

# JUSTICIA Y ECONOMÍA: LA EFICIENCIA DEL SISTEMA JUDICIAL EN ESPAÑA Y SUS IMPACTOS ECONÓMICOS

Juan S. MORA-SANGUINETTI (\*)

Banco de España e ICAM

## Resumen

El diseño del marco institucional y, dentro del mismo, el funcionamiento del sistema judicial, determina parcialmente el comportamiento de la productividad. Por ello, influye en que una economía pueda crear riqueza en el largo plazo. A nivel metodológico, este artículo aclara, en primer lugar, la mejor manera de medir la eficiencia de la justicia y plantea cómo aproximarse a su estudio desde un punto de vista econométrico. Posteriormente, esta investigación proporciona resultados sobre la situación actual de la eficiencia judicial en España y sus impactos en la economía española, cubriendo los mercados inmobiliarios, el emprendimiento, los mercados de crédito o la inversión empresarial.

*Palabras clave:* sistema judicial, procedimientos judiciales, desarrollo económico, marco institucional, España.

## Abstract

The design of the institutional framework and, as part of it, the functioning of the judicial system, partially determines productivity performance. Therefore, it has an impact on how an economy can create wealth in the long term. From a methodological point of view, this article clarifies the best way to measure judicial efficacy and proposes how to carry out its study from an econometric point of view. Subsequently, this research provides results on the current situation of the judicial system in Spain and its impacts on the Spanish economy, covering the real estate markets, entrepreneurship, credit markets or business investment.

*Keywords:* judicial system, legal procedures, economic development, institutional framework, Spain.

*JEL classification:* K00, K40, O10, R10.

## I. ¿POR QUÉ EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL TIENE IMPACTOS ECONÓMICOS?

SEGÚN dos premios Nobel en Economía (Coase [1992] y North [1981, 1990 y 1994]) la teoría económica moderna solía ignorar dos factores fundamentales para el buen funcionamiento de los mercados: los impactos del «marco institucional» y del «tiempo» (o, en otras palabras, la historia). En los últimos años, sin embargo, se ha pasado a reconocer de forma decidida que, por ejemplo, el diseño de las «instituciones» es un elemento determinante del comportamiento de la productividad o, más concretamente, de la productividad total de los factores (PTF) (1) y, por ello, influye en que una economía pueda crear bienestar y riqueza en el largo plazo (Mora-Sanguinetti, 2010; Mora-Sanguinetti y Fuentes, 2012; Scarpetta *et al.*, 2002).

El marco institucional estaría formado por tres conjuntos de elementos: las instituciones «formales» (la regulación de los mercados de productos y de trabajo), las instituciones «informales» (como las costumbres y la cultura) y los mecanismos de ejecución (*enforcement institutions*) que hacen cumplir el resto de instituciones y cuyo principal

representante en una economía desarrollada es el sistema judicial.

A pesar de que la regulación es la parte del entramado institucional más estudiada, probablemente porque es más fácil de identificar, no es, según los mismos premios nobel mencionados, la más importante. La estructura más relevante sería la de los mecanismos de ejecución o, más concretamente el sistema judicial. North destacó que esas son las «instituciones» que más varían entre países y que esa diferencia es especialmente importante entre las economías desarrolladas y no desarrolladas.

Coase (1960) específicamente ya había puesto de manifiesto algunos de los motivos por los que la justicia desempeña un papel tan importante: para que un mercado funcione correctamente no solo es necesario que los ciudadanos y las empresas puedan desarrollar las diversas transacciones económicas que estimen convenientes, también es necesario que existan mecanismos capaces de inspeccionar que los términos de los contratos se cumplen ante la previsible aparición de incumplimientos. Lo mismo cabe señalar de las leyes: también es frecuente la necesidad de que se obligue a su cumplimiento. Esas labores de inspección y de control las realiza el sistema judicial.

Ampliando el razonamiento anterior, Acemoglu y Johnson (2005) recordaron que el sistema judicial no solo es importante a la hora de disciplinar la contratación privada, castigando el oportunismo de algunos agentes económicos (función que realizaría, por ejemplo, la jurisdicción civil). También es esencial para defender los intereses privados frente al riesgo de «expropiación» por parte de la Administración Pública (labor que realizaría, por ejemplo, la jurisdicción contencioso-administrativa). Cabe entender ese riesgo de «expropiación» en un sentido amplio, incluyendo el riesgo de que un Gobierno tenga un trato de favor hacia una empresa frente a otras en un sector determinado.

Regresando al ejemplo de la PTF, la calidad del marco institucional definiría cómo de eficientemente se utilizan la mano de obra, el capital u otros bienes intermedios. Un contexto de inseguridad jurídica (con contratación privada insegura o con riesgos de expropiación) pondría en duda los retornos de una inversión y esto dificultaría la combinación de los factores productivos y la toma de decisiones.

En resumen, para lograr un buen desarrollo económico, se necesitaría un sistema judicial que funcione eficientemente.

## II. UNA CUESTIÓN PREVIA ¿CÓMO MEDIR LA «EFICIENCIA» DE LA JUSTICIA?

### 1. Tres opciones: lentitud, coste o predictibilidad

Cabría pensar que la justicia funciona bien si es rápida, es decir, si es capaz de alcanzar una resolución para las partes en un plazo corto. Sin embargo, ¿Realmente sería importante la rapidez si la justicia fuera tan costosa que no estuviera al alcance de la mayoría de los ciudadanos y empresas? Es más, si fuera rápida y también «barata» ¿Cumpliría su función si sus resoluciones fueran poco predecibles? Las perspectivas sobre cómo se comporta un sistema judicial «eficiente» y que funciona «bien» son potencialmente numerosas. Cabría pensar incluso en estudiar su independencia o la imparcialidad de las sentencias (véase Palumbo *et al.*, 2013, para ampliar esta discusión).

Sin embargo, los diferentes analistas suelen reducir el análisis de la «calidad» de un sistema judicial a solamente tres factores: su lentitud, su coste y su predictibilidad. Esta simplificación se debe a que

muchos de las otras perspectivas no son fácilmente medibles, son subsumibles en esos tres grandes factores o bien su «medición» (aproximación) no es la más útil para analizar los impactos económicos de la justicia.

Dicho todo lo anterior, no cabe pensar que limitar el análisis a esos tres factores (lentitud, coste, predictibilidad) haga que el análisis del funcionamiento del sistema judicial sea sencillo. De hecho, es muy difícil lograr que un sistema judicial sea, al mismo tiempo, rápido, barato y predecible. Por ejemplo, si el sistema judicial fuera muy «barato» probablemente se vería sometido a altos niveles de litigación, poniendo en compromiso su rapidez a la hora de resolver las disputas.

Cabe dar un paso más y apostar por una medida más o menos global de buen funcionamiento del sistema judicial: esa medida es la «lentitud» del sistema y su principal factor relacionado que, según distintos análisis, es la «congestión» judicial. La «lentitud» para resolver un conflicto engloba muchos de los otros problemas: si un sistema judicial es muy lento, es también muy costoso. Cuantitativamente, Palumbo *et al.* (2013) encontraron una correlación importante entre la duración de los procedimientos y el coste del juicio (neto de asistencia jurídica gratuita): entre un 0,31 y un 0,56 (según los países seleccionados). Además, un sistema lento no es predecible: una resolución que tarda en llegar no proporciona ninguna «guía» útil para los ciudadanos o las empresas ante un conflicto concreto.

Si, a pesar de este razonamiento, lo que nos importan son las percepciones, también cabe afirmar que la lentitud de la justicia tiene mucho que ver con la «confianza» que los ciudadanos tienen en el sistema judicial. Palumbo *et al.* (2013), basándose en información internacional del *World Value Survey* y el proyecto *Doing Business (DB)* del Banco Mundial encontraron que un incremento del 10 por 100 en el plazo de resolución de un litigio estaba asociado con una reducción de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de que los ciudadanos tengan confianza en el sistema. En resumen: a más lentitud, menos confianza. Esta conclusión tiene en cuenta factores como la educación, la edad o el sexo de los ciudadanos. Así, los ciudadanos que viven en países nórdicos tienen una mayor probabilidad de tener confianza en sus sistemas judiciales.

Los estudios sobre los impactos económicos de la justicia en España, que se analizan en la sec-

ción tercera, utilizan normalmente la «congestión judicial» como medida de ineficacia. Una tasa de congestión podría considerarse una aproximación del tiempo de resolución.

## 2. ¿Cómo medir concretamente la congestión judicial y el tiempo de resolución?

Las «tasas de congestión» se calculan utilizando información sobre el volumen de conflictos acumulados sin resolver y el número de conflictos resueltos que llegan a un órgano judicial específico en una jurisdicción concreta (véase García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015a, o Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021, entre otros). Los resultados se pueden agregar a distintos niveles, por ejemplo, al de provincia ( $p$ ), que es la agregación usualmente utilizada en los estudios mencionados en la sección tercera.

Como se indicaba, una tasa de congestión podría considerarse una aproximación del tiempo de resolución. Cuanto mayor sea la tasa de congestión, peor será la eficacia del sistema y, potencialmente, mayor será la duración o el coste que las empresas esperan soportar para que sus conflictos sean resueltos.

En términos matemáticos, la tasa de congestión se calcula como la relación entre la suma de los casos pendientes por resolver (medidos al principio del año,  $t$ ), más los nuevos casos que han entrado en el sistema judicial en un año específico, todo ello dividido por los casos resueltos en el mismo año.

$$\text{Tasa de congestión judicial}_{p,t} = \frac{\text{Casos pendientes}_{p,t-1} + \text{Casos nuevos}_{p,t}}{\text{Casos resueltos}_{p,t}}$$

De forma similar, se puede aproximar el tiempo de disposición siguiendo la definición de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2016), calculado como el cociente entre el número de casos pendientes al final del período observado y el número de casos resueltos en el mismo período (todo ello multiplicado por 365 días):

$$\text{Tiempo de disposición}_{p,t} \text{ (CEPEJ)} = \frac{\text{Pendientes al final}_{p,t}}{\text{Resueltos}_{p,t}} \times 365$$

Los datos de base utilizados en los estudios analizados en la sección tercera son datos reales sobre el funcionamiento del sistema judicial español proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ).

En algunos casos se utiliza una medida de eficacia: la «tasa de liquidación» (véase Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada, 2017). Esta tasa se define como la relación entre los casos resueltos y el total de casos por resolver (conflictos nuevos en un año determinado más la cola de trabajo pendiente en un órgano judicial determinado). Una tasa elevada significa que un tribunal puede tramitar los conflictos sin generar retrasos sustanciales, es decir, cuanto más elevada sea la tasa, mayor será la eficacia o rendimiento del órgano judicial.

$$\text{Tasa de liquidación}_{p,t} = \frac{\text{Casos resueltos}_{p,t}}{\text{Casos pendientes}_{p,t-1} + \text{Casos nuevos}_{p,t}}$$

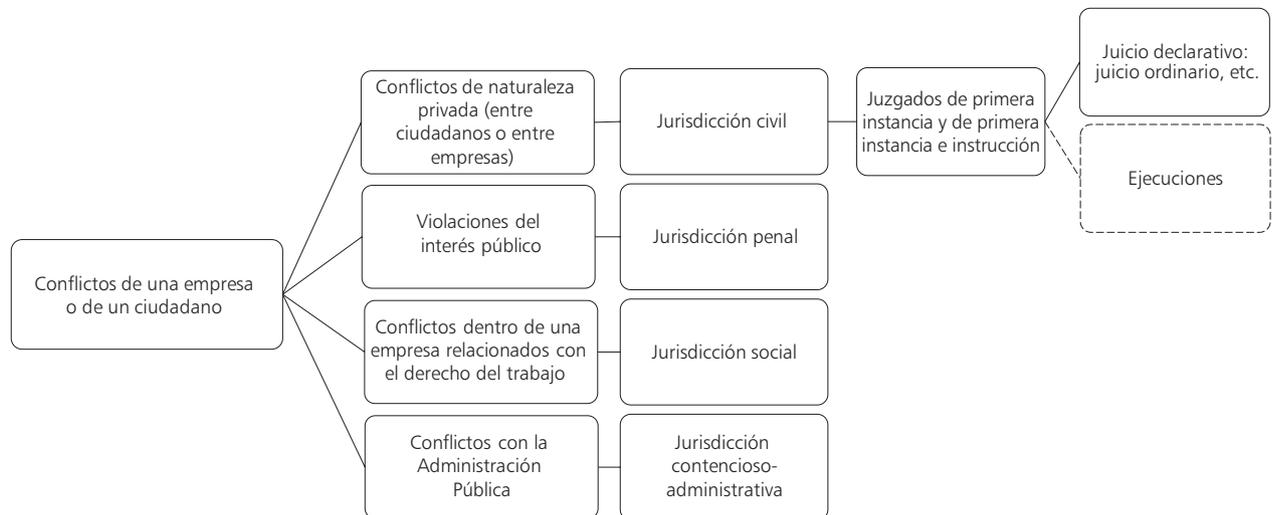
Por supuesto, existen otras medidas posibles de eficacia, como las tasas de resolución, de pendencia o de sentencia (Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute, 2020).

## 3. Una nota sobre la elección de la jurisdicción y del procedimiento

Una última cuestión antes de poder presentar resultados sobre la situación de la congestión judicial en España (y poder relacionarlos con los impactos económicos) es definir para qué jurisdicción y procedimiento queremos realizar la medición.

Como se muestra (de forma muy simplificada) en el gráfico 1, los conflictos que llegan al sistema judicial español pueden ser resueltos por cuatro jurisdicciones distintas (civil, penal, social y contencioso-administrativa). Cada jurisdicción tiene un cierto grado de especialización. Las violaciones del interés público (reguladas como delitos en el Código Penal y tramitadas a través de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) son estudiadas por la jurisdicción penal. Los conflictos entre empresas relacionados con la ejecución de contratos privados son resueltos por la jurisdicción civil. Los conflictos con la Administración Pública son resueltos por la jurisdicción contenciosa-administrativa y los conflictos laborales dentro de una empresa (por ejemplo, relacionados con el despido de un trabajador) son analizados por la jurisdicción social. Cabe señalar que las jurisdicciones civil y social están separadas y son atendidas por jueces especializados, a diferencia de las conexiones entre ambas jurisdicciones que pueden existir en otros países, como Italia.

GRÁFICO 1  
ESQUEMA DEL SISTEMA JUDICIAL ESPAÑOL



Fuente: Elaboración propia.

Siguiendo las reflexiones de Coase (1960), pero también las de Acemoglu y Johnson (2005) mencionadas más arriba, la jurisdicción civil (en tanto que «disciplinadora» de la contratación privada) y la contencioso-administrativa (como potencial barrera contra el riesgo de expropiación por parte del sector público) serían especialmente relevantes de cara a estudiar los impactos económicos de la justicia.

En general, en los estudios que se mencionan en la sección tercera, se analiza la eficacia del sistema judicial en su jurisdicción civil específicamente. Además de los motivos expuestos, otra justificación para su estudio es que la bibliografía sobre los impactos de la justicia en la economía a nivel internacional suele centrarse en esa jurisdicción y eso garantiza la comparabilidad de los resultados (véanse Palumbo *et al.*, 2013 o Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015).

Los conflictos de naturaleza civil se resuelven mediante las normas específicas incluidas en la Ley de Enjuiciamiento Civil. La entrada en el sistema judicial tiene lugar a través de los «juzgados de primera instancia» (si la ciudad es lo suficientemente grande) o los «juzgados de primera instancia e instrucción» (en ciudades más pequeñas) y adopta una forma específica (procedimiento) que, en parte, depende de la cantidad en conflicto. Por ejemplo,

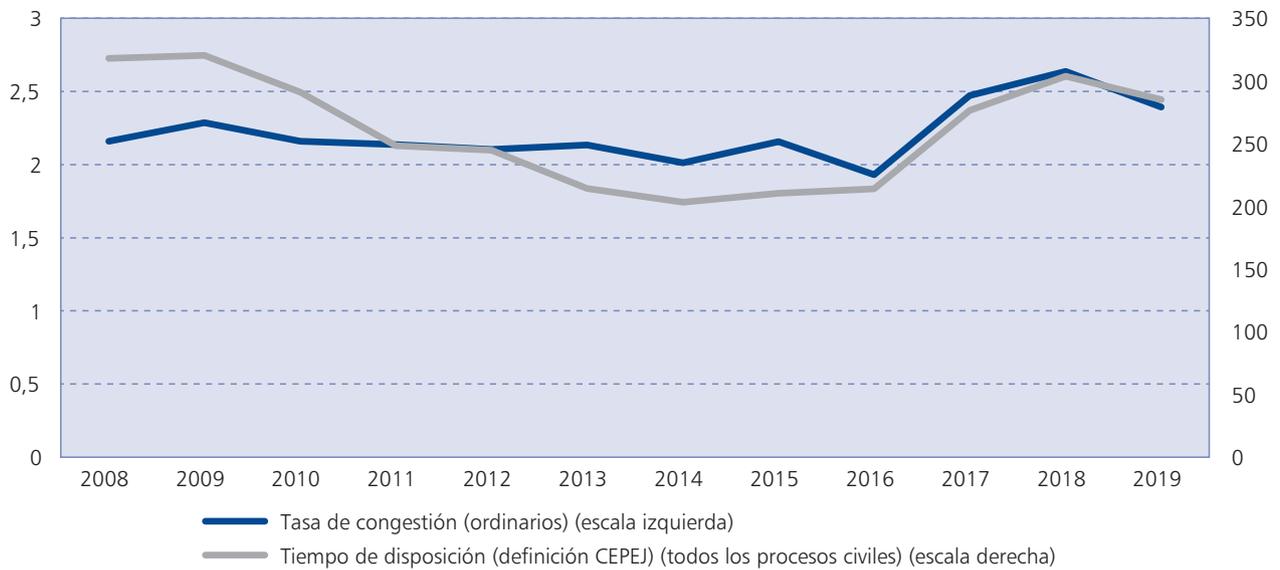
si el conflicto tiene una cuantía superior a 6.000 euros, se utilizará usualmente el «juicio ordinario».

Puede ocurrir que, a pesar de la sentencia, el ciudadano o empresa condenada decida no cumplir las disposiciones establecidas. Por ejemplo, que el deudor, a pesar de la sentencia, no devuelva la deuda pendiente. En este caso podría ser necesario volver al juzgado para proceder a la «ejecución». El juez, en ese caso, podría, por ejemplo, acceder por la fuerza a las cuentas del deudor.

#### 4. Mediciones de la eficiencia de la justicia en España

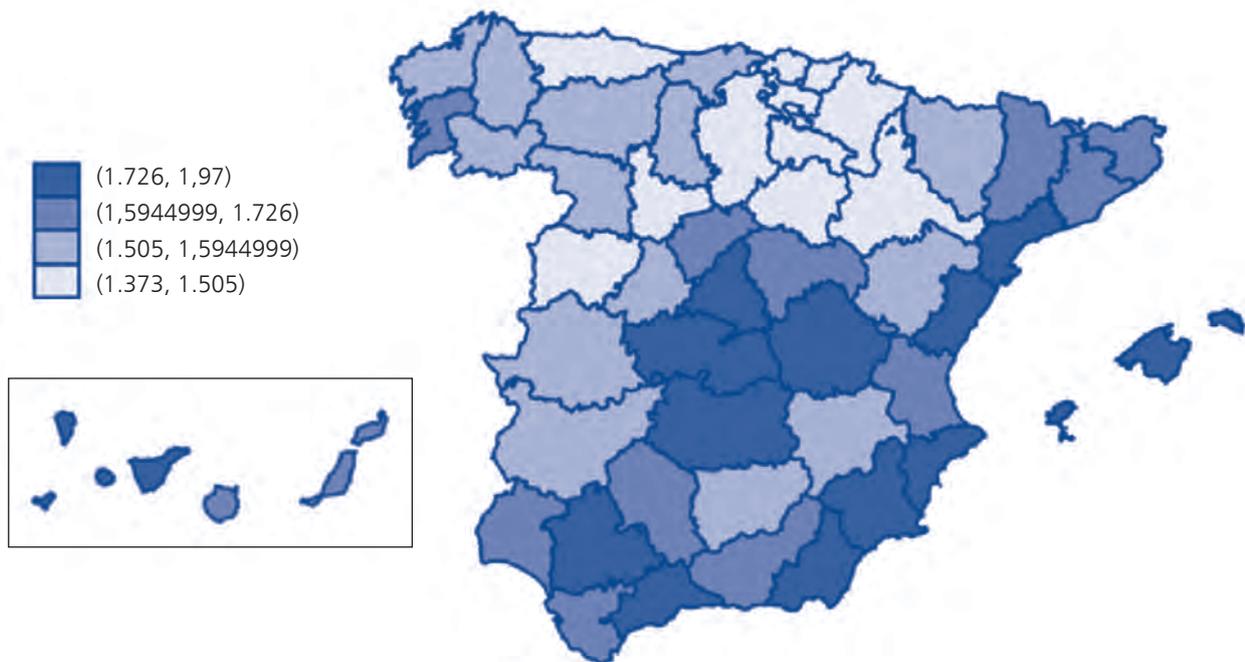
El gráfico 2 representa la tasa de congestión en la jurisdicción civil para el conjunto de España desde el inicio de la última recesión económica (2008) hasta la actualidad. La medida se ha calculado para todos los casos de juicio ordinario (excluyendo los casos de derecho de familia). El último año completo disponible es 2019. En 2019 hubo alrededor de 2,4 casos no resueltos (2) por cada caso resuelto en el sistema. Ese resultado es peor que la media para el período considerado (2,2). En el gráfico también se puede encontrar la ya mencionada aproximación al tiempo de disposición según la definición de la CEPEJ, calculada para el conjunto de todos los pro-

**GRÁFICO 2**  
**TASA DE CONGESTIÓN CIVIL EN ESPAÑA**



Fuente: Mora-Sanguinetti (2020).

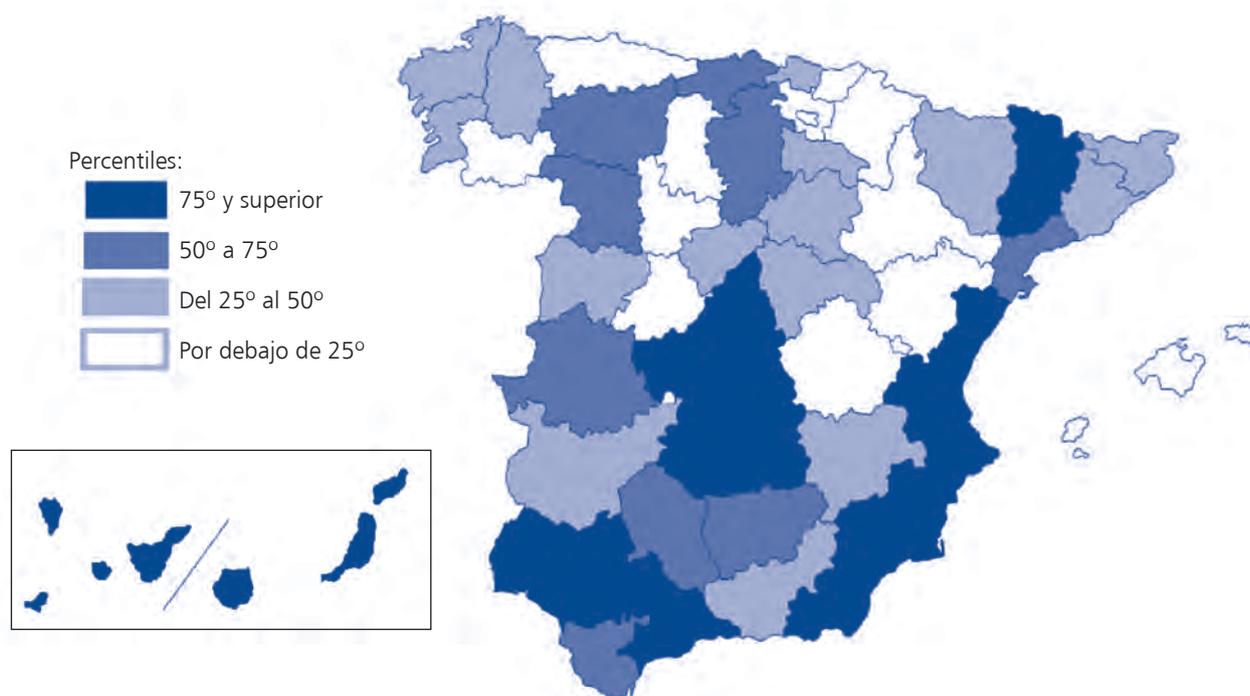
**MAPA 1**  
**CONGESTIÓN JUDICIAL CIVIL A NIVEL PROVINCIAL (PROMEDIO 2002-2016)**



Fuente: Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021).

MAPA 2

## INEFICIENCIA JUDICIAL POR PROVINCIAS (ANÁLISIS DE COMPONENTES PRINCIPALES)



Fuente: Mora-Sanguinetti y Spruk (2018).

cesos contenciosos civiles. Según esta medida, en 2019 se necesitaban 285 días aproximadamente para resolver un proceso contencioso civil. La media del período fue de 261 días.

El mapa 1 representa la tasa de congestión judicial (media, para el período 2002-2016) a nivel provincial específicamente para el juicio ordinario. Este nivel de desagregación es la que usualmente se utiliza en los modelos empíricos analizados en la sección tercera. España muestra una alta variabilidad local en la tasa de congestión. La congestión es mayor en las provincias de Andalucía, Cataluña y Madrid (color más oscuro en el mapa). Es decir, el problema se agrava en las provincias mediterráneas y en Madrid, que concentran la mayor parte de la población española.

Estas dos últimas figuras (gráfico 2 y mapa 1) destacan, por tanto, dos puntos débiles de la justicia en España: en el largo plazo no parecen lograrse mejoras de eficiencia y, además, hay diferencias importantes a nivel local.

Aunque se haya insistido en la jurisdicción civil, el problema de las divergencias locales puede observarse más en general en toda la justicia española. El mapa 2 refleja la distribución espacial de la congestión utilizando el primer componente principal de las tasas de congestión en las jurisdicciones social, contencioso-administrativa y civil. Para la jurisdicciones social y contencioso-administrativa se incluyó el período 1999-2014, para la jurisdicción civil se incluyó el período 2002-2014.

### III. LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA, SECTOR A SECTOR

#### 1. Un resumen de los resultados

El cuadro n.º 1 resume los resultados de los distintos artículos empíricos analizados en esta sección haciendo referencia al problema, área o sector de la economía española estudiado, el cambio en el sistema judicial que se plantea y su impacto económico. La jurisdicción a la que hacen referencia esos estudios es la jurisdicción civil, ya sea a la hora

CUADRO N.º 1

## RESUMEN DE LOS RESULTADOS DE DIFERENTES ESTUDIOS SOBRE LOS IMPACTOS DE LA JUSTICIA EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

PROBLEMA ANALIZADO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA	EFFECTO ESTUDIADO	PROCEDIMIENTO	IMPACTO ECONÓMICO	FUENTE
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 y 1.400 en Valencia).	Mora-Sanguinetti (2012)
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%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
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%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
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%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
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 entre el 5 y el 7%	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015b)
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.	Mora-Sanguinetti et al. (2017)
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 0,8 puntos porcentuales (similar al efecto que tiene un aumento de 10 puntos porcentuales en los flujos de efectivo [ <i>cash flows</i> ] sobre el nivel de inversión).	Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021)

Fuente: Elaboración propia.

de resolver un procedimiento declarativo o cuando actúa en ejecución.

Tras mencionar algunos problemas comunes de las estimaciones (en la subsección «2»), las subsecciones «3», «4» y «5» dan detalles sobre los impactos de la justicia en los mercados inmobiliarios, en el emprendimiento y en la inversión empresarial. La subsección «6» da detalles de otros estudios.

## 2. Una nota metodológica: econometría y derecho procesal

Los estudios mencionados en esta sección son empíricos, sin perjuicio de que incluyan algunas reflexiones teóricas, y comparten varios desafíos que es necesario resolver econométricamente.

En general, las conclusiones surgen de la estimación de modelos de datos de panel (normalmente con datos por provincia,  $p$ , y año,  $t$ ) que incluyen efectos fijos. Los modelos toman como variable dependiente el problema económico que se pretende estudiar y como variable independiente principal la eficiencia de la justicia.

Los efectos fijos permiten controlar por las características invariables en el tiempo que pueden determinar cambios en las variables económicas: por ejemplo, las diferencias invariables en el tiempo de la estructura económica o demográfica de las provincias, las características de ubicación que son constantes en el tiempo o, cuando se estudian empresas, sus diferencias en las prácticas comerciales.

Junto a estos efectos fijos, se tienen en cuenta también los efectos fijos de tiempo (*time dummies*) que ayudan a controlar por las condiciones macroeconómicas, el ciclo económico y, en casos específicos, también por las políticas nacionales o la incertidumbre normativa que puede afectar a la inversión empresarial.

Una estrategia para confrontar los problemas de heterocedasticidad y correlación serial es agrupar los errores estándar (*clustered standard errors*).

La identificación adecuada, y su coherencia con el derecho procesal español, entraña varios desafíos (véanse Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada [2017] y Dejuán y Mora-Sanguinetti [2021], para mayor detalle). Por ejemplo, si la congestión judicial se mide a nivel local (agregando datos por provincias, por ejemplo), la movilidad entre provincias de los sujetos o empresas estudiados invalidaría la identificación. Es decir, los ciudadanos o empresas resolverían sus conflictos en aquellas provincias donde el sistema judicial funcionara más eficientemente (una forma de *forum shopping*). Si bien no es esto lo que se observa en los datos, es necesario analizar el problema desde un punto de vista procesal. Una respuesta simplificada es que el legislador ya previó este problema: la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) limita estos movimientos. Los artículos 50 y 51 (LEC) establecen que el órgano judicial competente para resolver un conflicto será, por defecto, el del domicilio del demandado, tanto en el caso de personas físicas como jurídicas. Por supuesto, existen excepciones a estas reglas (por ejemplo, lo establecido en el artículo 55 LEC) que es necesario analizar.

Más allá de la discusión jurídica, en términos económicos las provincias suelen ser una importante «frontera» de la actividad económica en España: los trabajadores tienden a desplazarse solamente dentro de los límites de la provincia (Jimeno, Martínez-Matute y Mora-Sanguinetti, 2015). Según la *Encuesta de población activa*, los trabajadores que se desplazaron a una provincia distinta de su provincia de residencia ascendieron a un 4,6 por 100 en el período 2005-2013 y las empresas que cambian de provincia ascienden a solo alrededor de un 0,1 por 100 cada año.

Otros detalles del análisis que se deben tener en cuenta es que los ciudadanos y las empresas no pueden intervenir en la estructura de los procedimientos. El juicio propiamente dicho incluye el

examen de las pruebas, la formulación de conclusiones por las partes y otros informes (artículo 433 LEC). Las partes no pueden elegir el juez particular que resolverá su caso y están obligadas a pasar por todas las partes del procedimiento en el tribunal que se les asigne.

### 3. Justicia y mercado inmobiliario

Siguiendo la argumentación de Mora-Sanguinetti (2012), en el muy largo plazo, al menos desde la década de 1970, el mercado de alquiler ha perdido peso en la economía española. Según los datos censales, el mercado de propiedad era del 63,4 por 100 en 1970 y ya superaba el 80 por 100 al inicio de este siglo. Desde un punto de vista económico, un mercado de alquiler débil no es deseable por varios motivos: se relaciona con una menor movilidad de personas y trabajadores y eso podría incrementar la tasa de paro. Junto a ello, un mercado de alquiler desarrollado puede ser un instrumento para evitar una concentración excesiva de recursos económicos en el sector de la construcción (véanse, entre otros, Hardman y Ioannides [1999], Layard, Nickell y Jackman [1991] o Maclennan, Muellbauer y Stephens [1998]).

Existen múltiples factores socioeconómicos que pueden influir en la evolución en el peso del alquiler (o de la propiedad): las restricciones financieras; el coste de uso de la vivienda, es decir, la relación entre el precio de compra y de alquiler; la renta permanente de los individuos; la fiscalidad o la demografía (como la proporción de personas jóvenes o de parejas casadas). Desde la perspectiva de un individuo (un potencial inquilino o comprador), esos motivos importan a la hora de decidir si comprará una vivienda u optará por alquilarla. También importan en los ya propietarios, que podrían decidir poner su vivienda en el mercado de alquiler o no.

Según los razonamientos ya expuestos, junto a esos factores socioeconómicos, también es importante la seguridad jurídica y, para lograrla, se necesitaría un buen funcionamiento del sistema judicial. El alquiler de vivienda obliga a una relación mantenida en el tiempo entre propietario e inquilino. En presencia de un sistema judicial ineficaz y, por tanto, en virtud de acuerdos contractuales poco controlados (véase, como se introdujo, lo expuesto por Coase [1960]), algunos inquilinos podrían decidir incumplir sus obligaciones contractuales, como el pago de la renta o el cuidado de la propiedad.

Esos escenarios conllevarían una reducción de los beneficios de los propietarios y cabría pensar que algunos de ellos decidieran abandonar el mercado de alquiler cuando se les confronta a un entorno inseguro.

Más allá de esa reflexión, es posible analizar económicamente si la «seguridad jurídica» se refleja efectivamente en los datos del mercado de alquiler en España. Teniendo en cuenta estadísticamente el impacto del funcionamiento del sistema judicial y el de otras variables de interés que pudieran afectar al mercado de vivienda, como el mencionado coste de uso de la vivienda (que es endógeno y obliga a utilizar técnicas de variables instrumentales) o la densidad poblacional (véase la ecuación [1]), se comprueba que, efectivamente, una mayor tasa de congestión judicial disminuye el atractivo del mercado de alquiler. Más en concreto, la fase que realmente tiene efectos en el mercado sería la de ejecución.

$$\begin{aligned} \text{Tasa de propiedad}_{p,t} = & c + \\ & + \sum c_t T_t + \beta_1 \text{Coste de uso}_{p,t} + \beta_2 \text{Congestión judicial}_{p,t} + \\ & + \beta_3 \text{Estructura del mercado de la abogacía}_{p,t} + [1] \\ & + \beta_4 \text{Densidad}_{p,t} + \varphi_p + \omega_{p,t} \end{aligned}$$

La conclusión del análisis econométrico es que los propietarios evitan el mercado de alquiler cuando no pueden hacer cumplir sus contratos. Es decir, la tasa de propiedad aumenta si hay ineficacia judicial. Como se resume en el cuadro n.º 1, un aumento de un punto en la tasa de congestión judicial en las ejecuciones aumentaría la cuota de la propiedad en alrededor de 0,14-0,16 puntos porcentuales. Así, tomando el ejemplo de Madrid, hablamos de alrededor de 3.400 viviendas que se pierden en el mercado de alquiler. Barcelona perdería alrededor de 3.100 viviendas y Valencia alrededor de 1.400.

Esta argumentación proporciona un motivo para mejorar la eficacia del sistema judicial, al menos con el fin de desarrollar el mercado de alquiler. Esa conclusión está de actualidad en tanto que, en términos generales, el advenimiento de la pandemia por la COVID-19 en 2020 probablemente incrementará el número de litigios que lleguen al sistema judicial. A su vez, una mayor litigación es probable que aumente la congestión del sistema judicial, reduciendo su rendimiento.

#### 4. Justicia y emprendimiento

El emprendimiento y, más en general, la entrada de nuevas empresas, es importante para la «salud» de una economía. Los emprendedores suelen ser innovadores y tienen un buen «apetito» por el riesgo (Armour y Cumming, 2008). Sus nuevas empresas normalmente traen al mercado el capital más nuevo y presionan a las compañías existentes estimulando la productividad (Brandt, 2004; López-García y Puente, 2007). En el caso concreto de España, estudiar los motivos por los que se emprende más o menos es especialmente importante pues tradicionalmente ha existido una menor entrada de empresas que en otros países y un menor crecimiento de la productividad.

El emprendimiento depende de muchos factores (la fiscalidad, la educación, la disponibilidad de crédito o el diseño de la normativa concursal) pero también, de nuevo, de la eficacia del sistema judicial. Una justicia menos congestionada y más rápida, se relaciona con menores costes de funcionamiento para las compañías. Existe evidencia también de que una justicia de calidad ayuda a que existan mejores «redes sociales» (Ardagna y Lusardi, 2010), lo cual es importante para emprender.

A nivel econométrico, García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015b) comprobaron si las diferencias locales en la eficacia de la justicia en la década de los 2000 se relacionaban con diferencias en el emprendimiento. Como es natural, en el modelo se incluyeron otras características provinciales, como su desempleo, su crédito disponible o su riqueza per cápita.

La estimación dio como resultado que si la provincia española con peor eficacia judicial mejorara hasta alcanzar el rendimiento de la mejor, el aumento relativo de la tasa de entrada de emprendedores oscilaría entre el 5 y el 7 por 100 (véase el cuadro n.º 1).

El análisis realizado también incluyó la entrada de sociedades de responsabilidad limitada (de mayor tamaño), pero la ineficacia judicial solo parecía tener un impacto negativo relevante en los emprendedores. Este resultado puede ser racionalizado en el sentido de que la ineficacia judicial puede considerarse como un coste fijo que deben pagar los agentes que litigan, por lo que se espera que sea una barrera de entrada más alta para los emprendedores que para las grandes corporaciones.

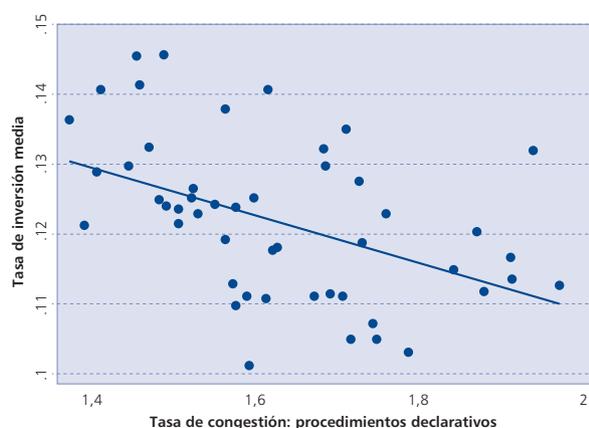
## 5. Justicia e inversión

Las decisiones de inversión son sensibles a las instituciones de ejecución debido a su irreversibilidad y su especificidad. Esto hace que puedan sufrir problemas de oportunismo y cautividad (*hold-up*). Por tanto, cabría esperar que existiera un efecto negativo de una mayor tasa de congestión judicial en la inversión empresarial. Esto es lo que sugiere la relación negativa entre los promedios provinciales de congestión judicial (para la jurisdicción civil en fase declarativa) y de inversión empresarial para el período 2002- 2016, mostrados en el gráfico número 3 mediante un gráfico de dispersión.

Más específicamente, el impacto de la eficiencia judicial en las decisiones de inversión a nivel de empresa fue estudiado empíricamente por Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021). En ese estudio se examinaron los canales de transmisión específicos basados en dos ricas bases de datos que abarcan las decisiones de inversión de 653.289 empresas no financieras (más de 3,5 millones de observaciones) a partir de la Central de Balances Integrada del Banco de España e información sobre el funcionamiento del sistema judicial a nivel local durante el período 2002-2016.

La estimación se realizó a través de un modelo de inversión de efectos fijos siguiendo a de Gulen e Ion (2016) y Baker, Bloom y Davis (2016), encontrándose

GRÁFICO 3  
PROMEDIO DE CONGESTIÓN JUDICIAL E INVERSIÓN EMPRESARIAL EN TODAS LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS (2002-2016)



Fuente: Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021).

que la ineficacia judicial tiene un impacto negativo y significativo en la inversión de las empresas. Concretamente, una reducción de 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión (en la fase declarativa) se relacionaría con un incremento medio de la tasa de inversión de 0,1 puntos porcentuales. A modo de ejemplo concreto, cabe recordar que en 2010 Alicante fue una de las provincias con mayor congestión judicial (220 casos no resueltos por cada 100), frente a Álava (140 casos no resueltos por cada 100). Si Alicante tuviera la eficacia judicial observada en Álava, la inversión en Alicante aumentaría en 0,8 puntos porcentuales, lo que es similar al efecto que tiene un aumento de 10 puntos porcentuales, en los flujos de efectivo *–cash flows–* sobre el nivel de inversión.

## 6. Otros resultados: crédito y tamaño de empresa

El buen funcionamiento del sistema judicial también se ha demostrado importante para el mercado de crédito. Un incremento de 1 punto de la tasa de liquidación judicial incrementaría en un 0,32 por 100 la tasa de crédito total respecto del PIB (Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada, 2017). La medida de eficacia se construye para la fase de ejecución. Ese resultado está en línea con otros estudios para España como Fabbri (2010) o Padilla *et al.* (2007).

En cuanto al tamaño de las empresas, cabe recordar que las compañías españolas son pequeñas comparadas con las de los países de su entorno (véanse, entre otros, Mora-Sanguinetti y Fuentes, 2012, o Mora-Sanguinetti y Valls, 2020). Esta es una observación importante en tanto que el pequeño tamaño de las empresas afecta negativamente a la PTF. El estudio de García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a) mostró que si se lograra una convergencia del rendimiento del sistema judicial (en la fase declarativa) de todas las provincias españolas con el rendimiento de la provincia mejor se lograría un incremento del tamaño de las empresas españolas de entre un 0,6 al 2,8 por 100 (véase también Mora-Sanguinetti, 2020).

## IV. CONCLUSIONES

El diseño y el funcionamiento del marco institucional determinan parcialmente el comportamiento de la productividad y, por ello, influyen en que una economía pueda crear bienestar y riqueza en el

largo plazo. Dentro del marco institucional, la estructura más relevante sería la justicia (y, en general, los mecanismos de ejecución) en tanto que cumple la doble función de disciplinar la contratación privada y de generar una barrera contra los riesgos de expropiación.

Hay múltiples maneras de medir la eficiencia de un sistema judicial, principalmente su lentitud, su coste o su predictibilidad. Sin embargo, cabe concentrar el esfuerzo en medir de forma prioritaria la lentitud para resolver un conflicto (así como la congestión de la justicia como medida relacionada) pues esa aproximación engloba muchos de los otros problemas.

En el caso de la jurisdicción civil, en 2019 hubo alrededor de 2,4 casos no resueltos por cada caso resuelto en el sistema judicial español. Ese resultado es peor que la media para el período que comenzó en 2008 (2,2). En 2019 se necesitaban 285 días aproximadamente para resolver un proceso contencioso civil frente a la media del período mencionado de 261 días. En general, cabe apuntar a dos puntos débiles de la justicia en España: en el largo plazo no parecen lograrse mejoras de eficiencia y, además, hay diferencias importantes a nivel local.

Este artículo incide en los impactos del funcionamiento del sistema judicial en la economía española medidos gracias a estimaciones de modelos económicos. Puede encontrarse un resumen general de los resultados en el cuadro n.º 1. En cuanto a los mercados inmobiliarios, un aumento de 1 punto en la tasa de congestión judicial en las ejecuciones civiles aumentaría el peso de la propiedad en alrededor de 0,14-0,16 puntos porcentuales. Así, Madrid perdería alrededor de 3.400 viviendas en alquiler y Barcelona perdería 3.100 viviendas. En cuanto al emprendimiento, si la provincia española con peor eficacia judicial mejorara hasta alcanzar el rendimiento de la mejor, el aumento relativo de la tasa de entrada de emprendedores oscilaría entre el 5 y el 7 por 100. También, si se redujera en 10 puntos porcentuales en la tasa de congestión (en la fase declarativa) podría observarse un incremento medio de la tasa de inversión empresarial de 0,1 puntos porcentuales.

El artículo proporciona diversos argumentos por los que la mejora de la eficacia del sistema judicial sería beneficiosa para la eficiencia de la economía española. Esta problemática está de actualidad en tanto que, en términos generales, el advenimiento de la pandemia por la COVID-19 en 2020 proba-

blemente incrementará el número de litigios que lleguen al sistema judicial. A su vez, una mayor litigación es probable que aumente la congestión del sistema judicial, reduciendo su rendimiento.

#### NOTAS

(\*) 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.

Contacto: [juansmora@gmail.com](mailto:juansmora@gmail.com)

(1) Más concretamente el crecimiento de la PTF suele definirse como «progreso tecnológico» y recogería los efectos de un conjunto de factores heterogéneos, entre ellos la capacidad de la economía para innovar o el impacto de la calidad del entorno institucional.

(2) Suma de casos pendientes de resolución al inicio de 2019 más los nuevos casos que ingresaron en el sistema en 2019.

#### BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y JOHNSON, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), pp. 949-995.

ARDAGNA, S. y LUSARDI, A. (2010). The international differences in entrepreneurship. En J. LERNER y A. SCHOAR (eds.), *Explaining international differences in entrepreneurship: The role of individual characteristics and regulatory constraints*. Chicago: University of Chicago Press.

ARMOUR, J. y CUMMING, D. (2008). Bankruptcy law and entrepreneurship. *American Law and Economics Review*, V10(2), pp. 303-350.

BAKER, S. R., BLOOM, N. y DAVIS, S. J. (2016). Measuring economic policy uncertainty. *The Quarterly Journal of Economics*, 13(4), pp. 1593-1636.

BRANDT, N. (2004). Business dynamics in Europe. OECD Science, Technology and Industry. *Working Papers*, 2004/1. OECD Publishing.

CEPEJ (EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE) (2016). *European Judicial Systems Efficiency and Quality of Justice*. CEPEJ Studies, 23. [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/evaluation/default_en.asp)

COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law and Economics*, 3, pp. 1-44.

— (1992). The institutional structure of production. *The American Economic Review*, 82, pp. 713-719.

DEJUÁN, D. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021). Which legal procedure affects business investment most, and which companies are most sensitive? Evidence from microdata. *Economic Modelling*, 94, pp. 201-220.

FABBRI, D. (2010). Law enforcement and firm financing: Theory and evidence. *Journal of the European Economic Association*, 8(4), pp. 776-816.

GARCÍA-POSADA, M. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2015a). Does (average) size matter? Court enforcement, business

- demography and firm growth. *Small Business Economics*, 44(3), pp. 639–669.
- (2015b). Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 40, pp. 49–74.
- GULEN, H. y ION, M. (2016). Policy uncertainty and corporate investment. *Review of Financial Studies*, 29(3), pp. 523–564.
- HARDMAN A. M. y IOANNIDES, Y. M. (1999). Residential mobility and the housing market in a two-sector neoclassical growth model. *The Scandinavian Journal of Economics*, 101, pp. 315–335.
- JIMENO, J. F., MARTÍNEZ-MATUTE, M. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2015). *Employment Protection Legislation and Labor Courts' Activity in Spain. Working Paper*, n.º 1507. Banco de España.
- LAYARD, R., NICKELL, S. y JACKMAN, R. (1991). *Unemployment. Macroeconomic performance and the labor market*. Oxford: Oxford University Press.
- LÓPEZ-GARCÍA, P. y PUENTE, S. (2007). A comparison of the determinants of survival of Spanish firms across economic sectors. En J. M. ARAUZO-CAROD y M. C. MANJÓN-ANTOLÍN (eds.), *Entrepreneurship, industrial location and economic growth*, pp. 161–183. Cheltenham: Edward Elgar.
- MACLENNAN, D., MUELLBAUER, J. y STEPHENS, M. (1998). Asymmetries in housing and financial market institutions and EMU. *Oxford Review of Economic Policy*, 14(3), pp. 54–80.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. (2010). The effect of institutions on the European housing markets: an economic analysis. *Estudios Económicos*, n.º 77. Madrid: Banco de España.
- (2012). Is judicial inefficacy increasing the weight of the house property market in Spain? Evidence at the local level. *SERIEs, Journal of the Spanish Economic Association*, 3(3), pp. 339–365.
- (2020). Los impactos económicos de la justicia en España. *Informe del Observatorio de la Actividad de la Justicia*. Fundación Wolters Kluwer. <https://tienda.wolterskluwer.es/p/observatorio-de-la-actividad-de-la-justicia-informe-2020>
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y FUENTES, A. (2012). An analysis of productivity performance in Spain before and during the crisis: exploring the role of institutions. *OECD Economics Department, Working Paper*, n.º 973.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y GAROUPA, N. (2015). Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001–2010. *International Review of Law & Economics*, 44, pp. 29–41.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y MARTÍNEZ-MATUTE, M. (2020). *Los impactos económicos del funcionamiento de la justicia en la Región de Murcia*. Murcia: Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.
- MORA-SANGUINETTI, J., MARTÍNEZ-MATUTE, M. y GARCÍA-POSADA, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. *European Journal of Law & Economics*, 44(2), pp. 361–383.
- MORA-SANGUINETTI, J. S. y PÉREZ-VALLS, R. (2020). How does regulatory complexity affect business demography? Evidence from Spain. *European Journal of Law & Economics*. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10657-020-09650-w>
- NORTH, D. C. (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton.
- (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1994). Performance through time. *The American Economic Review*, 84, pp. 359–368.
- PADILLA, J., LLORENS, V., PEREIRAS, S. y WATSON, N. (2007). Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español. En *La Administración Pública que España necesita*. Libro Marrón. Madrid: Círculo de Empresarios.
- PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. *OECD Economics Department Working Papers*, n.º 1060.
- SCARPETTA, S., HEMMINGS, P., TRESSEL, T. y WOO, J. (2002). The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence from Micro and Industry Data. *OECD Economic Department Working Papers*, n.º 329.