

## Resumen

Este artículo analiza en primer lugar por qué es importante evaluar el funcionamiento del sistema judicial. Así, recuerda que, además de ser esencial desde un punto de vista jurídico, la justicia es un determinante de la productividad de la economía. A continuación, esta investigación expone cuáles son las mejores medidas de eficiencia judicial y plantea cómo cuantificarlas en la práctica, con base en estadísticas nacionales e internacionales. Finalmente, tras destacar algunos resultados cuantitativos para España, este papel repasa dos aplicaciones prácticas: el impacto de la complejidad de la regulación en la justicia y cómo la ineficacia de la justicia tiene implicaciones negativas en la inversión a nivel de empresa en España.

*Palabras clave:* evaluación de políticas públicas, administración de justicia, sistema judicial, impactos económicos, España.

## Abstract

This article first analyzes why it is important to evaluate the functioning of the judicial system. It recalls that, in addition to being essential from a legal standpoint, judicial efficacy is a determinant of an economy's productivity. This research then sets out the best measures of judicial efficacy and proposes how to quantify them in practice, based on national and international statistics. Finally, after highlighting some quantitative results for Spain, this paper reviews two practical applications: the impact of regulatory complexity on justice and how the inefficacy of justice has implications for firm-level investment in Spain.

*Keywords:* public policy evaluation, justice, judicial system, economic impacts, Spain.

*JEL classification:* D02, D04, K40, O10.

# LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Juan S. MORA-SANGUINETTI (\*)

Banco de España e ICAM

## I. ¿POR QUÉ ES NECESARIO EVALUAR EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA?

DESDE un punto de vista jurídico, el sistema judicial es un instrumento fundamental de garantía de derechos y de libertades en una sociedad desarrollada. El uso de la justicia (la litigación) es, de hecho, un derecho fundamental, reconocido en la Constitución española (derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales) y por el Convenio Europeo de Derechos Humanos (el denominado «derecho a un proceso equitativo») (1).

Cabe hablar de dos situaciones generales de «indefensión» (utilizando el término recogido por la Constitución española) a las que se puede enfrentar un ciudadano o una empresa y para las que puede necesitar de la asistencia del sistema judicial: la que se puede producir cuando los ciudadanos o las empresas actúan en un ámbito privado y se enfrentan a las acciones de otros sujetos (privados). Por otro lado, esos mismos ciudadanos o empresas pueden verse enfrentados a la actuación incorrecta por parte de los poderes públicos.

En el primero de esos dos casos, cabe pensar de una multitud de circunstancias con una importante repercusión econó-

mica: desde la poca entidad que pueda tener la compra de una barra de pan hasta contratos mucho más complejos como la adquisición de maquinaria para la industria o la compraventa de un apartamento. El sistema judicial actúa como un instrumento de disciplina y mejora de la contratación privada.

Por el lado público, el sistema judicial defiende a los ciudadanos y empresas de los riesgos de «expropiación» o favoritismo hacia determinados intereses por parte del Gobierno. Los competidores que resultan desfavorecidos se ven desposeídos de parte de su capacidad para aportar valor al mercado (véase Mora-Sanguinetti, 2022).

Por todo ello, desde esa perspectiva general o jurídica, es esencial que el sistema judicial funcione correctamente (de forma eficaz) y, por tanto, es crítico que se realice una adecuada evaluación de su eficacia. Sin embargo, es importante recordar que esas dos perspectivas (la privada y la pública) tienen una alta relevancia desde el punto de vista del análisis económico y ya fueron puestas en valor por Coase (1960) y Acemoglu y Johnson (2005).

Por esos motivos, pero centrandolo en el análisis económico, es posible señalar que el funcionamiento de la justicia determina parcialmente el

CUADRO N.º 1

## ESTUDIOS SOBRE LOS IMPACTOS ECONÓMICOS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA

MATERIA	EJEMPLOS DE ESTUDIOS ESPECÍFICOS A ESCALA INTERNACIONAL	EJEMPLOS DE ESTUDIOS ESPECÍFICOS PARA ESPAÑA
Mercados de crédito	Fabbri y Padula (2004); Jappelli, Pagano y Bianco (2005); Shvets (2013)	Fabbri (2010); Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada (2017)
Crecimiento, tamaño y especialización empresarial	Beck, Demirguc-Kunt y Maksimovic (2006); Laeven y Woodruff (2007); Giacomelli y Menon (2017)	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015a)
Inversión y especialización	Nunn (2007); Chemin (2012)	Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021)
Distorsión de relaciones laborales	Berger y Neugart (2011); Marinescu (2011)	Jimeno, Martínez-Matute y Mora-Sanguinetti (2020)
Mercado de vivienda	Casas-Arce y Saiz (2010)	Mora-Sanguinetti (2012)
Entrada de empresas y emprendimiento	Desai, Gompers y Lerner (2005); Stephen, Urbano y van Hemmen (2009); Ardagna y Lusardi (2010)	García-Posada y Mora-Sanguinetti (2015b)

Fuentes: Elaboración propia, Mora-Sanguinetti (2020) y 2022).

comportamiento de la productividad, es decir, influye en que una economía pueda crear riqueza en el largo plazo. Entre otras razones esto ocurre porque el buen funcionamiento de la justicia facilita el crecimiento de las empresas (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015a). A su vez, las empresas de un tamaño superior muestran un mejor rendimiento de las inversiones en I+D. Por otro lado, una justicia eficaz también se relaciona con la salida de las empresas ineficientes del mercado. La calidad de la justicia se relaciona, en fin, con una mayor seguridad jurídica, lo que sostiene la inversión (Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021), una más fácil combinación de factores productivos y la toma de decisiones empresariales.

El conjunto de impactos o de relaciones entre el funcionamiento de la justicia y los distintos mercados o facetas de la economía es incluso más amplio, pudiéndose encontrar también el efecto en la disponibilidad de crédito (Mora-Sanguinetti, Martínez-Matute y García-Posada, 2017).

La bibliografía mencionada en estos ejemplos hace mención a España, pero esos resultados son coherentes con otros obtenidos por otros estudios a nivel internacional (por ejemplo, Jappelli, Pagano y Bianco [2005] o Laeven y Woodruff [2007]).

A modo de resumen de diferentes estudios que analizan los impactos de los sistemas judiciales en distintos aspectos del funcionamiento de una economía puede consultarse el cuadro n.º 1. En primer lugar, se mencionan los trabajos realizados para otras economías y, a continuación, algunos resultados para España.

Vistos los resultados anteriores, fundamentados con distintos estudios publicados, no debería resultar sorprendente la reflexión de Douglass C. North (véase, entre otras referencias, North [1990]), premio Nobel en Economía de 1993, según la cual defendió que el factor más importante de desarrollo económico de largo plazo es el buen funcionamiento de las «instituciones de ejecución». Es

decir, esa sería la principal diferencia en el marco institucional de las economías desarrolladas comparadas con aquellas que conforman el «tercer mundo». Esas «instituciones de ejecución» incluyen todos los mecanismos dedicados a hacer cumplir la ley y los contratos, siendo su ejemplo representativo el sistema judicial.

## II. LA EVALUACIÓN DE LA JUSTICIA A ESCALA INTERNACIONAL Y SU METODOLOGÍA

Como se introducía, los impactos económicos del sistema judicial (además de los propiamente jurídicos) justifican la medición y evaluación de su calidad y de su funcionamiento.

En general, la bibliografía a nivel internacional reduce la evaluación a tres parámetros: la medición de la lentitud de su funcionamiento, su coste o su predictibilidad. Como veremos, esas tres medidas a su vez suelen ceder ante la primera. La lentitud parece, pues, ser el indicador

global más adecuado de calidad o eficacia judicial.

## 1. Fuentes de información sobre la eficacia de la justicia a nivel internacional

Cabe destacar tres fuentes de información estadística a nivel internacional, todas ellas respaldadas por sus respectivas metodologías: las proporcionadas por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), cuyos últimos informes completos son de 2016 y 2018, pero ha publicado alguna información en 2020, el *OECD Civil Justice Project* elaborado por la OCDE en 2013 (Palumbo *et al.*, 2013a y 2013b) en la que participé como coautor y, en tercer lugar, el proyecto *Doing Business (DB)* del Banco Mundial (indicador de «cumplimiento de contratos»/«enforcing contracts»). Su último informe es de 2020.

Las dos primeras fuentes (CEPEJ y OCDE) comparten mayormente la misma metodología y se basan en información real (medible) de los sistemas judiciales de los países que cubren. En el primer caso de los países europeos, en el segundo también se analizan algunos países de la OCDE fuera de Europa. La tercera fuente (DB) se fundamenta parcialmente en percepciones, su metodología estuvo basada originalmente en el trabajo de Djankov *et al.* (2003) y cubre una gran cantidad de países, europeos y no europeos.

El *DB* es, tal vez, la fuente de información más utilizada e influyente, pero puede contener sesgos desfavorables a sistemas jurídicos de familia romana-francesa, como el español (2). El 16 de septiembre de 2021 el Banco

Mundial comunicó que el *DB* va a dejar de elaborarse.

## 2. Metodología

Existe una multiplicidad de perspectivas desde las cuales podría evaluarse el buen o mal funcionamiento de un sistema judicial, incluyendo su medición con datos objetivos (por ejemplo, la rapidez) o bien su estudio mediante la captación de percepciones (por ejemplo, de ciudadanos y empresas), que podrían no coincidir con esas primeras mediciones (percepción de injusticia o de falta de independencia) (3).

Desde un punto de vista objetivo, los distintos estudios suelen limitar el análisis a tres elementos: la rapidez (lentitud), el coste y la predictibilidad de la justicia. El primero hace referencia al tiempo necesario para que un sistema judicial emita una resolución para un caso (conflicto) concreto, el segundo al dinero o recursos que las partes tienen que gastar (invertir) para alcanzar esa resolución y el tercero a si la resolución es o no esperable. Esa tercera perspectiva es la más difícil de medir. Estas tres mediciones pueden ser relacionadas de forma sencilla con los impactos económicos de un sistema judicial.

Más en concreto, Palumbo *et al.* (2013a), en el contexto del *OECD Civil Justice Project*, midieron la lentitud como el número de días necesarios para superar una (o más instancias) en un procedimiento dentro de la jurisdicción civil (*trial length*). Para la medida de coste, tomaron información de los indicadores *DB*, proporcionando una aproximación al coste privado total descontado por el valor espera-

do de la asistencia jurídica. Para la predictibilidad, se midieron el número de recursos que se producen de las decisiones judiciales en instancias superiores. La OCDE argumenta que hay más recursos si las partes tienen dudas sobre el sentido de la resolución judicial en la instancia superior.

Lograr mejoras en las tres dimensiones (lentitud, coste y predictibilidad) es difícil pues son perspectivas que pueden presentarse enfrentadas: un sistema judicial cuyo uso implica un bajo coste puede atraer una gran cantidad de casos (conflictos) a ser resueltos en él, provocando un aumento de la congestión y un empeoramiento en la primera dimensión (4).

En España concretamente, otros informes han puesto también atención a estas dimensiones. El Círculo de Empresarios (2003) apuntaba a que el sistema judicial español tenía un nivel medio o bajo de satisfacción para las empresas que eran miembros del Círculo basándose precisamente en medidas de lentitud y predictibilidad de las sentencias. Para más detalles, puede consultarse Mora-Sanguinetti (2010b).

Diferentes análisis se concentran, sin embargo, en una medida única de «calidad» o eficacia del sistema judicial, que es la lentitud pues concentra información relacionada con las tres dimensiones. Un sistema judicial muy lento también es muy costoso (requiere una inversión de recursos para las partes dilatada en el tiempo, por ejemplo, el pago de los abogados) y es, por definición, impredecible. El análisis de los datos pone de manifiesto, de hecho, que el coste de

un procedimiento judicial (una vez tenida en cuenta la posible existencia de asistencia jurídica gratuita) y su duración están altamente relacionados. La correlación se encuentra entre 0,31 y un 0,56 dependiendo del país.

Dicho todo lo anterior, cabe señalar que otras perspectivas como la «independencia judicial» no se computan porque no pueden ser medidas o bien no generan un conjunto de información que pueda ser utilizado para proponer reformas a la justicia. A pesar de ello, la apuesta por la medida de «lentitud» como aproximación de la calidad o de la eficacia del sistema judicial es también útil en el campo de las percepciones. La lentitud parece guardar también una relación con la confianza en la justicia. La OCDE encontró que un incremento del 10 por 100 en el plazo de resolución de un caso estaba asociado con una reducción de 2 puntos porcentuales en la probabilidad de que los ciudadanos tengan confianza en el sistema. La OCDE estudió esta relación haciendo uso del *World Value Survey* e información del *DB*.

### III. LA SITUACIÓN DE LA JUSTICIA ESPAÑOLA

Los estudios mencionados (OCDE, CEPEJ y *DB*) hacen referencia a España y son muy valiosos porque ponen en perspectiva (y con medidas comparables) distintos parámetros del funcionamiento de la justicia. Más abajo se hace referencia a alguno de sus resultados.

Junto a estos trabajos, es posible también hacer mención a información propiamente de España que, si bien no es necesariamente comparable a nivel internacional, permite realizar

un análisis de la situación del sistema judicial español a nivel local (desagregado) y a lo largo del tiempo.

#### 1. Fuentes de información españolas y estudios específicos para España

La OCDE ha encontrado evidencia que apunta a que la producción de información estadística sobre el funcionamiento del sistema judicial (por ejemplo, la duración o el número de casos) y su recopilación está relacionada con un mejor rendimiento judicial.

España posee, de hecho, muy buenas estadísticas judiciales, haciendo públicas algunas series de datos incluso desde 1995.

La «estadística judicial» de la que hablamos es proporcionada por el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y cubre las dimensiones temporales, por jurisdicción y a nivel de órganos judiciales concretos. Para poder ser utilizada, la información debe ser tratada, pero el CGPJ publica también informes de análisis relativamente amplios basándose en esas estadísticas, como *La justicia dato a dato*.

En parte basados en estas estadísticas, se encuentran los proyectos de investigación referenciados en el cuadro n.º 1 para España. Cabe recordar también otras publicaciones no cubiertas en el cuadro, como el informe completo realizado en 2020 para la Región de Murcia (Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute, 2020) o el más general para toda España (Mora-Sanguinetti, 2022).

Otros análisis no cubiertos en el cuadro n.º 1 son los publicados

por Virginia Rosales (Rosales y Jiménez-Rubio [2017] y Rosales-López [2008]). Cabe mencionar análisis más antiguos, como los publicados por Iglesias y Arias (2007) o por Padilla *et al.* (2007). Finalmente, a nivel de obras académicas generales sobre el funcionamiento de la justicia, cabe recordar también los libros de Santos Pastor (1993 y 2016) y Francisco Cabrillo (Cabrillo y Fitzpatrick, 2011).

Además del trabajo de investigadores concretos, diversas organizaciones están desarrollando análisis con información estadística de la situación del sistema judicial español. Cabe destacar a la Asociación Española de Derecho y Economía (AEDE), la Fundación para la Investigación sobre el Derecho y la Empresa (FIDE) o la Fundación Wolters Kluwer.

#### 2. Resultados cuantitativos

Es posible alcanzar numerosos resultados estadísticos que ponen de manifiesto la situación de la justicia en España en términos objetivos.

Antes del inicio de la pandemia por la COVID-19, en 2019, la Justicia española, en todo lo relacionado con conflictos entre empresas y ciudadanos, es decir, de carácter civil, tenía capacidad para resolver solamente 1 de cada 1,8 casos pendientes de su pila de trabajo. Durante la pandemia, en 2020, esa relación empeoró hasta 1 de cada 2.

En general, una medida usual de ineficacia de la justicia es la denominada «tasa de congestión judicial». Siguiendo los distintos resultados expuestos por la bibliografía, una mayor congestión se relaciona con mayores costes

y tiempo para que las empresas vean resueltos sus conflictos por el sistema judicial. El gráfico 1 muestra su evolución en los últimos años.

La tasa se calcula como el cociente de la suma de nuevos casos por resolver que llegan a un órgano judicial concreto más aquellos casos todavía pendientes por resolver, dividida por el número de casos que el órgano judicial es capaz de resolver en el período considerado.

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

Si se aproxima la duración (en días) utilizando la metodología de la CEPEJ, se necesitaban 285 días aproximadamente para resolver un proceso contencioso civil en 2019. En 2020 el cálculo alcanzaba ya 354 días.

Estos cálculos no son directamente comparables con los que se pueda hacer para otros países.

CUADRO N.º 2  
LA DURACIÓN (EN DÍAS) DE LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIALES EN ESPAÑA Y OTROS PAÍSES

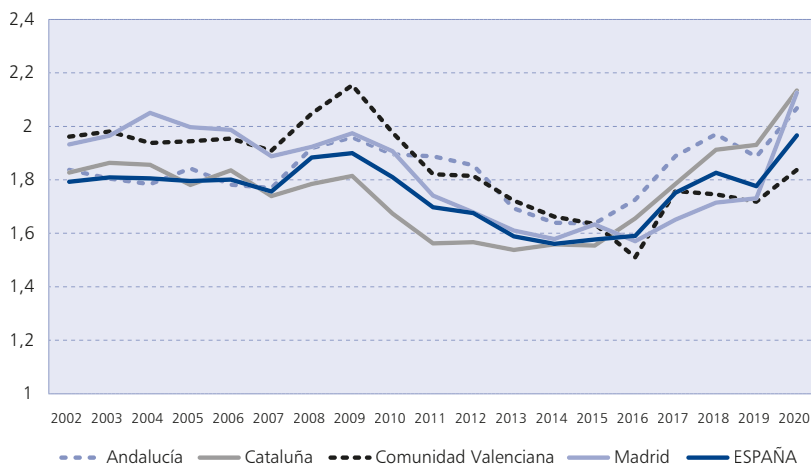
Reino Unido	350			437
<b>España</b>	<b>272</b>	<b>318</b>	<b>282</b>	<b>510</b>
Francia	274	348	353	447
Italia	564	532	514	1120
Alemania	200	198	196	499
Media	332	349	336,3	602,6
Promedio sin Italia	274	288	277	473,3
<b>Fuente</b>	<b>OCDE</b>	<b>CEPEJ</b>	<b>CEPEJ</b>	<b>DB</b>
<b>Año de publicación</b>	<b>2013</b>	<b>2016</b>	<b>2018</b>	<b>2020</b>
<b>Año de análisis</b>	<b>2011</b>	<b>2014</b>	<b>2016</b>	<b>2019</b>

*Nota:* El Reino Unido está representado por Inglaterra y Gales en la primera columna.  
*Fuentes:* Banco Mundial (2020), CEPEJ (2016 y 2018), Palumbo *et al.* (2013b).

Una comparación posible de la duración de los procedimientos de forma homogénea a nivel de toda la OCDE es la proporcionada por Palumbo *et al.* (2013a). Para la jurisdicción civil en primera instancia, el resultado para España fue de 272 días, por debajo de Francia (274) o de Inglaterra y Gales (350), pero por encima

de Alemania (200 días) (véase el cuadro n.º 2). En el cuadro n.º 2 puede encontrarse también información de otras fuentes, como la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) y resultados del *Doing Business (DB)*. Las distintas metodologías no deben ser comparadas entre sí, si bien las metodologías de la OCDE y de la CEPEJ son similares.

GRÁFICO 1  
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE CONGESTIÓN JUDICIAL EN ESPAÑA Y EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



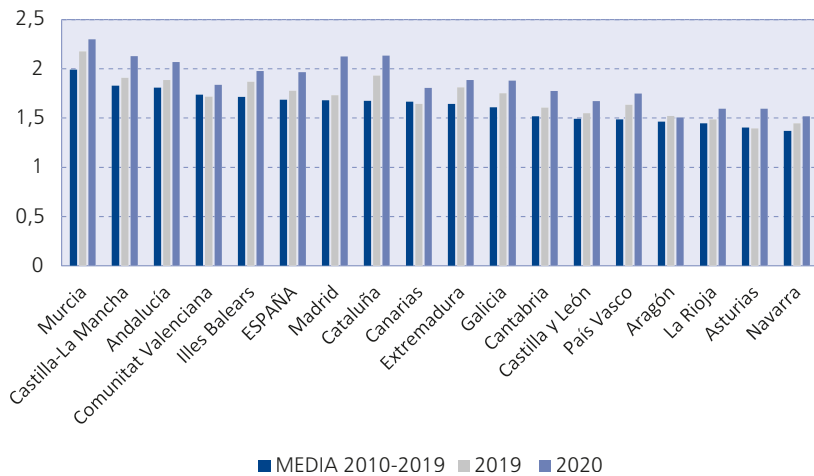
Fuente: Elaboración propia a partir del CGPJ (2021).

A nivel desagregado, España muestra una alta variabilidad local en la tasa de congestión judicial. La congestión es mayor en las provincias de Andalucía, Cataluña y Madrid. Es decir, el problema se agrava en las provincias mediterráneas y en Madrid, que concentran la mayor parte de la población española (véase el gráfico 2).

La ineficacia judicial puede tener implicaciones negativas para la eficiencia económica. Esta sección expone un caso reciente de análisis que explica uno de los motivos por los que la justicia puede tornarse ineficaz. En concreto por el impacto de un marco regulatorio com-



GRÁFICO 2  
COMPARATIVA DE LA TASA DE CONGESTIÓN JUDICIAL EN TODAS LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS



Fuente: Elaboración propia a partir del CGPJ (2021).

plejo (véase De Lucio y Mora-Sanguinetti, 2021 y 2022). A continuación, se proporcionan detalles de un caso práctico, de nuevo analizado recientemente, de impacto negativo del sistema judicial en la economía, específicamente en la inversión a nivel de empresa (véanse Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021 y Mora-Sanguinetti, 2021a).

#### IV. IMPLICACIONES PRÁCTICAS: LA RELACIÓN DE LA JUSTICIA CON LA REGULACIÓN Y EL IMPACTO DE SU FUNCIONAMIENTO EN LA INVERSIÓN EMPRESARIAL

##### 1. El impacto de la complejidad de la regulación en la eficacia judicial

El sistema judicial, como manifestación de las denominadas «instituciones de ejecución»

(siguiendo la clasificación de North), no es una institución aislada. De hecho, tiene como función ejecutar las normas y los contratos. Por tanto, se relaciona de forma estrecha con la regulación de la economía. La normativa es una manifestación de las «instituciones formales».

La «complejidad» de la regulación, que es un concepto relacionado con la forma en la que se regula y no tanto con su contenido, puede tener implicaciones para el funcionamiento de la justicia, lo que a su vez impacta en la economía. La «complejidad» puede venir derivada de que exista un gran volumen de normativa, que la normativa sea lingüísticamente compleja o que guarde muchas relaciones con otras normas (obligando al usuario a consultar un gran número de fuentes legales para entender completamente un conjunto de disposiciones).

La OCDE (Palumbo *et al.*, 2013a) ya había puesto de ma-

nifiesto que una baja «calidad» de la regulación, medida con los indicadores del Banco Mundial (*regulatory quality indicators*), se relacionaba con mayor litigiosidad. Del análisis de la OCDE se extrae, a su vez, que un aumento de la litigación se relaciona con aumentos en los plazos de los procedimientos judiciales, con impactos en los abogados y los servicios legales (Mora-Sanguinetti, 2019).

Para el caso concreto de España, De Lucio y Mora-Sanguinetti (2021 y 2022), analizaron el impacto de la complejidad de las normas de las comunidades autónomas españolas, en concreto toda la normativa con fuerza de ley, en la duración de los procedimientos judiciales en esas regiones (5). Para estudiar la relación entre las dos variables tuvieron en cuenta la mayor o menor presencia de abogados en cada lugar, siguiendo a Carmignani y Giacomelli (2010) y Mora-Sanguinetti y Garoupa (2015) (6) y una medida de productividad. Los resultados indican que una mayor complejidad «relacional», es decir que las normas hagan referencia a muchas otras normas para poder completar su contenido, dificulta o enlentece la acción judicial, en concreto en la jurisdicción civil (aquella relacionada con la aplicación de los contratos y la actividad privada de empresas y ciudadanos).

##### 2. El impacto de la eficacia judicial en la inversión empresarial

Precisamente, a nivel práctico, un incremento de la ineficacia judicial en su jurisdicción civil tiene implicaciones negativas para la inversión a nivel de empresa en España. Cabe desarrollar los

argumentos esgrimidos en la investigación de Dejuán y Mora-Sanguinetti (2021), Mora-Sanguinetti (2021a) que, de hecho, fueron detallados en esta misma revista recientemente (véase Mora-Sanguinetti, 2021b).

El análisis se realizó recopilando información de las decisiones de inversión a nivel de empresa en España (en concreto para 653.289 empresas) durante el período 2002-2016, a partir de la Central de Balances Integrada (CBI) del Banco de España.

Esta información se relacionó con una tasa de congestión judicial para la jurisdicción civil calculada a nivel provincial. Como se indicaba antes, existen en España unas diferencias importantes en la eficacia judicial a nivel desagregado, lo que permite explotar esa información para conocer sus impactos en la inversión.

Por supuesto, otra información fue tenida en cuenta, como los pagos de intereses de las empresas, su volumen de deuda y otros costes financieros.

En términos cuantitativos, un aumento en una unidad en la tasa de congestión judicial incita una caída de la inversión de 1 punto porcentual. Cabe ejemplificar los resultados hablando de provincias concretas. En 2010, Alicante era una de las provincias con mayor nivel de congestión, 2,2 (220 casos no resueltos por cada 100 resueltos), mientras que Álava presentaba uno de los niveles más bajos, 1,4 (140 casos no resueltos por cada 100 resueltos). De forma coherente con los resultados, si Alicante hubiera tenido la eficacia judicial de Álava, su ratio de inversión empresarial habría sido 0,8 puntos porcentuales superior.

Bajando a mayor detalle, los resultados apuntan a que el impacto de la ineficacia judicial es tres veces mayor en las empresas de mayor tamaño que en las pequeñas, por lo que cabe recordar que el tamaño de empresa es relevante para entender la evolución del crecimiento de la productividad. Siguiendo a López-García y Montero (2012), las empresas pequeñas están relacionadas con menores probabilidades de innovar.

## V. CONCLUSIONES

La evaluación y el análisis de la justicia y su funcionamiento parecen esenciales para una sociedad desarrollada, ya sea desde un punto de vista jurídico o desde un punto de vista económico. Por el lado jurídico, el sistema judicial es un instrumento fundamental de garantía de derechos y de libertades.

Esta garantía se manifiesta en dos vertientes distintas: en primer lugar, porque los ciudadanos y las empresas se enfrentan, en el ámbito privado, a otros sujetos (privados) que resultan ser oportunistas e incumplen sus obligaciones. El sistema judicial actuaría en ese ámbito como disciplinante de esas relaciones. En segundo lugar, esos mismos ciudadanos o empresas pueden verse enfrentados a la actuación incorrecta por parte de los poderes públicos. El sistema judicial es, en ese caso, una barrera o límite contra la violación de los derechos de propiedad por parte de la acción gubernamental.

Precisamente, esas dos perspectivas (la privada y la pública) tienen una alta relevancia desde el punto de vista del análisis económico y ya fueron puestas en valor por Coase (1960) y Acemoglu y Johnson (2005).

La calidad de la justicia se relaciona, en fin, con una mayor seguridad jurídica, lo que sostiene la inversión (Dejuán y Mora-Sanguinetti, 2021), una más fácil combinación de factores productivos y la toma de decisiones empresariales. Vista de forma global, la acción de la justicia determina parcialmente el comportamiento de la productividad. Además, de forma específica, más allá de su impacto en las decisiones de inversión, la ineficacia de la justicia afecta, por ejemplo, a los mercados de crédito o al mercado de vivienda (reduciendo el peso del mercado de alquiler).

Una vez establecida la importancia de la cuestión, este artículo discute cómo proporcionar una medición de la eficacia (o ineficacia) del sistema judicial. En general, la bibliografía a nivel internacional reduce la evaluación a tres parámetros: la medición de la lentitud de su funcionamiento, su coste o su predictibilidad. Esas tres medidas, sin embargo, ceden ante la primera: la lentitud de la justicia parece ser el indicador global más adecuado de calidad o eficacia.

A continuación, esta investigación repasa las fuentes de información estadística que pueden ser útiles para realizar la evaluación: a nivel internacional (cubriendo también el caso español) destacan los informes y bases de datos de la OCDE, la CEPEJ y el proyecto *Doing Business* del Banco Mundial (esta última discontinuada). A nivel nacional, España por su lado posee, de hecho, muy buenas estadísticas judiciales, haciendo públicas algunas series de datos desde 1995.

Con esa información es posible alcanzar numerosos resul-

tados estadísticos que ponen de manifiesto la situación de la justicia en España en términos objetivos. Antes del inicio de la pandemia por la COVID-19, en 2019, la justicia española, en todo lo relacionado con conflictos entre empresas y ciudadanos, es decir, de carácter civil, tenía capacidad para resolver solamente 1 de cada 1,8 casos pendientes de su pila de trabajo. Durante la pandemia, en 2020, esa relación empeoró hasta una proporción de 1 de cada 2. Junto a ese resultado general, España muestra una alta variabilidad local en la tasa de congestión judicial. La congestión es mayor en las provincias de Andalucía, Cataluña y Madrid. Por tanto, cabe señalar que el problema se agrava en las provincias mediterráneas y en Madrid, que concentran la mayor parte de la población española.

Finalmente, el artículo desarrolla algunas implicaciones prácticas y ejemplos (en cuanto a los impactos económicos) del funcionamiento de la justicia en España. En primer lugar, se analiza uno de los motivos por los que la justicia puede tornarse ineficaz y este es el de encontrarse un marco regulatorio complejo. Los resultados apuntan a que una complejidad «relacional» más alta, en otras palabras que las normas realicen referencias a muchas otras normas para lograr completar su contenido, dificulta o enlentece la acción judicial. En segundo lugar, se proporcionan detalles de la relación entre justicia e inversión, poniendo de manifiesto que un incremento de la ineficacia judicial en la jurisdicción civil tiene implicaciones negativas para la inversión a nivel de empresa en España.

#### 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.

(1) Regulados en los artículos 24.1 de la Constitución Española y en el 6.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

(2) Como se discute en MORA-SANGUINETTI (2010a), el indicador del DB («enforcing contracts») se inspira en el trabajo de DJANKOV *et al.* (2003). DJANKOV evalúa negativamente el denominado «formalismo» y toma como modelo el *neighbourhood model* del «Derecho Común». De hecho, los países de ese sistema legal obtienen mejores resultados tanto en el trabajo de DJANKOV como en el DB.

(3) En esta sección la metodología que se utiliza de ejemplo es la de la OCDE (PALUMBO *et al.*, 2013a y 2013b).

(4) El debate que generan estas cuestiones es más amplio. Como ya se vio más arriba, litigar es un derecho. Sin embargo, el exceso de litigación implica en la práctica la anulación de ese derecho por el propio colapso de la justicia (aumentando de forma relevante la lentitud). Distintos mecanismos han sido discutidos para lograr conjugar ambas perspectivas (permitir la litigación, racionalizando el uso del sistema judicial). Uno de los instrumentos ha sido la aprobación de sistema de «tasas judiciales» (véase MORA-SANGUINETTI y MARTÍNEZ-MATUTE [2019 y 2022]). El análisis de estas cuestiones supera el objetivo de este artículo.

(5) La duración es una aproximación a la congestión del sistema judicial.

(6) Cabe recordar que MORA-SANGUINETTI y GAROUPA (2015) incluyeron en su análisis del mercado de la abogacía el número de asociaciones y el número de empresas, en términos per cápita, para tener en cuenta las diferencias entre distintas fuentes de litigación. Cabe esperar que contextos o ambientes con una mayor «complejidad» social sean más propicios a la litigación.

#### 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.

BANCO MUNDIAL (2020). *Doing Business 2020. Comparing Business Regulation in 190 Economies*. Washington, DC.: International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

BECK, T., DEMIRGUC-KUNT, A. y MAKSIMOVIC, V. (2006). The Influence of Financial and Legal Institutions on Firm Size. *Journal of Banking & Finance*, 30(11), pp. 2995-3015.

BERGER, H. y NEUGART, M. (2011). Labour Courts, Nomination Bias, and Unemployment in Germany. *European Journal of Political Economy*, 27, pp. 659-673.

CARMIGNANI, A. y GIACOMELLI, S. (2010). Too many lawyers? Litigation in Italian civil courts. *Temi di Discussione. Working Papers*, n.º 745. Banca d'Italia.

CASAS-ARCE, P. y SAIZ, A. (2010). Owning versus Renting: Do Courts Matter? *Journal of Law & Economics*, 53(1), pp. 137-165.

CEPEJ - EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2016). *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2016 (2014 data)*. CEPEJ Studies n.º 23.

CEPEJ - EUROPEAN COMMISSION FOR THE EFFICIENCY OF JUSTICE (2018). *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. Edition 2018 (2016 data)*. CEPEJ Studies, n.º 26.

CHEMIN, M. (2012). Does Court Speed Shape Economic Activity? Evidence from a Court Reform in India. *Journal of Law, Economics, & Organisation*, 28(3). pp. 460-485.

COASE, R. H. (1960). The problem of social cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, pp. 1.44.

DE LUCIO, J. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021). New dimensions of regulatory complexity and their economic cost. An analysis using text mining. *Working Paper*, 2107. Banco de España.

DE LUCIO, J. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2022). Drafting «better regulation»: the economic cost of regulatory complexity. *Journal of Policy Modeling* (de próxima publicación). doi: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2021.10.003>



<p>DEJUÁN, D. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021). Which legal procedure affects business investment most, and which companies are most sensitive? Evidence from microdata. <i>Economic Modelling</i>, 94, pp. 201-220.</p> <p>DESAI, M., GOMPERS, P. y LERNER, J. (2005). Institutions, capital constraints and entrepreneurial firm dynamics: Evidence from Europe. <i>Harvard NOM Working Paper</i>, n.º 03-59.</p> <p>DJANKOV, S., LA PORTA, R., LÓPEZ DE SILANES, F. y SHLEIFER, A. (2003). Courts. <i>The Quarterly Journal of Economics</i>, 118, pp. 453-517.</p> <p>FABBRI, D. (2010). Law enforcement and firm financing: Theory and evidence. <i>Journal of the European Economic Association</i>, 8(4), pp. 776-816.</p> <p>FABBRI, D. y PADULA, M. (2004). Does poor legal enforcement make households credit-constrained? <i>Journal of Banking &amp; Finance</i>, 28(10), pp. 2369-2397.</p> <p>GARCÍA-POSADA, M. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2015a). Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth. <i>Small Business Economics</i>, 44(3), pp. 639-669.</p> <p>GARCÍA-POSADA, M. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2015b). Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. <i>European Journal of Law &amp; Economics</i>, 40(1), pp. 49-74.</p> <p>GIACOMELLI, S. y MENON, C. (2017). Does weak contract enforcement affect firm size? Evidence from the neighbour's court. <i>Journal of Economic Geography</i>, 17(6), pp. 1251-1282.</p> <p>IGLESIAS, P. y ARIAS, X. C. (2007). El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial. <i>Presupuesto y Gasto Público</i>, 47, pp. 137-160.</p> <p>JAPPELLI, T., PAGANO, M. y BIANCO, M. (2005). Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets. <i>Journal of Money Credit and Banking</i>, 37(2), pp. 223-244.</p>	<p>JIMENO, J. F., MARTÍNEZ-MATUTE, M. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2020). Employment Protection Legislation, Labor Courts, and Effective Firing Costs. <i>IZA Journal of Labor Economics</i>, 9(1). doi: <a href="https://doi.org/10.2478/izajole-2020-0002">https://doi.org/10.2478/izajole-2020-0002</a></p> <p>LAEVEN, L. y C. WOODRUFF (2007). The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size. <i>The Review of Economics and Statistics</i>, 89, pp. 601-614.</p> <p>MARINESCU, I. (2011). Are Judges Sensitive to Economic Conditions? Evidence from UK Employment Tribunals. <i>Industrial and Labour Relations Review</i>, 64(4), pp. 673-698.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2010a). A Characterization of the Judicial System in Spain: Analysis with Formalism Indices. <i>Economic Analysis of Law Review</i>, 1(2), pp. 210-240.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2010b). The effect of institutions on the European housing markets: an economic analysis. <i>Estudios Económicos</i>, 77. Madrid: Banco de España.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2012). Is judicial inefficacy increasing the weight of the house property market in Spain? Evidence at the local level. <i>SERIES, Journal of the Spanish Economic Association</i>, 3(3), pp. 339-365.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2019). Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España. <i>Dossier, Diciembre/2019</i>. Thomson Reuters.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2020). Los impactos económicos de la justicia en España. <i>Informe del Observatorio de la Actividad de la Justicia</i>. Fundación Wolters Kluwer. <a href="https://tienda.wolterskluwer.es/pl/observatorio-de-la-actividad-de-la-justicia-informe-2020">https://tienda.wolterskluwer.es/pl/observatorio-de-la-actividad-de-la-justicia-informe-2020</a></p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021a). El impacto de la eficacia de la justicia en la inversión empresarial en España. Artículos Analíticos. <i>Boletín Económico-Banco de España</i>, 3/2021.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2021b). Justicia y economía: la eficiencia del sistema judicial en España y sus impactos económicos. <i>Papeles de Economía Española</i>, 168.</p>	<p>MORA-SANGUINETTI, J. S. (2022). <i>La factura de la injusticia. Sistema judicial, economía y prosperidad en España</i>. Madrid: Tecnos.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. y GAROUPA, N. (2015). Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010. <i>International Review of Law &amp; Economics</i>, 44, pp. 29-41.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. y MARTÍNEZ-MATUTE, M. (2019). An economic analysis of court fees: evidence from the Spanish civil jurisdiction. <i>European Journal of Law &amp; Economics</i>, 47(3), pp. 321-359.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S. y MARTÍNEZ-MATUTE, M. (2020). <i>Los impactos económicos del funcionamiento de la justicia en la Región de Murcia</i>. Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. Murcia.</p> <p>MORA-SANGUINETTI, J. S., MARTÍNEZ-MATUTE, M. y GARCÍA-POSADA, M. (2017). Credit, crisis and contract enforcement: evidence from the Spanish loan market. <i>European Journal of Law &amp; Economics</i> 44(2), pp. 361-383.</p> <p>NORTH, D. C. (1990). <i>Institutions, institutional change and economic performance</i>. Cambridge: Cambridge University Press.</p> <p>NUNN, N. (2007). Relationship-Specificity, Incomplete Contracts and the Pattern of Trade. <i>The Quarterly Journal of Economics</i>, 122(2), pp. 569-600.</p> <p>PADILLA, J., LLORENS, V., PEREIRAS, S. y WATSON, N. (2007). Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español. En <i>La Administración Pública que España necesita. Libro Marrón</i>. Madrid: Círculo de Empresarios.</p> <p>PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013a). The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics. <i>Working Papers</i>, n.º 1060. OECD Economics Department.</p> <p>PALUMBO, G., GIUPPONI, G., NUNZIATA, L. y MORA-SANGUINETTI, J. S. (2013b). Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective. <i>OECD Economic Policy Paper</i>, n.º 5.</p>
--	--	---

<p>ROSALES, V. y JIMÉNEZ-RUBIO, D. (2017). Empirical analysis of civil litigation determinants: The Case of Spain. <i>European Journal of Law &amp; Economics</i>, 44(2), pp. 321-338.</p> <p>ROSALES-LÓPEZ, V. (2008). Economics of Court Performance: An Empirical</p>	<p>Analysis. <i>European Journal of Law &amp; Economics</i>, 25(3), pp. 231-251.</p> <p>SHVETS, J. (2013). Judicial Institutions and Firms' External Finance: Evidence from Russia. <i>The Journal of Law,</i></p>	<p><i>Economics, and Organization</i> 29(4), pp. 735-764.</p> <p>STEPHEN, F., URBANO, D. y VAN HEMMEN, S. (2009). The responsiveness of entrepreneurs to working time regulations. <i>Small Business Economics</i>, 32(3), pp. 259-276.</p>
--	--	---