

Mals de la justícia: analitzant les dades

No és nou sentir que el sistema judicial espanyol no funciona bé, ja sigui per ser lent o per no tenir l'“eficàcia” que es podria esperar d'un país amb la renda i el desenvolupament d'Espanya. Els economistes i les empreses solen fonamentar els seus judicis en els resultats del projecte *Doing Business* que publica el Banc Mundial des del 2004, concretament en l'indicador “compliment dels contractes”, que mesura el temps i el cost que té per a una empresa utilitzar el sistema judicial per cobrar una factura (o similar) impagada. Espanya ocupa la posició 64 de 185 països, el pitjor resultat de tots els grans països europeus, llevat d'Itàlia, amb una justícia llegendàriament pausada i ineficient.

Enquestes directes a les empreses espanyoles mostren la seva apreciable insatisfacció amb el rendiment del sistema judicial espanyol (a títol d'exemple, el *World Business Environment Survey* del Banc Mundial realitzat entre 1999 i 2000 o l'enquesta del Cercle d'Empresaris de 2003).

Si bé pot ser ociós recordar-ho als lectors d'InDret, l'evidència indica que un sistema judicial eficient és un motor de desenvolupament econòmic. Per al cas espanyol, aquesta transcendència s'ha comprovat en diversos àmbits, des del sector financer¹ al creixement de les empreses, la rotació empresarial o la seva capacitat d'especialització².

Malgrat la seva importància, el coneixement comparat i amb dades reals sobre el funcionament dels sistemes judicials ha estat fins ara molt escàs, i no només entre nosaltres. Les fonts d'informació citades més amunt, populars entre economistes, empreses i organismes internacionals –però no entre els juristes, que encara solen preferir la intuïció i l'experiència personal–, es basen en enquestes sobre la “percepció” dels usuaris del sistema judicial. Per tant, no proporcionen informació real comparable entre països sobre, per exemple, la durada real d'un procediment judicial. La compartida creença que la justícia a Espanya funciona malament és un fet, però la –implícita– comparació subjacent amb altres països no està basada en dades reals.

¹ Jorge PADILLA / Vanesa LLORENS / Soledad PEREIRAS / Nadine WATSON (2007), “Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español”, a VV.AA, *La Administración Pública que España necesita*, Libro Marrón, Círculo de Empresarios, Madrid; Daniela FABBRI (2010), “Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence”, *Journal of the European Economic Association*, vol. 8, núm. 4, pp. 776-816.

² Miguel GARCÍA-POSADA / Juan S. MORA-SANGUINETTI (2013), *Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for the New Civil Procedures in Spain*, Document de Treball núm. 1303, Banco de España, Eurosistema.

S'ha de celebrar, per tant, que l'OCDE, juntament amb el Banc d'Espanya i la Banca d'Itàlia³ (no sorprèn que siguin precisament aquests dos països els que es preocupin per la qüestió, atesos els seus mals resultats en els indicadors emprats habitualment), hagin executat en el 2013 un estudi que pretén proporcionar informació estadística comparable i real sobre el funcionament dels sistemes de justícia en els països de l'OCDE.

A tall d'exemple, la nova base de dades permet saber que la durada mitjana en primera instància dels procediments "civils" (en sentit molt ampli, incloent casos de contractes, concursos i família, però també els conflictes laborals que resol la jurisdicció social) és de 272 dies a Espanya. Això ens col·loca en la posició 26 dels 35 sistemes analitzats. Aquesta durada estaria per sobre de la mitjana de l'àrea de l'OCDE. No obstant, en alguns països la durada és més del doble (Itàlia) i Espanya es trobaria en línia amb països com França i, fins i tot, per sota d'Anglaterra, més ben parats que nosaltres en les dades del Banc Mundial.

1. Alguns resultats destacables: Espanya és un país "lent", tot i que no exageradament, però és extremadament litigiós i amb recursos força descompensats

La nova base de dades, així com l'anàlisi preliminar que se n'ha realitzat, permet observar algunes característiques pròpies del sistema judicial espanyol i algunes regularitats en perspectiva internacional que, sense treure importància a les nostres mancances, no necessàriament coincideixen amb les dades publicades fins ara.

La taula 1 mostra els resultats pel que fa a la durada dels procediments per als països analitzats. La durada mitjana global de la primera instància s'eleva a 238 dies. Espanya, amb 272 dies, estaria per sobre de la mitjana però amb una durada una mica inferior a França (274) i clarament menor que Anglaterra i Gal·les (350).

TAULA 1: Durada (en dies) dels procediments judicials en els països de l'OCDE

País	Primera instància	Segunda instància	Tribunal Supremo	Duración total	Duración total según <i>Doing Business</i>
Australia	192	287			395
Austria	129				397
Bèlgica*	233				505
República Checa	135	77	313	524	611
Dinamarca	199	127			410
Anglaterra y Gales	350				399

³ Giuliana PALUMBO / Giulia GIUPPONI / Luca NUNZIATA / Juan S. MORA-SANGUINETTI (2013a), "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics", OECD Economics Department Working Papers No. 1060; Giuliana PALUMBO / Giulia GIUPPONI / Luca NUNZIATA / Juan S. MORA-SANGUINETTI (2013b), "Judicial performance and its determinants: a cross-country perspective", OECD Economic Policy Paper No.5; Juan S. MORA-SANGUINETTI (2013), "El funcionamiento del sistema judicial: nueva evidencia comparada", *Boletín Económico del Banco de España*, núm. 11, pp. 57-67.

Estonia	209	121	92	422	425
Finlandia	219	221	168	609	375
Francia	274	343	333	950	331
Alemania	200	207			394
Grecia	155	272			819
Hungría	200	111	142	454	395
Islandia*	211				417
Irlanda*	270				650
Israel	294	359			890
Italia	564	1.113	1.188	2.866	1.210
Japón	107	114	146	368	360
Corea	144	179	255	579	230
Luxemburgo	262	555			321
Méjico	342				415
Holanda	305				514
Nueva Zelanda	171	191	286	648	216
Irlanda del Norte*	206				399
Noruega	160				280
Polonia	167	43			830
Portugal	425	120	90	635	547
Rusia*	176				281
Escocia*	206	350	350	906	399
Eslovaquia	354	76	194	624	565
Eslovenia	420	103	831	1.354	1.290
Sudàfrica*	258				600
Espanya	272	189	316	778	515
Suecia	186	117	225	528	508
Suïza	131	142	95	368	390
Turquia*	212				420
Media por sistemas legals					
Derecho común o anglosajón	243	297	318	777	494
Derecho continental francés	304	432	482	1.307	560
Derecho germánico	200	117	259	587	535
Derecho nórdico	195	155	197	568	398
Derecho de antiguos países socialistas	176				281
Media total	238	236	314	788	506

Fonts: PALUMBO *et al.* (2013a, 2013b) i *Doing Business* (Banco Mundial)

Com a regla general, s'observa que els països en els quals la durada dels procediments en primera instància és més llarga es caracteritzen també per durades elevades en segona instància. Espanya, però, gaudeix d'una segona instància més "eficient" (189 dies) que la primera instància.

L'objectiu de l'estudi no és el de comparar els *legal origins* o "famílies de sistemes jurídics"; ara bé, els resultats de l'OCDE agrupats per família sí es poden utilitzar per apreciar les

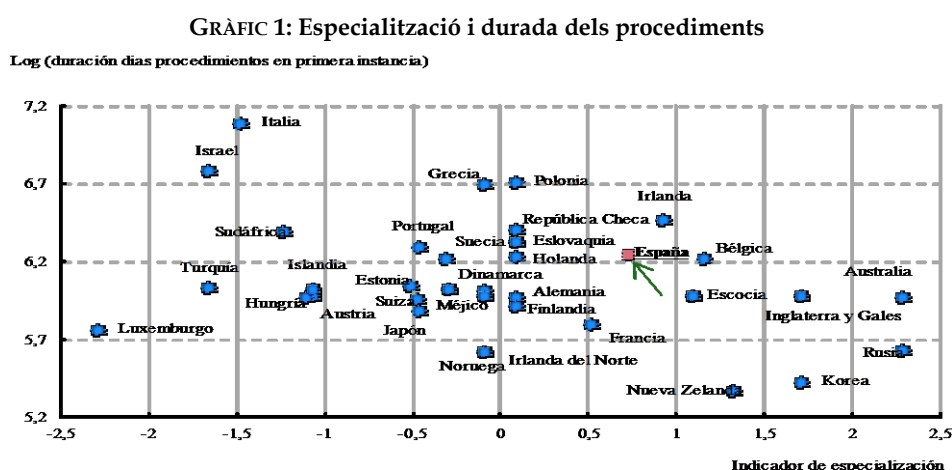
grans tendències per “origen legal”. Així, es pot observar que en el cas de la primera i la segona instàncies, la durada dels procediments és, de mitjana, menor en els sistemes nòrdics i germànics que en els de *Common Law*, en els quals al seu torn és inferior als de dret continental de tall francès (on estem nosaltres). Aquests nous resultats contrasten amb els de *Doing Business*, segons els quals els sistemes de *Common Law* obtenien millors resultats que el sistema germànic.

Les diferents durades dels procediments es poden explicar parcialment per diferents factors institucionals presents a cada país. Aquests factors poden ser d’“oferta” o de “demanda” de serveis de justícia, és a dir, factors que afecten la judicatura i l'estructura del sistema judicial, d'una banda, i factors que afecten els usuaris del sistema a l'hora de demanar els seus serveis, de l'altra.

2. Factors d’“oferta”: Espanya tindria un nivell d'especialització acceptable... però pobres resultats pel que fa al personal al servei de l'administració de justícia o a l'ús de noves tecnologies

Entre allò positiu d’Espanya cal parlar de l'especialització d'alguns tipus d'òrgans judicials. L'estudi conclou que l'especialització per matèries sembla tenir un impacte positiu sobre l'eficiència de la justícia, almenys en el cas concret dels jutjats mercantils. Això sí, només hi ha efectes positius quan l'especialització és elevada (és a dir, que es dona, com a mínim, en tres matèries mercantils diferents)⁴.

Com s'observa en el gràfic 1, Espanya gaudiria d'una major especialització dels seus jutges que la majoria de països de l'OCDE, la qual cosa podria estar incidint positivament en els temps de resolució.



Fonts: PALUMBO *et al.* (2013a, 2013b)

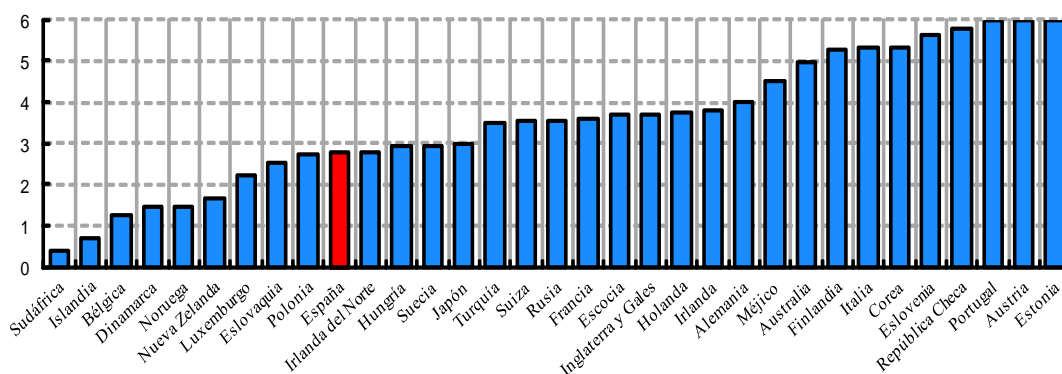
⁴ L’anàlisi de l’OCDE desenvolupa un indicador (factor) obtingut mitjançant l’anàlisi de components principals (PCA) que es correlaciona positivament amb l’existència de jutjats mercantils que abasten com a mínim tres matèries mercantils especialitzades.

No obstant, hi ha molts factors en el costat negatiu que no semblen afavorir l'eficàcia del sistema judicial espanyol. D'una banda, la durada dels procediments sembla quedar afectada –per a pitjor– per la manca de disponibilitat de personal de suport als jutges (en sentit ampli, lletrats, assistència administrativa, etc.). No és cap sorpresa que majors nivells de suport als jutges es correlacionin amb menors durades dels procediments, sigui quin sigui el tipus d'assistent disponible. Espanya va dir que comptava amb 4.456 “assistents” per a un nombre –declarat oficialment– de 4.689 jutges o magistrats (incloent primera instància, segona instància i cassació o última instància), que implica una ràtio de 0'95. Aquesta ràtio està per sota de la mitjana dels països analitzats (1'6) i lluny dels països de *Common Law* i germànics (amb mitjanes de 2'2 i 2, respectivament).

Amb tot, l'element negatiu més clar en el cas d'Espanya es troba en la manca d'ús en la justícia de tecnologies de la informació. La implementació de noves tecnologies, en un sentit ampli (un indicador que engloba aspectes tan dispars com la disponibilitat de procediments electrònics per resoldre els casos de menor quantia o la possibilitat de realitzar videoconferències) es troba infradesenvolupada a Espanya si ens comparem amb altres països de l'OCDE (vegeu el gràfic 2).

GRÀFIC 2: Implementació de les noves tecnologies de la informació en els tribunals

ESCALA DE 0 A 6 (de menor a mayor implementación)



Fonts: PALUMBO *et al.* (2013a, 2013b)

3. Factors de “demanda”: Espanya és un dels països més litigiosos del món

La dilació en el funcionament dels tribunals en un país pot ser degut, naturalment, entre d'altres factors, a un excés de càrrega de treball tenint en compte els recursos disponibles. En altres paraules, un major nombre de litigis implica que els tribunals s'enfronten a una major quantitat de casos per resoldre. L'augment de la càrrega de treball és probable que generi una major congestió del sistema judicial i, per tant, que els terminis de resolució s'allarguin. Les estimacions realitzades a partir de la nova base de dades de l'OCDE mostren evidència molt robusta en aquest sentit.

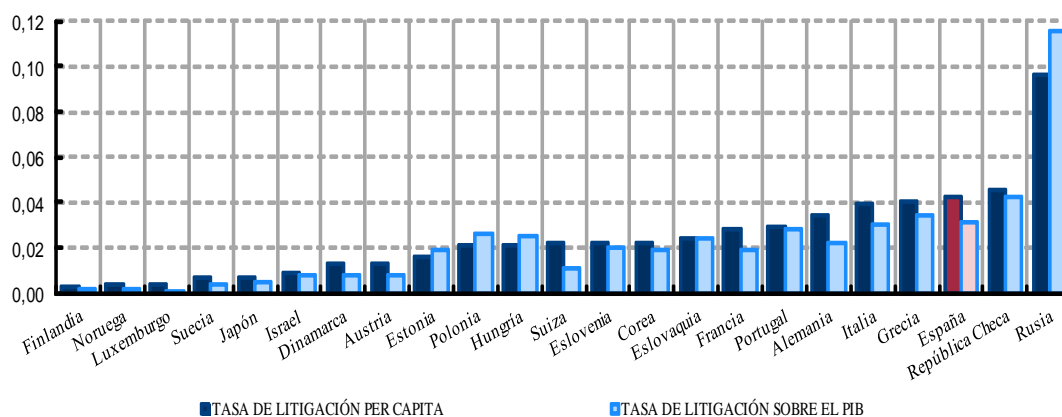
La demanda de serveis judicials en un país determinat pot ser aproximada mitjançant les anomenades “taxes de litigació”, és a dir, el nombre de conflictes (litigis) que se sotmeten als tribunals, per càpita o en termes del PIB del país. El gràfic 3 mostra els resultats per als diferents països de l'OCDE. Les taxes varien considerablement entre països, donant-se un cas per cada deu persones a Rússia (0'096 casos per càpita) i menys d'un per cada tres centenars de persones a Finlàndia (0'003 casos per càpita). Espanya tindria una de les taxes de litigació més altes de l'OCDE amb 0'042 casos per càpita, configurant-se com un problema fonamental per explicar la lentitud de funcionament del nostre sistema judicial.

Un anàlisi a llarg termini⁵ permet observar que la capacitat de resolució dels tribunals espanyols, en algunes matèries, s'ha reduït des del 2001 malgrat l'aprovació de la nova Llei d'enjudiciament civil (un fet que podria estar relacionat amb l'augment de la litigiositat).

Tot i que encara hi ha molta feina a fer per aclarir les causes de l'altíssima litigiositat espanyola –en part pel desconeixement de la nostra anomalia, que no és generalment percebuda–, l'estudi de l'OCDE apunta que molts dels factors que l'expliquen no són exògens al sistema de justícia o al sistema jurídic en el seu conjunt. Les elevades taxes litigació, per al conjunt de l'OCDE, semblen estar associades a la baixa qualitat tècnica de la regulació, a la lentitud o manca de transparència en la seva implementació, o a un baix nivell d'integritat de l'administració pública. També semblen jugar un paper important els baixos costos de litigar o, en relació a l'advocacia, la forma de determinar la retribució dels advocats.

GRÀFIC 3: Litigiositat per càpita i en percentatge del PIB

Tanto por uno



Fonts: PALUMBO *et al.* (2013a, 2013b)

⁵ Juan S. MORA-SANGUINETTI (2010), “A Characterization of the Judicial System in Spain: Analysis with Formalism Indices”, *Economic Analysis of Law Review*, vol. 1, núm. 2, pp. 210-240.

En resum, la nova base de dades mostra que les diferències en l'eficiència dels sistemes judicials dels diferents països de l'OCDE són significatives. El sistema judicial espanyol necessita més temps que la mitjana de l'OCDE per resoldre un litigi privat. Aquesta dada requereix atenció per part dels nostres governants. Cal reconèixer, però, que els resultats no són tan negatius com els publicats pel *Doing Business* elaborat pel Banc Mundial, encara que això no és gaire consol.

El mal resultat d'Espanya sembla explicar-se en bona mesura per les seves altíssimes taxes de litigiositat, que s'agreugen per algunes deficiències estructurals dels tribunals (falta d'ús de tecnologies de la informació o escàs personal de suport per als jutges). Les polítiques de justícia s'haurien de centrar, per tant, en les mesures que puguin produir millores en els factors causals d'aquestes mancances.

Juan S. Mora-Sanguinetti⁶
Fernando Gómez Pomar

⁶ Banco de España – Eurosistema. Les opinions són les de l'autor i no coincideixen necessàriament amb les del Banco de España – Eurosistema. Contacte: juans.mora@bde.es