219
Promedio	349	336,3	381,8
Promedio sin Italia	288	277	333,3

Fuente: CEPEJ 2016, 2018 y 2020.

Hasta ahora se ha hablado de la lentitud del sistema judicial. En las aplicaciones que se analizarán posteriormente se menciona la “**congestión judicial**”, que es la otra cara de la misma moneda. La congestión judicial hace referencia a la carga de trabajo no resuelta por la justicia lo que se correlaciona enormemente con la lentitud.

Comparación internacional del coste de uso de la justicia

Aunque se ha indicado que la medida más adecuada para comparar los distintos sistemas judiciales a nivel internacional es la lentitud de su funcionamiento (que es el reflejo de la congestión judicial), se proporciona a continuación información comparada desde otra perspectiva: el coste de uso a partir de los datos del Banco Mundial (Doing Business Project⁶).

La tabla 4 muestra un indicador que aproxima el coste de uso de la justicia como el % del valor de la cantidad demandada que la parte interesada (por ejemplo, la empresa demandante) espera “perder” por los costes implicados por los procedimientos. Ese dinero se destina, por ejemplo, a los costes de contratar a los abogados. El indicador muestra que, en España, de cada 10.000 euros que un demandante espera lograr iniciando el procedimiento judicial, deberá invertir 1.720 euros en costes de litigación. De nuevo, **esa cantidad está alineada con lo que encontramos en otros países de nuestro entorno.**

⁶ Los indicadores “Doing Business” van a dejar de elaborarse según la comunicación del Banco Mundial del 16 de septiembre de 2021.



Tabla 4: Coste de uso del sistema judicial (% de la cantidad demandada)

Economía	Indicador de coste
España	17,2
Francia	17,4
Italia	27,6
Alemania	14,4
Reino Unido	45,7
Promedio	24,5

Fuente: Banco Mundial (Doing Business) (2020) y Mora-Sanguinetti (2022)

Un resumen de los impactos económicos del funcionamiento de la justicia en España

En la tabla 5 se proporciona un resumen de los principales impactos del mal (o buen) funcionamiento del sistema judicial en diversos aspectos de la economía española. Todos los resultados han sido obtenidos a partir de modelos econométricos. En la sección 3.1 se analizan algunos de estos aspectos más en detalle.

Tabla 5: Resumen de los principales impactos del sistema judicial en la economía española

Aspecto de la economía española analizado	Mejora estudiada (en la eficacia de la justicia)	Procedimiento para el que se estudia la mejora (dentro de la jurisdicción civil)	Impacto económico que se podría observar
Tasa de entrada de empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 8,8 al 9,5% en la tasa de entrada de empresas.





Inversión a nivel de empresa	Reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión	Declarativo	Incremento medio de la tasa de inversión de 0,1 puntos porcentuales. Si Alicante tuviera la eficacia judicial observada en Álava, la inversión en Alicante aumentaría en 0,8pp [similar al efecto que tiene un aumento de 10pp en los flujos de efectivo (<i>cash flows</i>) sobre el nivel de inversión].
Tasa de entrada de emprendedores	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento de la tasa de entrada de emprendedores entre el 5 y el 7%. El análisis económico usual indicaría que este efecto redundaría en menores precios, más productos y servicios o mejor tecnología.
Crecimiento de las empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 1,1 al 2,8%.
Tamaño medio de las empresas	Convergencia del rendimiento de la justicia de las provincias españolas con la mejor práctica (provincia con mayor rendimiento)	Declarativo	Incremento del 0,6 al 2,8% en el tamaño medio.
Disponibilidad de crédito	Incremento de 1 punto de la tasa de liquidación judicial	Ejecución	Incremento del 0,32% de la tasa de crédito total respecto del PIB



Proporción del mercado de alquiler en comparación con la propiedad en España	Reducción de 1 punto en la tasa de congestión judicial	Ejecución	Incremento de 0,15 puntos porcentuales de la tasa de alquiler (3.400 viviendas alquiladas más en Madrid, 3.100 en Barcelona, 1.400 en Valencia)
--	--	-----------	---

Fuente: Mora-Sanguinetti (2022)

Un análisis más en detalle del impacto en la entrada de empresas, la inversión y las provisiones de las empresas cotizadas

Entrada de empresas

No es objeto de este texto analizar la importancia del **emprendimiento** para la economía. En resumen, de forma genérica, sus beneficios se relacionan con la innovación y el estímulo a la productividad. En el caso particular de España es bueno recordar que tradicionalmente ha habido una **entrada de empresas más reducida que en otras economías**.

El buen funcionamiento del sistema judicial afecta (promociona) el emprendimiento por dotar de seguridad jurídica al mercado y por estar relacionado con la creación de mejores “redes sociales” (contactos fiables).

La cuestión sobre el impacto específico (en términos cuantitativos) de la justicia en el emprendimiento en España fue abordado por el estudio de García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015). El resultado econométrico es que, si la provincia española con menor eficacia judicial lograra obtener el rendimiento de la más eficaz, podría observar un aumento relativo de su tasa de entrada de emprendedores de entre un 5 y el 7%.

Una cuestión conexas a este resultado general es si los grandes y los pequeños emprendedores (o las empresas entrantes) son igual de reactivas a la ineficacia de la justicia. La respuesta es que no. El mal funcionamiento de la justicia es un coste (una **barrera de entrada**) más perceptible para pequeños competidores que para grandes competidores. Cabe proponer el siguiente ejemplo: una gran empresa entrante (por ejemplo, Wal Mart) podría financiar una buena asistencia jurídica que mitigara estos costes.

Inversión empresarial

En paralelo a la cuestión sobre la entrada de empresas en un mercado se encuentra el problema de cuánto invierten las empresas que ya están activas. Las decisiones de

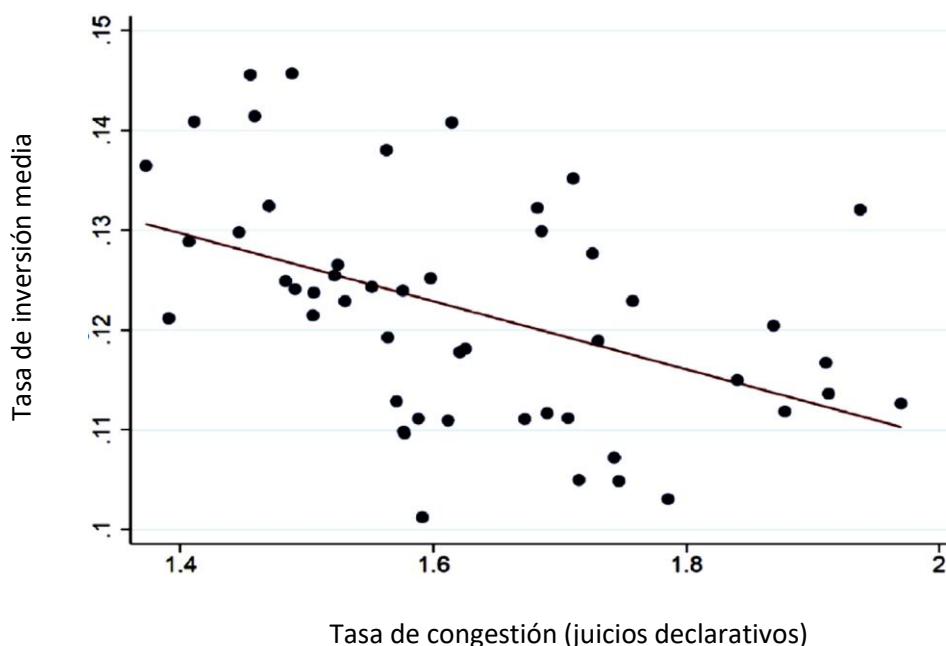


inversión de las empresas son de nuevo dependientes del buen o mal funcionamiento de la justicia por los denominados problemas de “oportunismo” y de “cautividad”.

Una inversión en equipamiento (por ejemplo, la compra de un ascensor o de una máquina de laboratorio) requiere normalmente de adaptaciones y especificidades que generan una situación de dependencia (la máquina adaptada pierde de inmediato valor de mercado, ya no puede ser revendida fácilmente si el comprador la rechaza en el último momento). Esa dependencia hace que las empresas que participan en esa decisión sean “cautivas”. Esto a su vez abre espacio a posibles comportamientos oportunistas que pueden ser mitigados por la disciplina que impone un buen sistema judicial.

Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021) estudiaron, para el caso de **653.289 empresas españolas**, la **relación entre sus tasas de inversión y la congestión judicial** de sus órganos judiciales de referencia. Como en el caso anterior, la justicia tiene un impacto cuantificable y significativo. La relación es negativa, como se puede observar de forma agregada en el gráfico 1. Concretamente, una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión judicial se relacionaría con un aumento medio de la tasa de inversión de 0,1 puntos porcentuales. Cabe poner ejemplos concretos, más allá de ese resultado general. Si Alicante (que tiene un sistema judicial muy congestionado) tuviera una justicia con el rendimiento de la de Álava, la inversión en Alicante podría aumentar en 0,8 puntos porcentuales.

Gráfico 1: Relación entre las tasas medias (provinciales) de inversión empresarial y la congestión judicial (2003-2016)



Fuente: Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021)



Provisiones de las empresas cotizadas

En la sección 3.1.1, al hilo del ejemplo de una hipotética entrada de Wal Mart, se señalaba que una gran empresa puede mitigar mejor los costes de un sistema judicial ineficaz. Sin embargo, esto no significa que estos costes sean pequeños.

Cabe realizar una aproximación a los costes de defensa jurídica de las grandes empresas cotizadas españolas (el IBEX-35) de la mano del estudio de Llorente y Cuenca⁷. En 2016 las provisiones para posibles litigios alcanzaban los 12000 millones de euros⁸. Esta cantidad supera lo presupuestado para infraestructuras en los Presupuestos Generales del Estado en 2021.

Por supuesto, es posible realizar desagregaciones de esa cantidad: cerca de la mitad de la cantidad total de esas provisiones pertenecen a las empresas de los sectores de servicios financieros e inmobiliarios. Por otro lado, las empresas de energía y petróleo alcanzan los 3000 millones de euros.

El destino de estas provisiones es en gran parte prever conflictividad relacionada con la tributación (en España o en el extranjero). Cabe destacar también las provisiones para potenciales arbitrajes internacionales y para litigios medioambientales.

Las provisiones **pueden afectar a la reputación de las empresas españolas y también a sus intereses en el extranjero**. Una justicia que genere menos costes de funcionamiento puede, por tanto, afectar positivamente a la **competitividad** de nuestras compañías.

Conclusiones, propuestas y recomendaciones

El resultado medio de las comparaciones del funcionamiento del sistema judicial a nivel internacional es que **España no destaca por tener un sistema judicial mejor o peor que el de otros países comparables**. Sin embargo, **esta observación no debe llevar a la complacencia** en tanto que la justicia es un importante elemento de desarrollo económico.

Como se pone de manifiesto en Mora-Sanguinetti (2022), esta media puede esconder algunos problemas relevantes. Por ejemplo, la justicia española muestra signos de **estancamiento** en el largo plazo y sufre además de una importante **variabilidad**

⁷ Puede consultarse el informe publicado por D+i (Llorente y Cuenca) en 2017 y el artículo de prensa publicado por González et al. también de 2017.

⁸ 11.659.556.000 euros.

regional. Las provincias y regiones más pobladas de España muestran una mayor congestión judicial.

Para plantear propuestas y recomendaciones que permitan mitigar los problemas del sistema es importante tener en cuenta que el buen o mal funcionamiento de la justicia es el resultado de la interacción entre “oferta” y “demanda”. “Oferta” en el sentido de los servicios ofrecidos por el sistema judicial (con su dotación de medios) y la “demanda” entendida como número de litigios que llegan a los tribunales para ser resueltos.

Por el lado de los órganos judiciales (la “oferta”) el análisis apunta a que hay que primar la digitalización y seguir apostando por tener una buena estadística judicial (“jurimetría”). Habría igualmente que primar el esfuerzo por agilizar la primera instancia.

En cuanto a la digitalización, conviene recordar que hay amplias diferencias en esta partida de gasto entre los diferentes países y que los países que invierten una mayor proporción de su presupuesto en tecnologías de la información y digitalización (TICs) muestran menores duraciones en sus procedimientos. Además, la productividad de los jueces parece mayor cuando se observa una mayor proporción de presupuesto en TICs.

Como señalaba Santos Pastor, «**Se necesitan más medios, pero no de forma indiscriminada**».

En cuanto a la “demanda” (canalizada por abogados, ciudadanos y empresas), hay que seguir analizando sus determinantes. Las etapas recesivas son más litigiosas. La composición sectorial de la economía también parece importar: es relativamente menos litigioso el sector industrial. Es planteable el rediseño de las tasas judiciales. Por otro lado, en cuanto a la digitalización, cabe señalar que las nuevas tecnologías importan porque agilizan la relación entre los juzgados y tribunales y los ciudadanos y sus abogados. No es por tanto extraño que la mayor productividad de los jueces pueda verse reforzada si hay más pericia por parte de los usuarios del sistema judicial a la hora de utilizar las nuevas tecnologías según muestran los resultados de un estudio internacional en el ámbito de la OCDE.

En general, hay que fomentar los “ADR” (los mecanismos alternativos de resolución de conflictos), como la mediación, el arbitraje y la conciliación. Los incentivos fiscales han sido una herramienta usada por los países para incentivar estos mecanismos. En Italia, se ha favorecido la mediación de conflictos comerciales y civiles mediante una bonificación fiscal (*credito d'imposta*) de 500 euros.

En este contexto de “demanda”, hay ocasión de mencionar que uno de los condicionantes que podría explicar la litigación en España es la regulación o más exactamente la “complejidad” de la regulación. Diferentes análisis apuntan a que una mayor complejidad o inconsistencia del marco normativo puede provocar una mayor litigiosidad que congestione la justicia⁹.

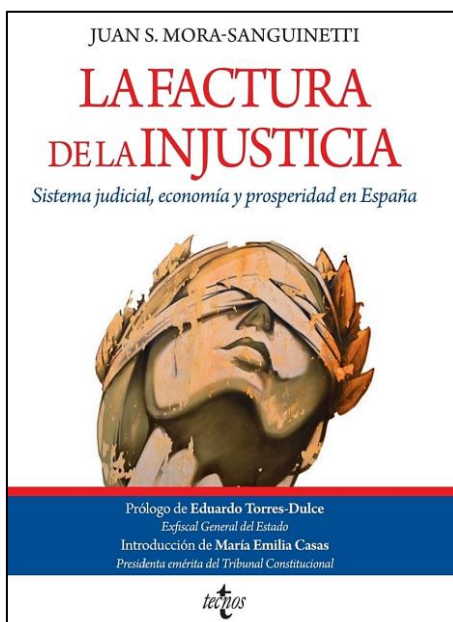
⁹ El análisis identifica también efectos económicos directos: el volumen “esperado” de regulación influye negativamente en la capitalización de las empresas entrantes. Un aumento del 1% en el volumen de regulación se asociaría con una minoración de entre el 1'4 y el 1'8% en esa capitalización.

Finalmente, cabe señalar que algunas economías de nuestro entorno están proponiendo recientemente paquetes de reforma. Para el caso de Italia, podemos aludir a las reformas Cartabia y Bonafede¹⁰, afectando a la jurisdicción civil y a la penal. Las reformas se han gestionado durante la presidencia de Mario Draghi del Consejo de Ministros de Italia.

Ampliación de contenidos

Los contenidos de esta nota pueden ser ampliados consultando la siguiente publicación:

- Mora-Sanguinetti, J. S. (2022). *La factura de la injusticia. Sistema judicial, economía y prosperidad en España*. Tecnos. Madrid.



¹⁰ Puede consultarse Ciapanna *et al.* (2020) para un análisis económico del caso de Italia.