

Males de la justicia: analizando los datos

En España no es nuevo escuchar que el sistema judicial no funciona bien, ya sea por ser lento o por carecer de la “eficacia” que cabría esperar en un país con la renta y el desarrollo del nuestro. Los economistas y las empresas suelen basar sus juicios en los resultados del proyecto *Doing Business* que publica el Banco Mundial desde 2004, concretamente en el indicador “cumplimiento de los contratos”, que mide el tiempo y coste para una empresa de utilizar el sistema judicial para cobrar una factura (o similar) impagada. España ocupa el lugar 64 de 185 países, el peor resultado de todos los grandes países europeos, salvo Italia, con una justicia legendariamente pausada e ineficiente.

Encuestas directas a las empresas españolas muestran su apreciable insatisfacción con el rendimiento del sistema judicial español (a modo de ejemplo, el *World Business Environment Survey* del Banco Mundial realizado entre 1999 y 2000 o la encuesta del Círculo de Empresarios de 2003).

Aunque tal vez sea ocioso recordarlo a los lectores de InDret, la evidencia indica que un sistema judicial eficiente es un motor de desarrollo económico. Para el caso español, esta trascendencia se ha comprobado en varios ámbitos, desde el sector financiero¹ al crecimiento de las empresas, la rotación empresarial o su capacidad de especialización².

A pesar de su importancia, el conocimiento comparado y con datos reales sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales ha sido hasta ahora muy escaso, y no solo entre nosotros. Las fuentes de información citadas más arriba, populares entre economistas, empresas y organismos internacionales –no entre los juristas, sin embargo, que suelen seguir prefiriendo la intuición y la experiencia personal–, se basan en encuestas sobre la “percepción” de los usuarios del sistema judicial. Por tanto, no proporcionan información real comparable entre países, por ejemplo sobre la duración real de un procedimiento judicial. La compartida creencia de que la justicia en España funciona mal es un hecho, pero la –implícita– comparación con otros países que subyace no está basada en datos reales.

¹ Jorge PADILLA / Vanesa LLORENS / Soledad PEREIRAS / Nadine WATSON (2007), “Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español”, en 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*, Documento de Trabajo núm. 1303, Banco de España, Eurosistema.

Es muy de celebrar, entonces, que la OCDE, junto con el Banco de España y la Banca d'Italia³ (no es una sorpresa que sean precisamente estos dos países quienes se preocupen por el asunto, dados sus malos resultados en los indicadores empleados habitualmente), hayan ejecutado durante 2013 un estudio que pretende proporcionar información estadística comparable y real sobre el funcionamiento de los sistemas de justicia en los países de la OCDE.

A modo de ejemplo, la nueva base de datos permite saber que en España la duración media en primera instancia de los procedimientos "civiles" (en sentido muy amplio, incluyendo casos de contratos, concursos y familia, pero también los conflictos laborales que resuelve la jurisdicción social) es de 272 días. Esto nos coloca en la posición 26 de los 35 sistemas analizados. Esta duración estaría por encima de la media del área de la OCDE. Sin embargo, en algunos países la duración es más del doble (Italia) y España se encontraría en línea con países como Francia e incluso por debajo de Inglaterra, mejor parados que nosotros en los datos del Banco Mundial.

1. Algunos resultados destacables: España es un país "lento", aunque no exageradamente, pero es extremadamente litigioso y con recursos bastante descompensados

La nueva base de datos, así como el análisis preliminar ya efectuado a partir de ella, permite observar algunas características propias del sistema judicial español y algunas regularidades en perspectiva internacional que, sin restar gravedad a nuestras carencias, no necesariamente coinciden con los datos publicados hasta ahora.

La tabla 1 muestra los resultados en cuanto a duración de los procedimientos para los países analizados. La duración media global de la primera instancia se eleva a 238 días. España, con 272 días, estaría por encima de la media pero con una duración algo inferior a Francia (274) y claramente menor que Inglaterra y Gales (350).

TABLA 1: Duración (en días) de los procedimientos judiciales en los países de la OCDE

| País | Primera instancia | Segunda instancia | Tribunal Supremo | Duración total | Duración total según <i>Doing Business</i> |
|-----------------|-------------------|-------------------|------------------|----------------|--|
| Australia | 192 | 287 | | | 395 |
| Austria | 129 | | | | 397 |
| Bélgica* | 233 | | | | 505 |
| República Checa | 135 | 77 | 313 | 524 | 611 |

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.

| | | | | | |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dinamarca | 199 | 127 | | | 410 |
| Inglaterra y Gales | 350 | | | | 399 |
| 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 |
| Sudafrica* | 258 | | | | 600 |
| España | 272 | 189 | 316 | 778 | 515 |
| Suecia | 186 | 117 | 225 | 528 | 508 |
| Suiza | 131 | 142 | 95 | 368 | 390 |
| Turquía* | 212 | | | | 420 |
| Media por sistemas legales | | | | | |
| 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 |

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

Como regla general, se observa que los países en los que la duración de los procedimientos en primera instancia es más larga se caracterizan también por duraciones elevadas en segunda instancia. España, sin embargo, disfruta de una segunda instancia más “eficiente” (189 días) que la primera instancia.

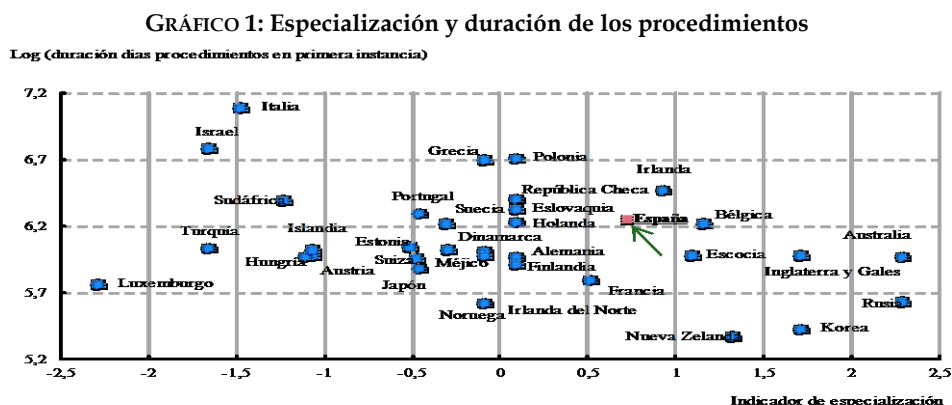
El objetivo del estudio no es el de comparar los *legal origins* o “familias de sistemas jurídicos”; sin embargo, los resultados de la OCDE agrupados por familia sí pueden utilizarse para apreciar las grandes tendencias por “origen legal”. Así, se puede observar que, en media, en el caso de la primera y la segunda instancias, la duración de los procedimientos es menor en los sistemas nórdicos y germánicos que en los de *Common Law*, en los que a su vez es inferior a los de derecho continental de corte francés (donde estamos nosotros). Estos nuevos resultados contrastan con los del *Doing Business*, según los cuales los sistemas de *Common Law* obtenían mejores resultados que el sistema germánico.

Las distintas duraciones de los procedimientos pueden explicarse parcialmente por diferentes factores institucionales presentes en cada país. Estos factores pueden ser de “oferta” o de “demanda” de servicios de justicia, es decir, factores que afectan a la judicatura y a la estructura del sistema judicial, por un lado, y factores que afectan a los usuarios del sistema a la hora de demandar sus servicios, por otro.

2. Factores de “oferta”: España poseería un nivel de especialización aceptable... pero pobres resultados en cuanto al personal al servicio de la administración de justicia o al uso de nuevas tecnologías

Entre lo positivo para España cabe hablar de la especialización de algunos tipos de órganos judiciales. El estudio concluye que la especialización por materias parece tener un impacto positivo sobre la eficiencia de la justicia, al menos en el caso concreto de los juzgados mercantiles. Eso sí, solo existen efectos positivos cuando la especialización es elevada (es decir, que se da en, al menos, tres materias mercantiles distintas)⁴.

Como se observa en el gráfico 1, España disfrutaría de una mayor especialización de sus jueces que la mayoría de países de la OCDE lo que podría estar incidiendo positivamente en los tiempos de resolución.



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

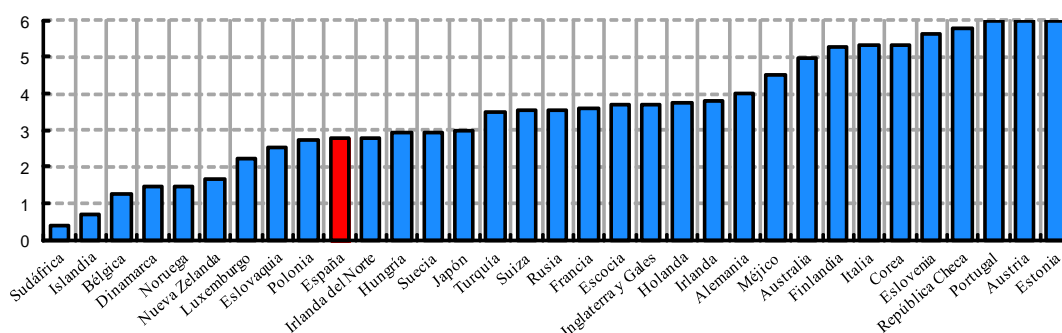
⁴ El análisis de la OCDE desarrolla un indicador (factor) obtenido mediante el análisis de componentes principales (PCA) que se correlaciona positivamente con la existencia de juzgados de lo mercantil que abarquen al menos tres materias mercantiles especializadas.

Sin embargo, existen numerosos factores en el lado negativo que no parecen favorecer la eficacia del sistema judicial español. Por un lado, la duración de los procedimientos parece quedar afectada –para mal– por la falta de disponibilidad de personal de apoyo de los jueces (en sentido amplio, letrados, asistencia administrativa, etc.). Sin sorpresa, mayores niveles de apoyo a los jueces se correlacionan con menores duraciones de los procedimientos, sea cual sea el tipo de asistente disponible. España dijo contar con 4.456 “asistentes” para un número –declarado oficialmente– de 4.689 jueces o magistrados (incluyendo primera instancia, segunda instancia y casación o última instancia), lo que implica un ratio de 0’95. Este ratio está por debajo de la media de los países analizados (1’6) y lejos de los países de *Common Law* y germánicos (con medias de 2’2 y 2, respectivamente).

Con todo, el elemento negativo más claro en el caso de España se encuentra en la falta de uso de tecnologías de la información en la justicia. La implementación de nuevas tecnologías, en un sentido amplio (un indicador que engloba aspectos tan dispares como la disponibilidad de procedimientos electrónicos para resolver los casos de menor cuantía o la posibilidad de realizar videoconferencias) se encuentra infradesarrollada en España si nos comparamos con otros países de la OCDE (véase el gráfico 2).

GRÁFICO 2: Implementación de las nuevas tecnologías de la información en los tribunales

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



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

3. Factores de “demanda”: España es uno de los países más litigiosos del mundo

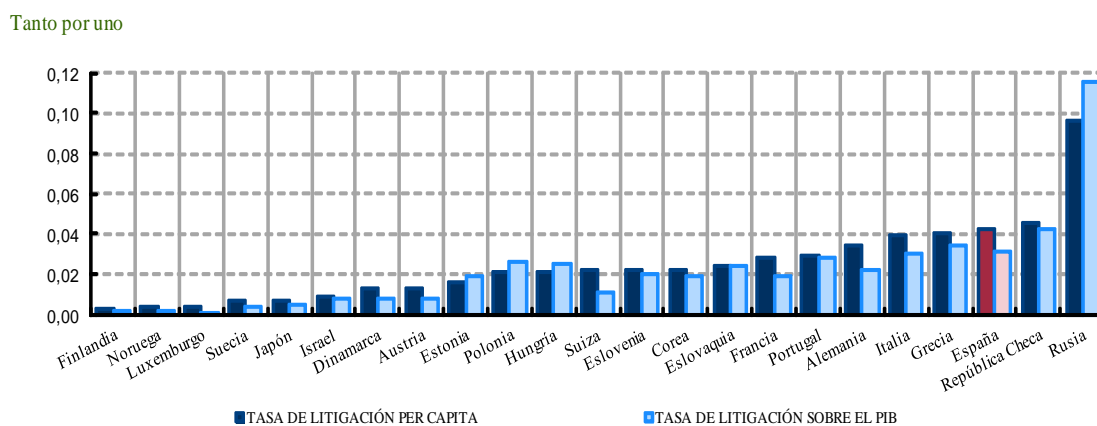
La dilación en el funcionamiento de los tribunales en un país puede deberse, naturalmente, entre otros factores, a un exceso de carga de trabajo dados los recursos de los que se dispone. En otras palabras, un mayor número de litigios implica que los tribunales se enfrentan a una mayor cantidad de casos por resolver. El aumento de la carga de trabajo es probable que genere mayor congestión del sistema judicial y que, por tanto, los plazos de resolución se alarguen. Las estimaciones realizadas a partir de la nueva base de datos de la OCDE muestran evidencia muy robusta en este sentido.

La demanda de servicios judiciales en un país determinado puede ser aproximada mediante las denominadas “tasas de litigación”, es decir, el número de conflictos (litigios) que se someten a los tribunales, per cápita o en términos del PIB del país. El gráfico 3 muestra los resultados para los distintos países de la OCDE. Las tasas varían considerablemente entre países, dándose un caso por cada diez personas en Rusia (0’096 casos per cápita) y menos de uno por cada tres centenares de personas en Finlandia (0’003 casos per cápita). España tendría una de las tasas de litigación más altas de la OCDE con 0’042 casos per cápita, configurándose como un problema fundamental para explicar la lentitud de funcionamiento de nuestro sistema judicial.

Un análisis de largo plazo⁵ permite observar que la capacidad de resolución de los tribunales españoles, en algunas materias, se ha reducido desde 2001 a pesar de la aprobación de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (lo que podría tener que ver con el aumento de la litigiosidad).

Aunque queda mucho trabajo por hacer para aclarar las causas de la altísima litigiosidad española –en parte por el desconocimiento de nuestra anomalía, que no es generalmente percibida–, el estudio de la OCDE apunta a que muchos factores tras la misma no son exógenos al sistema de justicia o al sistema jurídico en su conjunto. Las altas tasas de litigación, para el conjunto de la OCDE, parecen venir asociadas a la baja calidad técnica de la regulación, la lentitud o falta de transparencia en su implementación, o a un bajo nivel de integridad de la administración pública. También parecen desempeñar un papel los bajos costes de litigar o, del lado de la abogacía, el modo de determinar la retribución de los abogados.

GRÁFICO 3: Litigiosidad per cápita y en porcentaje del PIB



Fuentes: 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 resumen, la nueva base de datos muestra que las diferencias en la eficiencia de los sistemas judiciales de los distintos países de la OCDE son significativas. El sistema judicial español necesita de más tiempo que la media de la OCDE para resolver un litigio privado. Este dato requiere atención por parte de nuestros gobernantes. Es necesario reconocer, sin embargo, que los resultados no son tan negativos como los publicados por el *Doing Business* elaborado por el Banco Mundial, aunque eso es magro consuelo.

El mal resultado de España parece explicarse en buena medida por sus altísimas tasas de litigiosidad, lo que se agrava por algunas deficiencias estructurales de los tribunales (falta de uso de tecnologías de la información o escaso personal de apoyo para los jueces). Las políticas de justicia debieran pues centrarse en las medidas que puedan producir mejoras en los factores causales de esas carencias.

Juan S. Mora-Sanguinetti⁶
Fernando Gómez Pomar

⁶ Banco de España - Eurosistema. Las opiniones son las del autor y no coinciden necesariamente con aquellas del Banco de España - Eurosistema. Contacto: juans.mora@bde.es