

ESTUDIOS

CF

DICIEMBRE 2016

IMPLICACIONES
ECONÓMICAS
DEL FUNCIONAMIENTO
DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

economistas
Consejo General



IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

DICIEMBRE 2016



economistas
Consejo General

En cuanto colaboradores de la Administración de Justicia, los economistas hemos dedicado tiempo y esfuerzo, desde hace años, a analizar algunos aspectos del ámbito judicial. Así, desde el Consejo General de Economistas y los colegios que lo conforman hemos realizado diversos informes específicos sobre materia pericial, concursal, administración judicial, segunda oportunidad y, más recientemente, mediación.

Si bien la influencia de la Justicia en el ámbito social ha sido objeto de abundantes estudios, los efectos económicos derivados de su buen o mal funcionamiento no han tenido un desarrollo similar. De ahí que hayamos decidido elaborar el presente estudio, con objeto de aportar nuestro pequeño grano de arena en este importante ámbito de influencia de la Justicia.

Para abordar este asunto, hemos estructurado el trabajo en DOS PARTES DIFERENCIADAS. LA PRIMERA PARTE, TITULADA “MARCO DE REFLEXIÓN”, consiste en un trabajo realizado por el catedrático de Historia del Pensamiento Económico, **Victoriano Martín**, quien, a petición del Consejo General de Economistas, ha realizado una reflexión personal sobre el papel de la Justicia en la actividad económica y las implicaciones económicas del sistema judicial, con objeto de enmarcar el estudio y contribuir al debate.

LA SEGUNDA PARTE, “PRINCIPALES INDICADORES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA”, ha sido realizada por el departamento técnico del Registro de Expertos en Economía Forense (REFOR) del Consejo General de Economistas. A la hora de analizar el buen o mal funcionamiento de la Justicia, y sus implicaciones en la economía, hay una serie de cuestiones e indicadores que, necesariamente, han de tenerse en cuenta. En esta segunda parte del estudio, se expone información estadística de diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales –que se halla muy dispersa– sobre los indicadores más importantes para medir la eficacia del funcionamiento de la Justicia, y se hace una comparativa del grado de rendimiento judicial entre España y los diferentes países de la Unión Europea. En base a estos datos, se extraen una serie de conclusiones y se plantean algunas propuestas de mejora.

Es un hecho que la percepción que tienen los españoles sobre el funcionamiento de su sistema judicial es menos favorable que la del resto de ciudadanos europeos. Con este estudio hemos pretendido ver en qué posición se encuentra España con respecto al resto de Europa en cada uno de los principales indicadores, para ver si los datos se corresponden con esa percepción negativa.

Para concluir, me gustaría dar las gracias a **Victoriano Martín** y a todo el equipo técnico del Registro de Expertos en Economía Forense (REFOR) del Consejo General de Economistas –dirigido por su secretario técnico, **Alberto Velasco**–. También merecen una mención especial **Alfred Albiol** y **Juan Carlos Robles** –presidente y vicepresidente del REFOR-CGE, respectivamente– y el decano del Colegio de Economistas de Madrid, **Pascual Fernández**, cuyas ideas han sido muy importantes para centrar este trabajo.

Valentín Pich
PRESIDENTE

ÍNDICE GENERAL

PARTE 1

| | |
|--------------------------|----|
| Marco de reflexión | 07 |
|--------------------------|----|

PARTE 2

| | |
|---------------------------------|----|
| Principales indicadores | 23 |
| Conclusiones y propuestas | 56 |

ANEXO

| | |
|--------------------|----|
| Bibliografía | 62 |
|--------------------|----|

MARCO DE REFLEXIÓN

Victoriano Martín Martín

CATEDRÁTICO DE HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO



ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 09 |
| DOCTRINA CANÓNICA DEL PAPEL DE LA JUSTICIA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA A LA LUZ DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL | 10 |
| ALGUNAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL SISTEMA JUDICIAL EN ESPAÑA | 13 |
| EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL Y LA PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL | 18 |
| A MODO DE RECAPITULACIÓN | 22 |

INTRODUCCIÓN

Intentamos analizar las implicaciones económicas del sistema judicial español. El análisis lo vamos a realizar a la luz de la Nueva Economía Institucional (NEI) y en menor medida a la luz de otros dos programas de investigación, esto es, el Análisis Económico del Derecho y de la Elección Pública. Para conseguir este objetivo comenzamos pasando revista siquiera de forma sintética de la que podríamos denominar doctrina canónica del papel de la Justicia en la actividad económica a la luz de la Nueva Economía Institucional.

“El funcionamiento del sistema judicial influye en el desarrollo de los mercados financieros lo que, a su vez, facilitará el aumento de la inversión y del volumen de actividad. La seguridad jurídica, garantizada por un marco legal estable y la consiguiente eficacia del sistema judicial, sirve de incentivo a los empresarios para desplegar su capacidad innovadora para mejorar la productividad y potenciar el crecimiento económico”

Partimos de la idea de que el marco institucional condiciona el funcionamiento de la economía, ya que las instituciones económicas configuran la estructura de incentivos de los agentes económicos en su toma de decisiones. Entre las instituciones más relevantes para el crecimiento económico tenemos que referirnos a las normas que regulan la actividad de los agentes económicos. Ya que las normas regulan la actividad económica, en cuanto que se trata de un factor determinante de la estructura de incentivos para empresarios, profesionales y trabajadores. Insistiremos en que las leyes regulan la creación y la localización o deslocalización de empresas, establecen las reglas de la competencia así como de la utilización de los factores, con lo que se convierten en elementos de capital importancia en la toma de decisiones de inversión y de creación de empleo.

Nos referiremos también a las denominadas instituciones informales, como son el grado de cumplimiento de las normas y de los contratos, los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas, y que, en última instancia, establecen lo que es permisible o no en las relaciones entre los individuos. Veremos cómo el funcionamiento del sistema judicial influye en el desarrollo de los mercados financieros lo que, a su vez, facilitará el aumento de la inversión y del volumen de actividad. Analizaremos el impacto del sistema impositivo, así como de la regulación del comercio exterior, y cómo la seguridad jurídica, garantizada por un marco legal estable y la consiguiente eficacia del sistema judicial incentivará a los empresarios a desplegar su capacidad innovadora para mejorar la productividad y potenciar el crecimiento económico.

Pasaremos después a analizar algunas implicaciones económicas del sistema judicial en España. Analizaremos aspectos tales como el impacto de la Justicia en el tamaño medio de las empresas españolas, su entrada en el mercado, el nivel de emprendimiento, la disponibilidad del crédito y las distorsiones en los mercados de alquiler y propiedad de la vivienda.

Utilizaremos distintas medidas de eficacia para analizar la comparativa internacional del grado de rendimiento judicial; entre estas medidas cabe destacar: la duración de los procedimientos, la tasa de liquidación del sistema judicial español, la tasa de morosidad a escala local, el tiempo medio para resolver una disputa comercial, el grado de especialización judicial y la tasa de litigación.

Finalmente nos detendremos en el marco normativo español y la percepción negativa de los ciudadanos del funcionamiento del sistema judicial.

DOCTRINA CANÓNICA DEL PAPEL DE LA JUSTICIA EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA A LA LUZ DE LA NUEVA ECONOMÍA INSTITUCIONAL

El marco institucional, las instituciones en un sentido amplio, condiciona el funcionamiento de la economía, ya que las instituciones económicas configuran la estructura de incentivos de los agentes económicos en su toma de decisiones. De ahí la importancia de la calidad institucional para interpretar el crecimiento o el atraso de la economía de los diferentes países. Pues bien, entre las instituciones más relevantes para el crecimiento económico tenemos que referirnos a las normas que regulan la actividad de los agentes económicos. Una literatura cada vez más abundante a escala internacional pone de manifiesto que un sistema judicial eficiente es necesario para garantizar el desarrollo económico. El desarrollo de los mercados requiere una regulación bien diseñada y un sistema eficiente de ejecución para garantizar su cumplimiento. Ahora bien, la ejecución de la regulación o de los contratos entre empresas o particulares puede realizarse o bien por el sistema judicial o bien por mecanismos privados como es el arbitraje o la mediación, si bien es verdad que es del sistema judicial del que depende el buen funcionamiento de todos los demás mecanismos.

La calidad de las normas, que regulan e imponen restricciones a la actividad económica, en cuanto que se trata de un factor determinante de la estructura de incentivos para empresarios, profesionales y trabajadores, desempeña un papel fundamental a la hora de explicar el crecimiento o el atraso económico.

“Es doctrina generalmente aceptada que las leyes regulan la creación y la localización o deslocalización de empresas, establecen las reglas de la competencia así como de la utilización de los factores, con lo que se convierten en elementos de capital importancia en la toma de decisiones de inversión y de creación de empleo”

Es doctrina generalmente aceptada que las leyes regulan la creación y la localización o deslocalización de empresas, establecen las reglas de la competencia así como de la utilización de los factores, con lo que se convierten en elementos de capital importancia en la toma de decisiones de inversión y de creación de empleo.

Tal vez el pilar más importante de la Nueva Economía Institucional es algo que los economistas vienen defendiendo desde épocas tempranas al resaltar que la función fundamental del Estado consiste en la defensa y garantía de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Pues bien para el buen funcionamiento de los mercados se requiere la libertad de contratación de los agentes así como la existencia de mecanismos de control que garanticen el cumplimiento de los contratos. El control lo realiza el sistema judicial y de su calidad de funcionamiento va a depender el grado de seguridad jurídica, los costes de transacción y en definitiva la eficiencia de la economía.

Parece evidente que aquí nos interesan, especialmente, aquellas instituciones de carácter normativo que regulan la convivencia de los individuos en sus relaciones políticas y sobre todo económicas, esto es, instituciones denominadas formales, entre las que caben señalar las normas de diferentes rangos, el sistema judicial en su conjunto, las distintas Administraciones públicas de las que emanan las normas, además de ser las encargadas de aplicarlas, los mercados organizados, los diferentes contratos y asociaciones. Pero es necesario referirse también a las denominadas instituciones informales, como son el grado de cumplimiento de las normas y de los contratos, los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas, y que, en última instancia, establecen lo que es permisible o no en las relaciones entre los individuos.

Los agentes económicos, que toman decisiones de acuerdo con su propio interés, están condicionados por las regulaciones existentes, por la seguridad que perciban en el marco normativo y por la confianza en que podrán disfrutar del fruto de su trabajo. La seguridad jurídica es de capital importancia para los emprendedores. Las normas no deben imponer restricciones innecesarias, pero deben cumplirse y hacerse cumplir por quienes tienen que aplicarlas, lo que debe hacerse con transparencia e imparcialidad. Es necesaria la existencia de una cultura de cumplimiento de los contratos y todo tipo de acuerdos; y en este sentido los incumplidores deben sufrir la censura social y la acción correctiva de la Justicia.

“Existe un consenso a escala internacional de que un sistema judicial eficiente es necesario para garantizar el desarrollo económico. El desarrollo de los mercados requiere una regulación bien diseñada y un sistema eficiente de ejecución para garantizar su cumplimiento”

La toma de decisiones de los agentes económicos se hace a la luz del marco institucional y deben percibir la permanencia y estabilidad de las reglas del juego, esto es, el conjunto de regulaciones. La mala calidad institucional, caracterizada por la indefinición del marco normativo, el comportamiento discrecional en las decisiones de los reguladores, el incumplimiento frecuente de las leyes y contratos, así como la presencia de otras restricciones que perturban el buen funcionamiento de los mercados, restricciones tales como la existencia de barreras de entrada, estructuras poco competitivas, los fallos en los mercados de capitales que dificultan la financiación externa debido a la falta de eficiencia del sistema judicial –tanto en la fase de declaración como, sobre todo, en la de ejecución– desincentivan a los nuevos empresarios y sobre todo a los innovadores, ya que todo ello genera una estructura de incentivos adversa.

La seguridad jurídica y la eficiencia del sistema judicial implican la estabilidad de las normas y su aplicación universal e indiscriminada, la protección de los derechos de propiedad y la garantía del cumplimiento de los contratos y de las normas. En el mismo orden de cosas se necesitan Administraciones Públicas eficaces y transparentes, ya que la mayor parte de las normas que regulan la actividad económica por una parte son elaboradas por las propias Administraciones, pero también las aplican.

El buen funcionamiento del sistema judicial constituye un incentivo para un mayor desarrollo de los mercados financieros lo que, a su vez, facilitará el aumento de la inversión y del volumen de actividad; de la misma forma tendrá un impacto positivo sobre el tamaño de las empresas, su capacidad de crecimiento y el grado de especialización, pues una mejor defensa de los derechos de acreedores y deudores en los contratos de préstamo mejora el desarrollo de los mercados de deuda, préstamos de mayor cuantía, plazos más largos de vencimiento y menores primas de riesgo.

Por el contrario, la ineficacia del sistema judicial constituye una rémora para el crecimiento económico ya que dificulta la utilización de los recursos y de la tecnología disponible por parte de los agentes; también puede tener efectos perversos sobre el mercado de la vivienda y su derivación en el mercado de trabajo.

El peso relativo del mercado de alquiler frente al mercado de propiedad de la vivienda puede ser relevante a través de los incentivos a la movilidad interregional de la población laboral, que tiende a reducirse si el mercado de alquiler está menos desarrollado. En efecto, una mayor percepción de inseguridad jurídica por parte del propietario a la hora de ejecutar una sentencia a su favor en caso de incumplimiento del contrato por el arrendatario redundará en una menor oferta de viviendas en el mercado de alquiler. Un aumento de la eficiencia judicial en la etapa de ejecución tendrá un efecto positivo en el mercado de alquiler.

El sistema impositivo puede también generar una estructura de incentivos adversa tanto para los inversores como para la productividad laboral, con los consiguientes efectos sobre el crecimiento económico. La regulación del comercio exterior puede afectar a la toma de decisiones de los empresarios a la hora de realizar inversiones, pues tal regulación afecta tanto a la importación de bienes de equipo necesarios para el proceso productivo, como a la exportación de los productos acabados, con los consiguientes efectos sobre el crecimiento.

“La seguridad jurídica, garantizada por un marco legal estable, y la consiguiente eficacia del sistema judicial incentivarán a los empresarios a desplegar su capacidad innovadora para mejorar la productividad y potenciar el crecimiento económico”

Otra de las cuestiones que ha puesto de manifiesto la Nueva Economía Institucional, como elemento determinante en la toma de decisiones de los agentes económicos, es la seguridad jurídica, lo que implica un marco legal estable que garantice, según adelantábamos más arriba, el cumplimiento de la ley, la defensa de los derechos de propiedad, y que los contratos lleguen a buen puerto, lo que implica a su vez una administración de Justicia eficaz e independiente. Pues solo la seguridad jurídica, garantizada por un marco legal estable, y la consiguiente eficacia del sistema judicial incentivarán a los empresarios a desplegar su capacidad innovadora para mejorar la productividad y potenciar el crecimiento económico.

A fin de garantizar la eficacia del sistema judicial es necesario contar con Administraciones Públicas transparentes y eficaces, pues la mayor parte de las normas que regulan la actividad económica no solo proceden de las propias Administraciones sino que también son aplicadas por ellas. De lo contrario, pueden generar una estructura de incentivos adversa y potenciar la economía informal o sumergida, una circunstancia que a la luz de los altos niveles de desempleo debe ser analizada con cuidado en el caso de la economía española. La falta de transparencia en unas Administraciones controladas por políticos y funcionarios, que a su vez controlan permisos, licencias, concesiones, contratos públicos y otros derechos igualmente públicos, constituye un incentivo constante a la corrupción y a la desmoralización de la clase empresarial; ya que todo ello aumenta los costes de transacción y genera incertidumbre. Este último aspecto es otro que necesita especial atención en el caso de la economía española.

ALGUNAS IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL SISTEMA JUDICIAL EN ESPAÑA

Pues bien, una vez que hemos expuesto siquiera de forma sintética la que podíamos denominar doctrina canónica del papel de la Justicia en la actividad económica a la luz de la Nueva Economía Institucional, parece necesario analizar las implicaciones económicas del sistema judicial en España. Aunque parece conveniente y necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo previo del complejo, cambiante y hasta imprevisible marco normativo español, lo que genera inseguridad e incertidumbre y se traduce en altos costes e ineficiencia del sistema. El sistema normativo español es justo lo contrario de lo que recomendaba allá por 1554-5 Domingo de Soto (1494-1560), que *"la ley se establece no para que esté en vigor poco tiempo, sino para que dure largos siglos. ... Pues los Estados suelen sufrir grave daño con el cambio frecuente de las leyes"* (Domingo de Soto, *De iustitia et iure*, 1968, I, vi, 1, p. 45). Y más alejado todavía de esa buena síntesis de lo que llamamos eficiencia del sistema judicial la despliega Cervantes, cuando don Quijote en carta a Sancho Panza, gobernador de la ínsula Barataria, le aconsejaba: *"No hagas muchas pragmáticas, y si las hicieres, procura que sean buenas y sobre todo que se guarden y cumplan"* (Cervantes, el *Quijote*, II, 51). Pero antes ya lo había dicho Cicerón, *"si no es absolutamente necesario que exista una norma entonces es absolutamente necesario que no exista"*.

Parece conveniente analizar aspectos tales como el impacto de la Justicia en: el tamaño medio de las empresas españolas, su entrada en el mercado, el nivel de emprendimiento, la disponibilidad del crédito y las distorsiones en los mercados de alquiler y propiedad de la vivienda. La información se basa en Juan S. Sanguinetti, *"Evidencia reciente sobre los efectos económicos del funcionamiento de la Justicia en España"*, *Boletín Económico*, Enero 2016, Banco de España.

"La falta de eficacia del sistema judicial puede considerarse un coste fijo que han de pagar las empresas que litigan, lo que representa una barrera proporcionalmente más alta para un emprendedor o para las empresas de menor tamaño"

García-Posada y Mora-Sanguinetti (2014) y (2015) ponen de manifiesto que tanto la entrada de empresas como la productividad de la economía española han sido bajas durante los últimos años. Analizan los determinantes de la entrada de nuevas empresas fijándose específicamente en el papel representado por el diseño y la eficacia del sistema judicial al servicio de las empresas. Una mayor eficacia de la Justicia aproximada por la tasa de congestión de los juzgados a escala local, medida por el cociente entre el número de casos pendientes de resolución más el número de casos nuevos que ingresan en el sistema judicial en un momento determinado de tiempo, dividido por el número de casos que el sistema es capaz de resolver en ese momento, está relacionada con un mayor tamaño y crecimiento de las empresas españolas, así como con un flujo de entrada de nuevas empresas más elevado; aunque este último efecto solo es significativo para el caso de los emprendedores. La eficacia de la Justicia no parece tener efecto en la tasa de salida. El resultado, según los autores, parece explicarse por el hecho de que la falta de eficacia del sistema judicial puede considerarse un coste fijo que han de pagar las empresas que litigan, lo que representa una barrera proporcionalmente más alta para un emprendedor o para las empresas de menor tamaño.

Otro aspecto digno de análisis es la diferencia en las consecuencias económicas de los diferentes tipos de procedimientos judiciales en España. El buen funcionamiento de los procesos civiles que declaran la existencia de una deuda, o el incumplimiento de un contrato —procesos declarativos, esto es, el juicio ordinario— es de capital importancia para favorecer el tamaño y el aumento de las empresas y la entrada de nuevos competidores. Pero es

la eficacia del sistema judicial en la fase ejecutiva cuando se hacen cumplir a la fuerza las sentencias incumplidas por los deudores, lo que hace que aumente el mercado de alquiler frente al mercado de propiedad.

“Un aumento de la tasa de liquidación de la ejecución, medida por el cociente entre el número de casos resuelto y la suma de casos pendientes al inicio del procedimiento más los casos iniciados en el periodo, aumenta la proporción del crédito total respecto del producto interior bruto”

Los distintos tipos de procedimiento judicial en España afectan también al funcionamiento de mercado del crédito. Ahora bien, los efectos relevantes en términos cuantitativos solo se producen en la etapa de ejecución del procedimiento. Lo que nos muestra la evidencia empírica al respecto, según se desprende del análisis de Mora-Sanguinetti y otros de 2016, es que un aumento de la tasa de liquidación de la ejecución, medida por el cociente entre el número de casos resuelto y la suma de casos pendientes al inicio del procedimiento más los casos iniciados en el periodo, aumenta la proporción del crédito total respecto del producto interior bruto.

De la misma forma, si se analiza la tasa de morosidad a escala local, los mismos autores encuentran que durante la crisis, que se manifiesta a finales de 2007, las provincias españolas con una mayor eficacia judicial en la fase de declaración tuvieron unas tasas de morosidad, en términos comparativos, más reducidas; sin duda, según apuntan los autores del estudio, debido a la existencia de intereses de demora que contempla la legislación española en caso de impago.

“Las provincias españolas con una mayor eficacia judicial en la fase de declaración tuvieron unas tasas de morosidad, en términos comparativos, más reducidas”

Existen estudios que analizan el funcionamiento del sistema judicial de forma comparada entre economías. Pero la comparación entre los distintos sistemas judiciales no es fácil, sobre todo cuando se trata de países de distinta familia legal. En este sentido, los países suelen agruparse en aquellos de “derecho francés” —que rige en países como España, Francia o México— los de “derecho común” o de “derecho anglosajón” —como Inglaterra o Australia— los de “derecho germánico” —como Alemania o Japón— y aquellos de “derecho nórdico” como Finlandia o Suecia.

La OCDE, en colaboración con el Banco de España y la Banca d'Italia, ha elaborado una base de datos a fin de obtener información estadística sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales en España y en otros países de la OCDE. Esta base de datos complementa la evidencia proporcionada por el proyecto *Doing Business* del Banco Mundial, así como la información de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ); en el caso de España existe información local a escala de juzgado a partir de datos del Consejo General de Poder Judicial (CGPJ).

Se pueden utilizar distintas medidas de eficacia para analizar la comparativa internacional del grado de rendimiento judicial. Entre estas medidas cabe destacar la duración de los procedimientos, especialmente se suele considerar como criterio del grado de funcionamiento del sistema judicial la duración de los procedimientos que resuelven conflictos civiles, esto es, entre sujetos privados, ya que esta suele ser la jurisdicción con mayor número de litigios.

Según los datos aportados por Juan S. Mora-Sanguinetti (Mora-Sanguinetti 2016) —de donde reproducimos los cuadros 1, 2 y 3— la duración media global de la primera instancia civil en los países de la OCDE sería de 238 días

y de 272 en España (ver Cuadro 1). Esta media sería inferior a la de países con sistemas legales de derecho francés, como Italia o Francia, pero superior a la de países de derecho común (anglosajón), germánico o nórdico. Los resultados son similares a los publicados en 2014 por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ). Según esta fuente, España tardaría 264 días en resolver un conflicto, Alemania 183 días, Francia 311 días y en Italia se emplearían 590 días. De acuerdo con los indicadores del *Doing Business* del Banco Mundial, España invertiría 510 días para resolver un conflicto de carácter comercial, frente a los 429 días de Alemania, los 395 de Francia y los 1.120 días de Italia.

DURACIÓN (EN DÍAS) SEGÚN LOS PRINCIPALES RESULTADOS Y CLASIFICACIONES INTERNACIONALES **CUADRO 1**

| País | <i>Doing Business</i> [Banco Mundial (2015)] | CEPEJ (2014) | OCDE (2013) |
|--|--|---|---|
| | Tiempo medio de resolución de una disputa (indicador de cumplimiento de contratos) | Plazo medio de resolución en los litigios civiles y mercantiles | Duración media del litigio en primera instancia |
| España | 510 | 264 | 272 |
| Francia | 395 | 311 | 274 |
| Italia | 1.120 | 590 | 564 |
| Alemania | 429 | 183 | 200 |
| Reino Unido | 437 | — | 350 (a) |
| Promedio general | 538,3 (b) | 246 | 238 |
| Promedio por sistemas legales (c) | | | |
| Derecho común o anglosajón | 545,5 | — | 243 |
| Derecho francés | 646,1 | 315,7 | 304 |
| Derecho germánico | 526,1 | 213,3 | 200 |
| Derecho nórdico | 360,6 | 207,3 | 195 |
| Derecho de antiguos países socialistas | 307 | 40 | 176 |

FUENTES: Banco Mundial (2015), CEPEJ (2014) y Palumbo *et al.* (2013).

a. Inglaterra y Gales.
b. OCDE.
c. Las familias legales provienen de la clasificación de Djankov *et al.* (2007).

A partir de los indicadores del *Doing Business* o bien a la luz de los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), se puede obtener una medida de la evolución de la eficiencia judicial en España. Según los indicadores de *Doing Business*, el tiempo medio para resolver una disputa comercial en España apenas ha variado entre 2003 y 2015, ya que pasó de 515 en 2003 a 510 en 2015. Ya nos referíamos más arriba a la tasa de liquidación del sistema judicial, calculada a partir de la agregación de datos individuales de los juzgados a lo largo del tiempo obtenidos del CGPJ, y que mide el número de casos que el sistema resuelve en un tiempo determinado dividido por el número de casos pendientes de resolución al inicio más los casos que ingresan en el sistema. Una mayor tasa de liquidación muestra una mayor eficacia del sistema judicial.

Pues bien, la tasa de liquidación del sistema judicial español, medida para los juzgados de primera instancia e instrucción, de acuerdo con el Banco de España, a partir de los datos del CGPJ (2015), se mantuvo relativamente estable en el periodo 2002-2014, se reduce en los años de expansión económica y los primeros años de la última recesión y aumenta en el periodo más reciente. Parece que la mejora de los últimos años se debería a una reducción en el número de litigios ingresados en los tribunales (Mora-Sanguinetti 2016).

La eficacia del sistema judicial puede medirse también a través de la interrelación entre los factores denominados de oferta —como son los elementos relativos al diseño y estructura del sistema judicial— y la demanda —esto es, el flujo de litigios planteados ante los tribunales a los que se enfrenta el sistema—. Nos podemos aproximar al concepto de oferta a través del número de litigios que el sistema judicial, dependiendo de los recursos puestos a

su disposición, puede resolver en un periodo determinado. Mientras que al concepto de demanda podemos aproximarnos por el número de litigios iniciados en un momento determinado.

Según los criterios enunciados, el funcionamiento de los sistemas judiciales puede verse afectado por los recursos humanos disponibles. Según los datos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) para el año 2014, España dispone de 11,2 jueces por 100.000 habitantes –frente a los 21 de media de los países analizados por la CEPEJ– Alemania dispone de 24,7, Italia 10,6 y Francia 10,7. La media de la UE-15 es de 15,4 (ver cuadro 2).

| País | Gasto público per cápita asignado a los tribunales | Peso de las tasas judiciales en el presupuesto asignado a los tribunales | Porcentaje de juzgados de primera instancia especializados | Número de jueces de carrera por cada 100.000 habitantes | Puntuación en tecnologías de la información |
|------------------|--|--|--|---|---|
| España | 27,0 | 13,8 | 38,3 | 11,2 | 56 |
| Francia | — | — | 59,7 | 10,7 | 55 |
| Italia | 50,0 | 15,6 | 6,6 | 10,6 | 62 |
| Alemania | 103,5 | 43,0 | 24,6 | 24,7 | 58 |
| Reino Unido (a) | 42,2 | 24,6 | — | 3,6 | 62 |
| Promedio general | 34,8 | 26,4 | 26,1 | 21,0 | 53,4 |
| Promedio UE-15 | 50,4 | 29,2 | 28,9 | 15,4 | 56,3 |

FUENTE: CEPEJ (2014).

a Inglaterra y Gales.

Por lo que se refiere a los recursos financieros, según los datos de la CEPEJ, el gasto público de España invertido en los tribunales es 27 euros por persona. La media de los de la CEPEJ es 34,8 por persona. En Alemania 103,5 euros por persona, en Italia 50 euros, en Inglaterra y Gales 42,2 euros. La media de la UE-15 es de 50,4 euros.

Por lo que se refiere al peso de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales españoles es de 13,8%, frente al 43,0% de Alemania, 24,6% del Reino Unido, 15,6% de Italia; la media de la CEPEJ es de 26,4% y el promedio de la UE-15 es del 29,2%.

El estudio de la CEPEJ de 2014 analiza también la utilización de las nuevas tecnologías y concluye que los órganos judiciales españoles –por lo que se refiere al manejo de medios informáticos– consiguen una puntuación superior a la media de la CEPEJ y similar a la media de la UE-15. España recibe una puntuación en tecnologías de la información de 56, Francia 55, Italia 62, Alemania 58, Reino Unido 62, media de la CEPEJ 53,4 y promedio de UE-15 56,3.

Esta puntuación mide la instalación de medios informáticos en tres áreas distintas de la actividad judicial: el registro y manejo de los casos que llegan a los órganos judiciales; la comunicación e intercambio de información con los usuarios del sistema y finalmente los medios disponibles para la asistencia de jueces y otro personal del juzgado.

El mismo estudio analiza la estructura organizativa, esto es, el grado de especialización judicial, y los datos para España muestran que es relativamente elevado. El 38,3% de los órganos jurisdiccionales españoles de primera instancia está especializado; el 59,7 en Francia, el 6,6 en Italia, el 24,6 en Alemania, la media general es de 26,1 y el promedio UE-15 28,9. Parece que la especialización judicial debiera ir acompañada de una reducción de los plazos de resolución; pero la evidencia empírica para España no avala esta presunción. Domenech y Mora-Sanguinetti (2015) concluyen, tras un análisis internacional de los datos, que la evidencia sobre la relación entre el grado de especialización y la duración de los plazos de resolución es poco concluyente.

Si nos fijamos en la demanda de servicios judiciales, que podemos aproximarnos a ella mediante la tasa de litigación, que sería el número de litigios llevados a los tribunales per cápita o en términos del PIB, tenemos dos

fuentes de información, los datos de la OCDE de 2013 y los de la CEPEJ de 2014. Si nos fijamos en los datos de la CEPEJ, el número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles y mercantiles por cada 100.000 habitantes, España tendría 3.828 —o lo que es lo mismo, una tasa de litigación de en torno a 0,04 casos per cápita— Francia 2.575, Italia 2.600, Alemania 1.961, Reino Unido 1.859. La media de la CEPEJ era de 2.430 y de la UE-15 1.734.

Los datos presentados por la OCDE varían ligeramente, así el número de litigios civiles iniciados por cada 100.000 habitantes serían 4.211 en España, 2.848 en Francia, 3.967 en Italia, 3.466 en Alemania, 3.196 en el Reino Unido. La media general 2.639 y la de la UE-15 2.829. El número de litigios civiles iniciados respecto al PIB, según los datos de la OCDE de 2013, en España era de 1,323, en Francia 0,808, en Italia 1,243, en Alemania 0,919, en el Reino Unido 1,276. La media general 0,936 y de la UE-15 0,850. Los datos de la CEPEJ incluyen también el número de abogados ejercientes por cada 100.000 habitantes, que en España alcanza la cifra de 285,5; 85,7 en Francia, 379,0 en Italia, 200,5 en Alemania. La media general es de 139,5, la media de la UE-15 es de 198,2 (ver cuadro 3).

FACTORES DE DEMANDA DEL SISTEMA JUDICIAL A ESCALA INTERNACIONAL **CUADRO 3**

| Pais | Número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles (y mercantiles) por cada 100.000 habitantes [CEPEJ (2014)] | Número de litigios civiles iniciados por cada 100.000 habitantes [Palumbo <i>et al.</i> (2013)] | Número de litigios civiles iniciados con respecto al PIB [Palumbo <i>et al.</i> (2013)] | Número de abogados ejercientes por cada 100.000 habitantes [CEPEJ (2014)] |
|------------------|--|---|---|---|
| España | 3.828 | 4.211 | 1,323 | 285,5 |
| Francia | 2.575 | 2.848 | 0,808 | 85,7 |
| Italia | 2.600 | 3.967 | 1,243 | 379,0 |
| Alemania | 1.961 | 3.466 | 0,919 | 200,5 |
| Reino Unido (a) | 1.859 | 3.196 | 1,276 | — |
| Promedio general | 2.430 | 2.635 | 0,936 | 139,5 |
| Promedio UE-15 | 1.734 | 2.829 | 0,850 | 198,2 |

FUENTE: CEPEJ (2014).

a Inglaterra y Gales [salvo el caso de la medición de la litigiosidad, en el que se tiene información de Escocia en exclusiva en el caso de la CEPEJ (2014)].

Parece que existe una relación positiva y significativa entre la tasa de litigación y la duración de los procedimientos civiles. Entre los factores que inciden en los incentivos de abogados y de la población en general a litigar, de acuerdo con Mora-Sanguinetti (2016), podemos señalar el coste privado que soportan los agentes que litigan, el volumen y complejidad de las transacciones económicas, el ciclo de la economía, la calidad y complejidad de la normativa y de los procedimientos para resolver conflictos fuera de los tribunales, como la mediación, el arbitraje o la conciliación. Mora-Sanguinetti y Garoupa (2015) demuestran que el número de abogados y las tasas de litigación están relacionados de forma positiva y significativa para el periodo 2001-2010.

Parece que la elevada tasa de litigación en España estaría asociada a que los usuarios del sistema judicial español interiorizan en menor medida que en otros países las externalidades que resultan de llevar un conflicto a los tribunales y que afectan al resto de ciudadanos y empresas, esto es, que los usuarios del sistema judicial español, cuando acuden a los tribunales, como demuestran las cifras anteriores, soportan menores costes que los usuarios de otros países de nuestro entorno, y se trata de unos costes que afectan al resto de ciudadanos y empresas.

Es preocupante que la tasa de litigiosidad en España en 2015 siga siendo la más alta de la Unión Europea. Muchos órganos judiciales soportan cargas excesivas de trabajo y el número de jueces por habitante sigue estando por debajo de la media europea. De aquí el interés de identificar adecuadamente los factores que causan la elevada tasa de litigiosidad en España y analizar las medidas que reduzcan las externalidades negativas derivadas de un uso intensivo del sistema judicial de forma ineficiente.

EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL Y LA PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS DEL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA JUDICIAL

No cabe duda de que los ciudadanos españoles tienen una percepción negativa del funcionamiento del sistema judicial español. Vamos a intentar encontrar algunas explicaciones a este fenómeno. Como ya poníamos de manifiesto más arriba, Carlos Sebastián en su reciente obra *–España estancada. Por qué somos poco eficientes–* no duda en afirmar que “el marco normativo español es complejo, confuso y cambiante”; lo que genera incertidumbre e inseguridad, que a su vez desincentiva la eficacia y el emprendimiento y eleva los costes del sistema. La transparencia, la claridad y la estabilidad de las normas son propiedades necesarias para la seguridad jurídica, y en España no se da ninguna de estas características. Existen importantes lagunas de incumplimiento de normas tanto por parte de los administrados como de los poderes públicos.

El marco en que los agentes económicos españoles tienen que desarrollar su actividad limita de forma importante la eficiencia y el emprendimiento y es la causa del estancamiento de la productividad. La mala calidad de las normas y regulaciones y los incumplimientos de leyes y sentencias por parte de las propias administraciones y por parte de los particulares, están a la orden del día y son el caldo de cultivo en que ha germinado esa percepción tan negativa que los ciudadanos españoles tienen del funcionamiento de la Justicia.

El deterioro institucional es la consecuencia de la forma de ejercer el poder en España, que se caracteriza por la ocupación por parte de los partidos políticos mayoritarios de las instituciones del Estado y por la devaluación de las leyes. Esa forma de ejercer el poder se convierte en un factor determinante del deficiente marco legal, la baja seguridad jurídica y de los déficits de transparencia. Y todo ello ha contribuido a moldear y consolidar una serie de valores adversos al emprendimiento.

El afán de promulgar normas que se ha instalado hace tiempo en España ha devenido en un marco legal complejo, inestable y de mala calidad que genera inseguridad jurídica para los agentes económicos. Este afán ha dotado a nuestro sistema legal de baja calidad y de gran volatilidad.

Desde la restauración de la democracia, la forma de ejercer el poder se caracteriza por la ocupación de las instituciones públicas por las cúpulas de los partidos políticos y por una devaluación de la producción legislativa, debido a los réditos políticos de la promulgación de nuevas normas, al poco valor atribuido al cumplimiento de las mismas y a los incentivos que la norma genera. A la devaluación también han contribuido los frecuentes incumplimientos impunes de las leyes que siempre provocan inseguridad jurídica.

Como ha puesto de manifiesto el colectivo Sansón Carrasco, una abogada del Estado y cuatro notarios, en *¿Hay Derecho? La quiebra del Estado de Derecho y de las instituciones en España*—obra que nos ha guiado en estas reflexiones— “la degradación y el desmantelamiento del Estado de Derecho conducen a la injusticia, la desigualdad y desprotección de los más débiles”. Así mismo, el colectivo Sansón Carrasco considera que lo que está ocurriendo en España avanza a pasos agigantados hacia la degradación a través de la politización de los tribunales y agencias independientes, una corrupción sistémica, los agravios comparativos, el trato a favor de los poderosos, la amenaza de secesión territorial, el declive de la Administración profesional, así como la falta de respeto a las normas jurídicas y la ausencia de principios éticos sólidos. El Estado de Derecho es el garante de los derechos individuales y estos desaparecen con su desmantelamiento.

Los gobernantes españoles cometen multitud de infracciones normativas a cambio de una presunta gestión política. Con demasiada frecuencia escuchamos a los políticos aquello de que “es la hora de la política, no de la aplicación de la ley”, o el tono despectivo de la judicialización de la política, olvidando que el proceso formal de toma de

decisiones del Gobierno debe sujetarse a las normas que regulan ese proceso. El poder del Estado democrático debe estar limitado por normas jurídicas. De lo contrario predomina la incompetencia y la corrupción.

Pero es importante destacar, como señalan estudiosos de la corrupción, como M. Villoria y J. Lizcano (2103), que *"diversos estudios demuestran que la percepción general de la corrupción está fuertemente influida por los escándalos y la cobertura mediática del tema"...* y *"Podemos concluir, así pues, con que en una buena parte de los últimos años se ha producido un peculiar hecho social, por virtud del cual la expansión de la percepción de corrupción no se ha correspondido con la realidad objetiva del fenómeno"*.

El colectivo Sansón Carrasco afirma también que es patente la falta de eficiencia y de independencia de los organismos reguladores; organismos tales como la Comisión Nacional del Mercado de Valores, el Banco de España, el Tribunal de Cuentas o el Consejo Superior del Poder Judicial, y hasta el Tribunal Constitucional (Sansón Carrasco, 2014, p.14). La injerencia en el poder judicial por parte de los partidos políticos constituye una de las mayores amenazas no solo para nuestro sistema democrático también para el Estado de Derecho; pues son los jueces independientes quienes tienen que aplicar las normas de manera imparcial y homogénea. La mala gestión está siendo la norma en la Administración de Justicia. Así mismo, existen deficiencias en el control del órgano de gobierno de los jueces a fin de vigilar los nombramientos en los tribunales superiores, que se tienen que enfrentar con todos aquellos casos que afectan a la clase política. El comportamiento de algunos jueces a la hora de imputar a quienes les nombraron agrava todavía más los escándalos inherentes a la corrupción y la desmoralización de la población.

"El afán de promulgar normas que se ha instalado hace tiempo en España ha devenido en un marco legal complejo, inestable y de mala calidad que genera inseguridad jurídica para los agentes económicos. Este afán ha dotado a nuestro sistema legal de baja calidad y de gran volatilidad."

Hasta aquí nos ha traído la ocupación sistemática de todas las instituciones y de todos los ámbitos de la sociedad, desde la Judicatura a la Universidad, pasando por la Administración, primero por la mayoría absoluta del PSOE en 1982, seguido después por el PP con el mismo éxito.

A todo esto hay que añadir el problema de la organización territorial del Estado. La tristemente famosa singularidad territorial ha sido el factor determinante de la disfuncionalidad de nuestro Estado. Un Estado que se ha mostrado impotente para poner límite al déficit autonómico e imponer el cumplimiento de las sentencias de los tribunales de Justicia.

Pues bien, no creo que sea arriesgado afirmar que la raíz de nuestros males hay que buscarla en el deterioro sistemático que ha sufrido nuestro sistema educativo en los últimos treinta años, deterioro que se ha ido agravando paralelamente al deterioro de nuestro sistema político e institucional. La falta de profesionalidad de la mayoría de nuestra clase política no es ajena al deterioro del sistema educativo, pues cuando el sistema no garantiza una educación de calidad, ni aparecen élites capaces de dirigir, ni masas ilustradas capaces de exigirles responsabilidades.

Tal vez una de las causas más evidentes del deterioro de nuestro sistema judicial sea lo que se conoce ya como "burbuja normativa", esto es el exceso de normas. Son ya tristemente famosas las cien mil leyes que nos regulan, la mayoría autonómicas. Parece ser que el número de disposiciones normativas aprobadas por el Estado y las die-

cisiete autonomías multiplica por diez las producidas por el Estado federal alemán con una población que casi duplica la española (Carlos Sebastián, 2016, p. 36).

No hace falta ser un experto en la materia para primero dudar de que alguien sea capaz de asimilar el millón de páginas que se publican cada año en los boletines oficiales, y en segundo lugar darse cuenta de que tal vorágine normativa es innecesaria e inadecuada para ordenar nuestro Estado y nuestra sociedad. Parece que nuestros políticos están obsesionados con la promulgación de leyes.

Parece que este afán desmesurado de promulgar normas por los diferentes gobiernos viene incentivado por rentabilidad electoral del mismo. La política a nivel autonómico coincide con la nacional en el principio de que publicar una norma tiene un alto rendimiento electoral. Otra característica de nuestro sistema normativo es el uso abusivo del decreto ley, una figura pensada sólo para casos de urgencia. Pues bien, alguien —creo yo con muy buena fortuna— ha aplicado a las normas la explicación de la depreciación de las monedas, también las normas se devalúan por la abundancia.

Parece que el abuso de la propia competencia legislativa es un síndrome universal, como ha puesto de manifiesto la escuela de Elección Pública. En el caso de España el problema se agrava por las diecisiete Comunidades Autónomas con capacidad normativa. Es evidente que en España existe una burbuja normativa y el ordenamiento jurídico autonómico es un caos descoordinado. Las sentencias del Tribunal Constitucional y de otros tribunales se incumplen con demasiada frecuencia. De la misma forma el hecho de que una norma sea declarada inconstitucional no significa nada. Estas normas pueden seguir aplicándose sin mayor problema o pueden ser sustituidas por otras que digan prácticamente lo mismo pero que no hayan sido anuladas.

Una parte importante de los políticos consideran que saltarse la ley e incumplir las sentencias de los tribunales no tiene mayor importancia. El caso Otegui es demasiado reciente, inhabilitado por sentencia firme, dirigentes políticos de diferentes partidos no solo no estaban a favor del cumplimiento de la sentencia, sino que incluso se manifestaron expresamente a favor de las pretensiones de Otegui. Los políticos, a través de acuerdos y pasando por alto el Estado de Derecho, han legislado sin ton ni son en los parlamentos autonómicos, con independencia de la competencia. Ello ha creado una selva normativa que amenaza el Estado de Derecho. El exceso legislativo autonómico tiene consecuencias muy graves tanto en forma de costes de incertidumbre y riesgo para los operadores económicos —tales como seguridad jurídica, competitividad o unidad de mercado— como en términos de Justicia, igualdad ante la ley y libertad individual para los ciudadanos. Existe evidencia empírica suficiente para concluir que a mayor regulación, menos iniciativa privada y menor competitividad. El adagio, atribuido a Tácito, de que cuantas más leyes tiene un Estado, más corrupto es (Sansón Carrasco p. 67) se ajusta al caso español como anillo al dedo.

Uno de los efectos de tanto desenfreno normativo ha sido la ruptura de la unidad de mercado, y la falta de unidad de mercado limita el avance de la productividad, el crecimiento, la creación de empleo y la mejora del bienestar económico. El intervencionismo regional no tiene límites. Hay leyes para todo. Las leyes autonómicas acompañan a los ciudadanos en todos los aspectos de su vida desde que nacen hasta que mueren; se regula hasta extremos preocupantes. Al desenfreno autonómico hay que sumar las correspondientes nacionales así como las correspondientes directivas y reglamentos europeos.

A todo este desbarajuste hay que añadir que los cambios políticos provocan la necesidad de modificar las leyes aprobadas por gobiernos anteriores. Ahora mismo pesa sobre nuestras cabezas el poner patas arriba la nueva Ley de Educación o la Ley sobre Reforma del Mercado de Trabajo.

Parece necesario detener un proceso de degeneración normativa que ha creado un sistema de reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas que es ineficiente en el mejor de los casos. Se necesita un cambio

cultural donde la actividad del Gobierno no se mida por el número de leyes o de decretos que aprueba sino por el nivel de eficacia y eficiencia en la consecución de resultados, incluidos los de tipo normativo.

El colectivo Sansón Carrasco (p.79) insiste en que se legisla mal. Los legisladores españoles hacen un trabajo técnicamente mediocre y cada vez se legisla peor. Las leyes técnicamente defectuosas aumentan el ámbito de discrecionalidad del poder, lo que hoy vale, mañana tal vez no. La abundancia de normas mal hechas es contraria al principio constitucional de seguridad jurídica. Como afirma Friedrich Hayek, tal vez lo que más ha contribuido a la mayor prosperidad de occidente ha sido la seguridad jurídica, que es uno de los elementos fundamentales para atraer capital extranjero.

El problema de los decretos leyes y la abundancia y la excesiva propensión a recurrir a ellos han contribuido al deterioro del armazón de nuestro Estado de Derecho. Un Decreto Ley es una norma con rango de Ley, pero que no emana del Parlamento sino del propio Gobierno.

La mala calidad de la legislación genera inseguridad y aumenta la litigiosidad. Si se quiere aliviar la colapsada Administración de Justicia se necesita legislar mucho mejor. El cambio tan rápido de las normas tiene efectos muy negativos. La Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido modificada desde el año 2000 unas 40 veces; el Código Penal ha cambiado unas 30 veces desde 1995, y lo mismo ocurre con otras muchas normas. Esta inestabilidad provoca que el Tribunal Supremo no llegue a conocer muchas normas porque su vida es demasiado breve. El alto Tribunal necesita estabilidad legal y tiempo para emitir sentencias que interpretan las normas con efectos generales, unas sentencias que constituyen la jurisprudencia, porque la falta de jurisprudencia hace a la sociedad más vulnerable frente al poder ejecutivo y legislativo, ya que no resultan adecuadamente contrapesados por el poder judicial. A todo esto hay que añadir la dificultad de generar un cuerpo de doctrina (Sansón Carrasco p.84).

Sin embargo, los ciudadanos españoles no aprecian que la Administración de Justicia sea uno de los principales problemas de nuestro país: solo la identifican como un problema grave el 2,1% de la población, según el último barómetro del CIS.

A MODO DE RECAPITULACIÓN

- He intentado en este trabajo analizar las implicaciones económicas del sistema judicial español a luz de la *Nueva Economía Institucional* y, en menor medida, a la luz de otros dos programas de investigación, esto es, el *Análisis Económico del Derecho* y de la *Elección Pública*. He partido de una idea central, la idea de que el marco institucional condiciona el funcionamiento de la economía, ya que las instituciones económicas configuran la estructura de incentivos de los agentes económicos en su toma de decisiones. Entre las instituciones más relevantes para el crecimiento económico se han señalado las normas que regulan la actividad de los agentes económicos.
- Ya que las normas regulan la actividad económica —en cuanto que constituyen el factor determinante de la estructura de incentivos para empresarios, profesionales y trabajadores— he insistido en que las leyes regulan la creación y la localización o deslocalización de empresas, establecen las reglas de la competencia así como de la utilización de los factores, con lo que se convierten en elementos de capital importancia en la toma de decisiones de inversión y de creación de empleo.
- Me he referido también a las denominadas instituciones informales, como son el grado de cumplimiento de las normas y de los contratos, los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas, y que, en última instancia, establecen lo que es permisible o no en las relaciones entre los individuos; y aquí aparece una de las grandes debilidades de nuestro sistema judicial, que sin duda ha dado lugar, entre otros males, a la percepción sobre corrupción sistémica que estamos soportando y, lo que es más grave, al avance del deterioro institucional.
- Se ha visto cómo el funcionamiento del sistema judicial influye en el desarrollo de los mercados financieros lo que, a su vez, condiciona el aumento de la inversión y del volumen de actividad. Me he referido al impacto del sistema impositivo, así como de la regulación del comercio exterior, y cómo la seguridad jurídica, garantizada por un marco legal estable y la consiguiente eficacia del sistema judicial, incentivará a los empresarios a desplegar su capacidad innovadora para mejorar la productividad y potenciar el crecimiento económico.
- He analizado algunas implicaciones económicas del sistema judicial en España, tales como el impacto de la Justicia en el tamaño medio de las empresas, su entrada en el mercado, el nivel de emprendimiento, la disponibilidad del crédito y las distorsiones en los mercados de alquiler y propiedad de la vivienda. Se han utilizado distintas medidas de eficacia para analizar la comparativa internacional del grado de rendimiento judicial; entre estas medidas cabe destacar: la duración de los procedimientos, la tasa de liquidación del sistema judicial español, la tasa de morosidad a escala local, el tiempo medio para resolver una disputa comercial, grado de especialización judicial y la tasa de litigación, según aparecen en los cuadros 1, 2 y 3.
- Algunos indicadores sitúan a España en inferioridad de condiciones, pero tal vez sea necesario destacar, en relación con la tasa de litigación, la baja participación de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales, muy inferior al resto de los países de nuestro entorno (*cuadro 2*), al tiempo que la tasa de litigación es sensiblemente superior (*cuadro 3*).
- Finalmente me he detenido en el marco normativo español y la percepción tan negativa que tienen los ciudadanos del funcionamiento del sistema judicial. Tal vez parezca una visión excesivamente negativa del funcionamiento de nuestro sistema judicial, pero existen dos fenómenos preocupantes en el funcionamiento de nuestras instituciones: la percepción sobre la corrupción que afecta a una parte importante de la clase política y lo abultado de la economía sumergida que explica las altas tasas de desempleo.

PRINCIPALES INDICADORES

CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| INTRODUCCIÓN | 24 |
| PRINCIPALES INDICADORES DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA (ESTUDIO COMPARATIVO CON PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA) | 26 |
| Duración de los procedimientos civiles y mercantiles | 26 |
| Tasa de liquidación del sistema judicial | 27 |
| Tiempo medio para resolver una disputa comercial | 27 |
| Recursos humanos | 28 |
| Recursos financieros | 30 |
| Grado de desarrollo tecnológico | 30 |
| Grado de especialización judicial | 32 |
| Tasa de litigiosidad | 32 |
| Tiempo de respuesta judicial | 37 |
| Gasto público per cápita asignado a los tribunales | 39 |
| OTRAS CUESTIONES E INDICADORES A TENER EN CUENTA | 40 |
| Otros indicadores de eficiencia | 40 |
| Desjudicialización de los procedimientos | 42 |
| La Justicia dentro de las políticas generales del país | 46 |
| La percepción de los ciudadanos sobre el funcionamiento de la Justicia .. | 46 |
| Tasas judiciales | 51 |
| El marco normativo español | 53 |
| CONCLUSIONES | 56 |
| PROPUESTAS | 60 |

INTRODUCCIÓN

Existe un consenso a escala internacional de que un sistema judicial eficiente es necesario para garantizar el crecimiento económico. El funcionamiento del sistema judicial influye en el desarrollo de los mercados financieros lo que, a su vez, facilita el aumento de la inversión y del volumen de actividad. Así mismo, la estructura jurídica resulta fundamental para estimular el emprendimiento y la creación de empresas, así como para poder competir en una economía mundial globalizada. Por otra parte, un país que ofrece seguridad jurídica tiene mayores oportunidades de atraer el capital y los recursos productivos que se requieren para crear riqueza y generar empleo.

En esta segunda parte del estudio se expone información estadística de diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales —que se halla muy dispersa— sobre los indicadores más importantes para medir la eficacia del funcionamiento de la Justicia, y se hace una comparativa del grado de rendimiento judicial entre España y los diferentes países de la Unión Europea.

La Administración de Justicia tiene, por tanto, una gran importancia como factor inspirador de confianza económica, y, en consecuencia, en la localización de inversiones, un aspecto al que repetidamente se refieren tanto el Informe sobre Competitividad Global (*Global Competitiveness Report*) elaborado por el *World Economic Forum* como la propia estrategia denominada “*Justicia para el crecimiento*” que propugna la Comisión Europea.

A la hora de analizar el buen o mal funcionamiento de la Justicia, hay una serie de cuestiones e indicadores que, necesariamente, han de tenerse en cuenta. En esta segunda parte del estudio —que ha sido realizada por el departamento técnico del Registro de Expertos en Economía Forense (REFOR) del Consejo General de Economistas— se expone información estadística de diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales —que se halla muy dispersa— sobre los indicadores más importantes para medir la eficacia del funcionamiento de la Justicia, y se hace una comparativa del grado de rendimiento judicial entre España y los diferentes países de la Unión Europea, aunque no todas las estadísticas utilizadas siguen la misma metodología por lo que no son directamente comparables.

Aunque la comparación entre los distintos sistemas judiciales no es fácil, sobre todo cuando se trata de países de distinta familia legal, la OCDE —en colaboración con el Banco de España y de la Banca d'Italia— ha elaborado una base de datos a fin de obtener información estadística sobre el funcionamiento de los sistemas judiciales en España y en otros países de la OCDE. Esta base de datos complementa la evidencia proporcionada por el proyecto *Doing Business* del Banco Mundial, así como la información de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ); en el caso de España existe información a partir de datos del Consejo General de Poder Judicial (CGPJ). Además, para la materia que nos ocupa, existe información estadística de interés de otra serie de instituciones como el INE, la CEOE y el CIS.

Entre los indicadores de eficacia para analizar la comparativa del grado de rendimiento judicial, cabe destacar: la duración de los procedimientos civiles y mercantiles, la tasa de liquidación del sistema judicial, el tiempo medio para resolver una disputa comercial, los recursos humanos, los recursos financieros, el grado de desarrollo tecnológico, el grado de especialización judicial, la tasa de litigiosidad, el tiempo de respuesta judicial y el gasto público per cápita asignado a los tribunales.

En el presente estudio también se profundiza en otras cuestiones que conviene tener en cuenta a la hora de analizar el sistema judicial español, como, por ejemplo, otros indicadores de eficiencia, la desjudicialización de los procedimientos, la Justicia dentro de las políticas generales del país, la percepción de los ciudadanos del funcionamiento del sistema judicial, las tasas judiciales o el marco normativo español.

Finalmente, en base a los datos estadísticos citados, el estudio recoge unas conclusiones y una serie de propuestas de mejora.

Es un hecho que la percepción que tienen los españoles sobre el funcionamiento de su sistema judicial es menos favorable que la del resto de ciudadanos europeos. A continuación, intentaremos ver en qué posición se encuentra España con respecto al resto de Europa en cada uno de los principales indicadores, para ver si los datos se corresponden con esa percepción negativa.

Es un hecho que la percepción que tienen los españoles sobre el funcionamiento de su sistema judicial es menos favorable que la del resto de ciudadanos europeos. A continuación, intentaremos ver en qué posición se encuentra España con respecto al resto de Europa en cada uno de los principales indicadores, para ver si los datos se corresponden con esa percepción negativa. Sin embargo, tenemos que tener en cuenta que las estadísticas de los diferentes países europeos no siguen siempre la misma metodología, con lo que algunas fuentes, como el CEPEJ de la Comisión Europea, no permiten llegar a conclusiones definitivas, al no ser los datos directamente comparables.

DURACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS CIVILES Y MERCANTILES

Especialmente, se suele considerar como criterio del grado de funcionamiento del sistema judicial la duración de los procedimientos que resuelven conflictos civiles, esto es, entre sujetos privados, ya que esta suele ser la jurisdicción con mayor número de litigios.

Según datos de 2013 de la OCDE, la duración media global de la primera instancia civil en los países de la OCDE sería de 238 días, y de 272 en España.

La duración media global de la primera instancia civil en los países de la OCDE es de 238 días, y de 272 en España (*cuadro 1*). Esta media es inferior a la de países con sistemas legales de derecho francés, como Italia o Francia, pero superior a la de países de derecho común (anglosajón), germánico o nórdico. Estos resultados son similares a los publicados en 2014 por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ). Según esta fuente, España tardaría 264 días en resolver un conflicto, Alemania 183 días, Francia 311 días y en Italia se emplearían 590 días. De acuerdo con los indicadores del *Doing Business* del Banco Mundial, España invertiría 510 días para resolver un conflicto de carácter comercial, frente a los 429 días de Alemania, los 395 de Francia y los 1.120 días de Italia.

CUADRO 1 · Duración (en días) según los principales resultados y clasificaciones internacionales

| | DOING BUSINESS Banco Mundial (2015) | CEPEJ (2014) | OCDE (2013) |
|--|---|---|--|
| | Tiempo medio de resolución (indicador de cumplimiento de contratos) | Plazo medio de resolución en los litigios civiles y mercantiles | Duración media del litigio en primera instancia |
| ESPAÑA | 510 | 264 | 272 |
| FRANCIA | 395 | 311 | 274 |
| ITALIA | 1.120 | 590 | 564 |
| ALEMANIA | 429 | 183 | 200 |
| REINO UNIDO | 437 | – | 350 ^(a) |
| PROMEDIO GENERAL | 538,3^(b) | 246 | 238 |
| PROMEDIO POR SISTEMAS LEGALES^(c) | | | |
| DERECHO COMÚN O ANGLOSAJÓN | 545,5 | – | 243 |
| DERECHO FRANCÉS | 646,1 | 315,7 | 304 |
| DERECHO GERMÁNICO | 526,1 | 213,3 | 200 |
| DERECHO NÓRDICO | 360,6 | 207,3 | 195 |
| DERECHO DE ANTIGUOS PAÍSES SOCIALISTAS | 307 | 40 | 176 |

a. Inglaterra y Gales. b. OCDE. c. Las familias legales provienen de la clasificación de Djankov *et al.* (2007).

FUENTES: Banco Mundial (2015), CEPEJ (2014) y Palumbo *et al.* (2013)

Según datos de 2014 de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), España tardaría 264 días en resolver un litigio civil y mercantil, Alemania 183 días, Francia 311 días y en Italia se emplearían 590 días. El promedio de la UE es de 246 días.

Según datos de 2015 del Doing Business del Banco Mundial, España invertiría 510 días para resolver una disputa de carácter comercial, frente a los 429 días de Alemania, los 395 de Francia y los 1.120 días de Italia. El promedio general de la UE es de 538,3 días.

TASA DE LIQUIDACIÓN DEL SISTEMA JUDICIAL

La **tasa de liquidación del sistema judicial** mide el número de casos que el sistema resuelve en un tiempo determinado dividido por el número de casos pendientes de resolución al inicio más los casos que ingresan en el sistema. Una mayor tasa de liquidación muestra una mayor eficacia del sistema judicial.



Pues bien, la **tasa de liquidación del sistema judicial español**, medida para los juzgados de primera instancia e instrucción, de acuerdo con el Banco de España, a partir de los datos del CGPJ (2015), se mantuvo relativamente estable en el periodo 2002-2014, se redujo en los años de expansión económica y los primeros años de la última recesión, y aumentó en el periodo más reciente. Parece que la mejora de los últimos años se debería a una reducción en el número de litigios ingresados en los tribunales.

La tasa de liquidación del sistema judicial español, medida para los juzgados de primera instancia e instrucción, se mantuvo relativamente estable en el periodo 2002-2014, se redujo en los años de expansión económica y los primeros años de la última recesión, y aumentó en el periodo más reciente. La mejora de los últimos años podría deberse a una reducción en el número de litigios ingresados en los tribunales.

TIEMPO MEDIO PARA RESOLVER UNA DISPUTA COMERCIAL

A partir de los indicadores de *Doing Business*, o bien a la luz de los datos del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), se puede obtener una medida de la evolución de la eficiencia judicial en España.

Según los indicadores de *Doing Business*, el **tiempo medio para resolver una disputa comercial** en España apenas ha variado entre 2003 y 2015, ya que pasó de 515 en 2003 a 510 en 2015.

El tiempo medio para resolver una disputa comercial en España apenas ha variado entre 2003 y 2015, ya que pasó de 515 en 2003 a 510 en 2015.

RECURSOS HUMANOS

La eficacia del sistema judicial puede medirse también a través de la interrelación entre los factores denominados de oferta, como son los elementos relativos al diseño y estructura del sistema judicial, y la demanda, esto es, el flujo de litigios planteados ante los tribunales a los que se enfrenta el sistema. Nos podemos aproximar al concepto de oferta a través del número de litigios que el sistema judicial, dependiendo de los recursos puestos a su disposición, puede resolver en un periodo determinado. Mientras que al concepto de demanda podemos aproximarnos por el número de litigios iniciados en un momento determinado.

Según los datos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), España dispuso de 11,2 jueces por 100.000 habitantes en 2014, frente a los 21 de media de los países analizados por la CEPEJ; Alemania dispuso de 24,7, Italia 10,6 y Francia 10,7. La media de la UE-15 es de 15,4 jueces.

Según los criterios enunciados, el funcionamiento de los sistemas judiciales puede verse afectado por los recursos humanos disponibles. Según los datos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), España dispuso de 11,2 jueces por 100.000 habitantes en 2014 –frente a los 21 de media de los países analizados por la CEPEJ– Alemania dispuso de 24,7, Italia 10,6 y Francia 10,7. La media de la UE-15 fue de 15,4 jueces (cuadro 2).

CUADRO 2 · Factores de oferta del sistema Judicial a escala internacional

| | Gasto público per cápita asignado a los tribunales | Peso de las tasas judiciales en el presupuesto asignado a los tribunales | Porcentaje de los juzgados de primera instancia especializados | Número de jueces de carrera por cada 100.000 habitantes | Puntuación en tecnologías de la información |
|----------------------------|--|--|--|---|---|
| ESPAÑA | 27,0 | 13,8 | 38,3 | 11,2 | 56 |
| FRANCIA | – | – | 59,7 | 10,7 | 55 |
| ITALIA | 50,0 | 15,6 | 6,6 | 10,6 | 62 |
| ALEMANIA | 103,5 | 43,0 | 24,6 | 24,7 | 58 |
| REINO UNIDO ^(a) | 42,2 | 24,6 | – | 3,6 | 62 |
| PROMEDIO GENERAL | 34,8 | 26,4 | 26,1 | 21,0 | 53,4 |
| PROMEDIO UE-15 | 50,4 | 29,2 | 28,9 | 15,4 | 56,3 |

a. Inglaterra y Gales

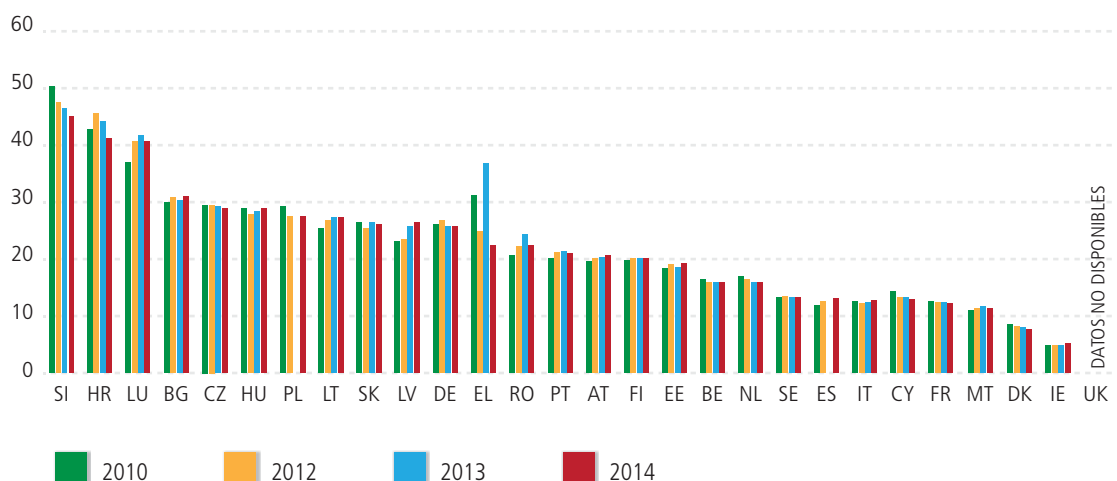
FUENTE: CEPEJ (2014)

Por tanto, comparativamente con Europa, el número de jueces en España está por debajo de la media, situándose en el puesto 21 del ranking, aunque en Francia e Italia la cifra es aún menor. Resulta positivo que se haya incrementado ligeramente esta proporción del año 2011 al 2014.

Comparativamente con Europa, el número de jueces en España no es muy elevado (11,2), situándose en el puesto 21 (gráfico 1). No obstante, como hemos señalado, en otras economías europeas –como Francia e Italia– la cifra es

aún menor. Quizás debería estar en una posición central (como, por ejemplo, Finlandia y Portugal, que se aproximan a 20 por 100.000 habitantes). Resulta positivo que se haya incrementado ligeramente esta proporción del año 2011 al 2014.

GRÁFICO 1 · Número de jueces (por 100.000 habitantes)



FUENTE: Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016. Comisión Europea (abril 2016)

Según datos del CGPJ, en 2014, hubo en España 5.366 jueces y magistrados en activo, de los que 747 tienen categoría de juez y 4.619 categoría de magistrado, que prestan servicios en un total de 3.964 órganos judiciales. La edad media de nuestros jueces es de 48,5 años, y su antigüedad media en la carrera judicial es de 17,4 años.

Por otra parte, los datos de la CEPEJ incluyen también el número de abogados ejercientes por cada 100.000 habitantes, que en España alcanza la cifra de 285,5; 85,7 en Francia; 379 en Italia; y 200,5 en Alemania. La media general es de 139,5 y la media de la UE-15 es de 198,2 (cuadro 3).

En España, el número de abogados ejercientes por cada 100.000 es de 285,5; mientras que la media de la UE-15 es de 198,2.

CUADRO 3 · Factores de demanda del sistema judicial a escala internacional

| | Número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles y mercantiles por 100.000 hab. | Número de litigios civiles iniciados por 100.000 habitantes (Palumbo <i>et. al</i> 2013) | Número de litigios civiles iniciados con respecto al PIB (Palumbo <i>et. al</i> 2013) | Número de abogados ejercientes por cada 100.000 habitantes (CEPEJ 2014) |
|-------------------------|--|--|---|---|
| ESPAÑA | 3.828 | 4.211 | 1,323 | 285,5 |
| FRANCIA | 2.575 | 2.848 | 0,808 | 85,7 |
| ITALIA | 2.600 | 3.967 | 1,243 | 379,0 |
| ALEMANIA | 1.961 | 3.466 | 0,919 | 200,5 |
| CEPEJ ^(a) | 1.859 | 3.196 | 1,276 | — |
| PROMEDIO GENERAL | 2.430 | 2.635 | 0,936 | 139,5 |
| PROMEDIO UE-15 | 1.734 | 2.829 | 0,850 | 198,2 |

a. Inglaterra y Gales (salvo el caso de la medición de la litigiosidad, en el que se tiene información de Escocia en exclusiva en el caso de la CEPEJ (2014).

FUENTE: CEPEJ (2014)

RECURSOS FINANCIEROS

El peso de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales españoles, es de un 13,8%. La media de la CEPEJ es de 26,4% y el promedio de la UE-15 es del 29,2%.

Por lo que se refiere al **peso de las tasas judiciales** (a las que dedicamos un apartado específico dentro del epígrafe "otras cuestiones a tener en cuenta") en la **financiación del presupuesto de los tribunales españoles**, es de un 13,8%, frente al 43,0% de Alemania; 24,6% del Reino Unido y 15,6% de Italia. La media de la CEPEJ es de 26,4% y el promedio de la UE-15 es del 29,2%.

GRADO DE DESARROLLO TECNOLÓGICO

El estudio de la CEPEJ de 2014 analiza también la utilización de las nuevas tecnologías y concluye que los órganos judiciales españoles, por lo que se refiere al manejo de medios informáticos, consiguen una puntuación superior a la media de la CEPEJ y similar a la media de la UE-15. España recibe una puntuación en tecnologías de la in-

Por lo que se refiere al manejo de medios informáticos, los órganos judiciales españoles consiguen una puntuación similar a la media de la UE-15.

formación de 56, Francia 55, Italia 62, Alemania 58, Reino Unido 62. La media de la CEPEJ es 53,4 y el promedio de UE-15 es 56,3. Esta puntuación mide la instalación de medios informáticos en tres áreas distintas de la actividad judicial: el registro y manejo de los casos que llegan a los órganos judiciales; la comunicación e intercambio de información con los usuarios del sistema y, finalmente, los medios disponibles para la asistencia de jueces y otro personal del juzgado.

En cuanto a aspectos tecnológicos para la mejora de la eficiencia de la Justicia, merece destacarse la implementación de la herramienta electrónica LexNET (para comunicaciones en la Administración de Justicia) y los convenios ya firmados para su desarrollo con los Consejos Generales de Economistas, Abogados, Procuradores y Graduados Sociales.

Se ha podido observar una mejora en cuanto a las medidas y medios tecnológicos con los que se cuenta en el ámbito de los sistemas de información en el campo de la Justicia, pero aún queda recorrido por realizar a pesar de haberse fijado legalmente el 1 de enero de 2016 como fecha para presentar documentación por medios electrónicos de forma obligatoria ante juzgados y tribunales. Hay que tener en cuenta que en el ámbito concursal la aplicación de LexNET queda aplazada a la futura publicación del reglamento de desarrollo de la administración concursal.

Desde febrero de 2007, fecha en que se implantó LexNET –aunque no de forma obligatoria– hasta la fecha, se han realizado 45 millones de comunicaciones electrónicas, que suponen un 75% de la cantidad total que se lleva a cabo en todo el sistema judicial. Asimismo, el paso de papel a digital ha supuesto un ahorro superior a los 350 millones de euros tanto para los profesionales como para las sedes judiciales (papel, cartuchos de tóner, desplazamientos...), sin contar la reducción de un importante número de horas en trámites.

Se ha podido observar una mejora en cuanto a las medidas y medios tecnológicos con los que se cuenta en el ámbito de los sistemas de información en el campo de la Justicia.

Desde que se implantó LexNET se han realizado 45 millones de comunicaciones electrónicas, que suponen un 75% de la cantidad total que se lleva a cabo en todo el sistema judicial. El paso de papel a digital ha supuesto un ahorro superior a los 350 millones de euros tanto para los profesionales como para las sedes judiciales, sin contar la reducción de un importante número de horas en trámites.

Según el Ministerio de Justicia, desde la puesta en marcha de la obligatoriedad –el 1 de enero de 2016– del uso de la tecnología para las comunicaciones entre profesionales y juzgados, se han practicado a través de LexNET un total de 19.679.049 notificaciones electrónicas, lo que supone un incremento superior al 20% con respecto al año pasado. Igualmente, durante los primeros cuatro meses de este año de vigencia, esto es de enero a abril de 2016, los profesionales han presentado por estos medios 436.306 escritos iniciadores y 2.031.772 escritos de trámite, lo que se han multiplicado por 8 las cifras correspondientes al ejercicio anterior. La funcionalidad está implantada en toda España, salvo en Valencia, Cataluña y País Vasco.

En términos económicos, desde la citada obligatoriedad, el Ministerio de Justicia ha estimado en casi 150 millones de euros el ahorro de papel, tiempo y desplazamientos para los profesionales del Derecho y en casi 36 millones de folios, 12.000 cartuchos de tóner y 1,7 millones de horas de trabajo en el caso de las sedes judiciales. Así, el tiempo empleado en un procedimiento ordinario en actos de comunicación se ha reducido desde los 60 días cuando se usaba papel, hasta los 19 días ahora que se emplea el formato electrónico.

El tiempo empleado en un procedimiento ordinario en actos de comunicación se ha reducido desde los 60 días cuando se usaba papel, hasta los 19 días ahora que se emplea el formato electrónico.

Por otro lado, también hay que destacar la nueva configuración de las subastas judiciales de forma electrónica, de modo que cualquier ciudadano puede acceder y participar de forma sencilla y transparente en el proceso de ejecución y adjudicación. De hecho, anteriormente sólo había participantes en un 5% de estas subastas, mientras que en los primeros seis meses del nuevo modelo la participación ha aumentado hasta un 30%, multiplicándose la misma por seis. Hasta principios de este mes de septiembre se han realizado unas 13.600 subastas judiciales de forma electrónica vía BOE.

En cuanto a desarrollo tecnológico en el ámbito de la Justicia, se observan, no obstante, los siguientes problemas y necesidades de mejora:

- Retraso en el que se encuentra Justicia frente a otros ámbitos (Hacienda Pública y Seguridad Social).
- No tiene sentido contar con sistemas electrónicos diferentes en distintas Comunidades Autónomas. Debería ser un sistema único, por economía de costes y eficiencia.
- Un excesivo afán de implantación por la vía rápida para superar los retrasos podría generar importantes problemas e incrementar los costes.
- El uso de LexNET no está generalizado todavía pese a la teórica obligación legal a partir de 1 de enero 2016 en todos los procedimientos judiciales (por ejemplo, no está todavía implantado en el ámbito concursal).
- Debería estudiarse la posibilidad de que una parte de las tasas judiciales pudiera ir destinada a esta partida.

En los primeros seis meses de funcionamiento de las subastas judiciales de forma electrónica, la participación ha aumentado un 30%.

GRADO DE ESPECIALIZACIÓN JUDICIAL

En España el grado de especialización judicial está por encima de la media europea, pero la relación entre el grado de especialización y la duración de los plazos de resolución es poco concluyente

El mismo estudio de CEPEJ analiza la estructura organizativa, esto es, el grado de especialización judicial, y los datos para España muestran que es relativamente elevado.

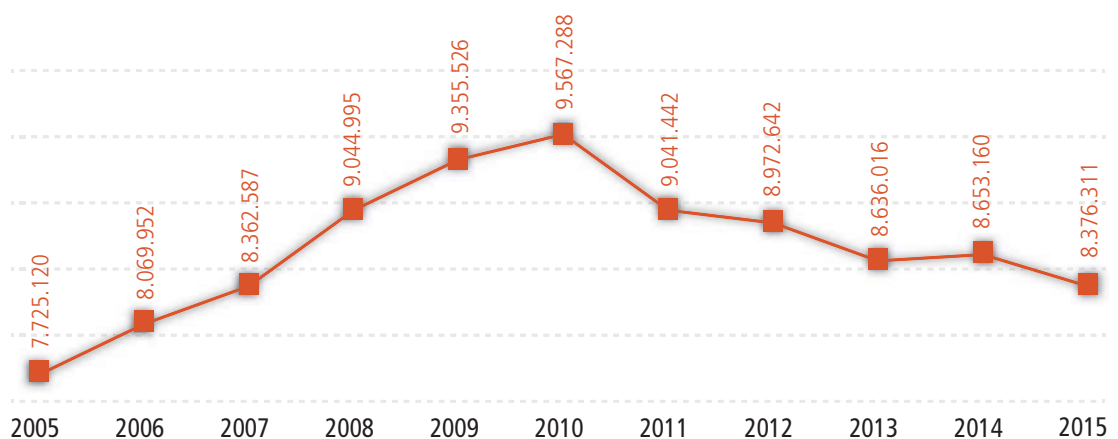
El 38,3% de los órganos jurisdiccionales españoles de primera instancia está especializado; el 59,7 en Francia; el 6,6 en Italia; y el 24,6 en Alemania. La media general es de 26,1% y el promedio UE-15 es de 28,9%. Parece que la especialización judicial debiera ir acompañada de una reducción de los plazos de resolución, pero la evidencia empírica para España no avala esta presunción. Domenech y Mora-Sanguinetti (2015) concluyen, tras un análisis internacional de los datos, que la evidencia sobre la relación entre el grado de especialización y la duración de los plazos de resolución es poco concluyente.

TASA DE LITIGIOSIDAD

El número de asuntos ingresados en los órganos judiciales en 2015, según los últimos datos disponibles del Consejo General del Poder Judicial –de fecha 28 de abril de 2016– fue de 8.376.311, un 3,2% menos que en 2014. Como puede verse en el siguiente gráfico (Gráfico 2), desde 2010 la tendencia ha sido a la baja en cuanto a la litigiosidad en la suma de jurisdicciones.

La entrada de asuntos disminuyó el 6,6% en la jurisdicción social; el 6% en la penal, y el 3,7% en la contencioso-administrativa. Sólo la jurisdicción civil experimentó un incremento, del 6,9%, de nuevos asuntos. Las estadísticas nos muestran también que, en 2015, se resolvieron un total de 8.855.607 asuntos y que, a final de año, quedaban en trámite 2.411.855, lo que representa una reducción del 5,9% respecto a los que estaban en esa situación al inicio del periodo estudiado. Se trata de la cifra más baja desde 2007. La jurisdicción civil es la única que presenta un aumento en el número de asuntos ingresados respecto a 2014.

GRÁFICO 2 · Asuntos ingresados en los juzgados y tribunales de España

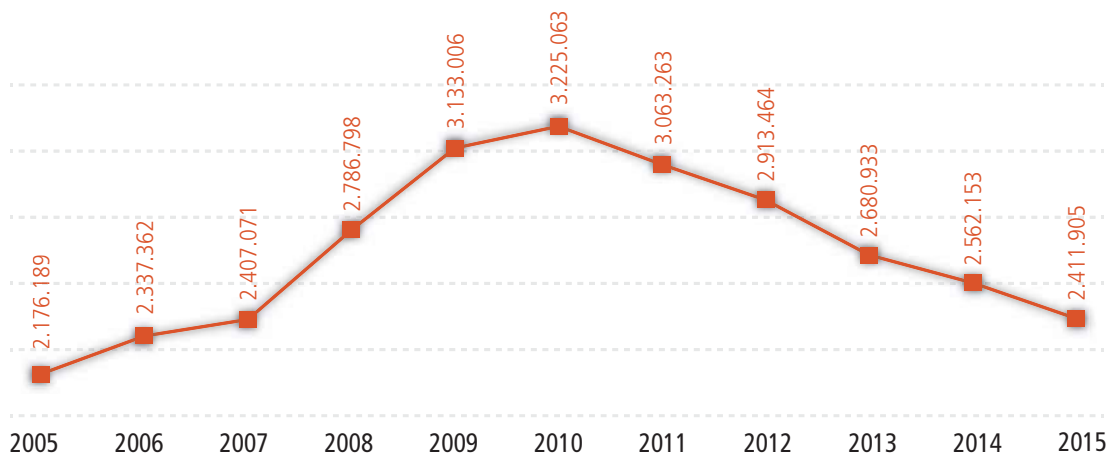


FUENTE: Demanda de Servicios de Justicia: *Justicia dato a dato*, abril 2016

El número de asuntos ingresados en los órganos judiciales en España en 2015 fue de 8.376.311, un 3,2 % menos que en 2014. Desde 2010 la tendencia ha sido a la baja en cuanto a la litigiosidad en la suma de jurisdicciones.

En cuanto al número de asuntos pendientes, se ha reducido y ha mejorado de 2010 a 2015 (Gráfico 3), pasando de 3.225.063 asuntos pendientes en 2010, que fue el año con mayor pico de crecimiento, a 2.411.905 en 2015, lo que representa una disminución del 25% (incrementándose la reducción producida en 2014 que fue del 21%).

GRÁFICO 3 · Asuntos en trámite al final del año en todas las jurisdicciones



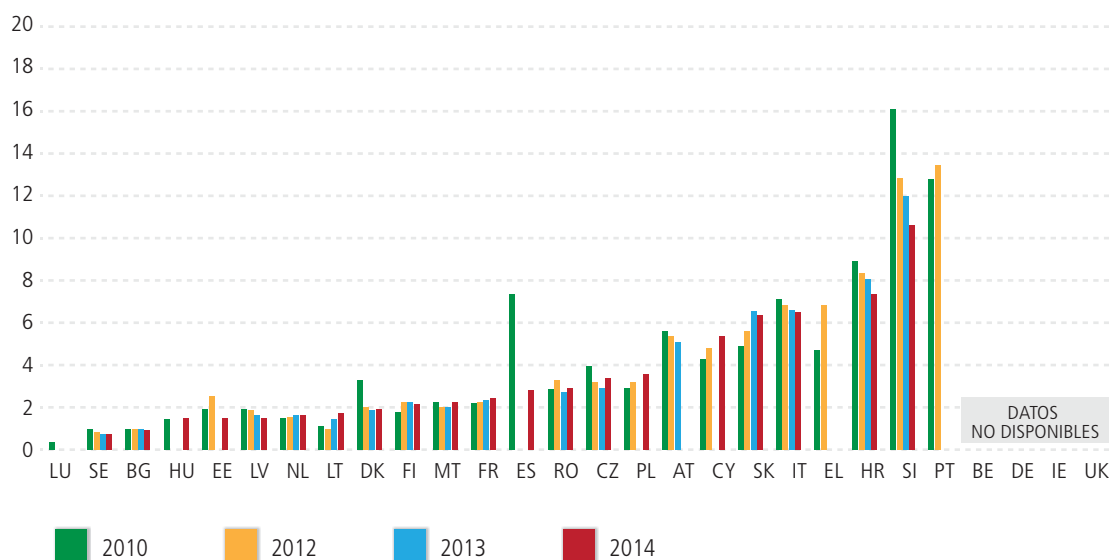
FUENTE: Demanda de Servicios de Justicia: *Justicia dato a dato*, abril 2016

Se observa una mejora en las cifras de litigiosidad, debido posiblemente a diversas variables: la coincidencia de una crisis económica que contribuye a que los ciudadanos limiten su posibilidad de recurrir a la Justicia, las tasas judiciales (que en 2012, y hasta 2015, se ampliaron a las personas físicas), las medidas introducidas para ofrecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos (recordamos que la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles fue publicada en el BOE de 7 de julio de 2012) y la tendencia legislativa reciente a descargar asuntos que correspondían a los jueces y magistrados en letrados de la Administración de Justicia (antes secretarios judiciales), notarios y registradores.

Si comparamos el número de asuntos pendientes en España con el del resto de países de la UE, podemos observar que nuestro país ha evolucionado positivamente en este aspecto. Así, podemos ver en el gráfico de la página siguiente (Gráfico 4)—en el que se refiere el número de casos pendientes (por 100 habitantes) del orden civil, mercantil y administrativo— que, en 2014, España se encuentra en una posición media con respecto al resto de Europa en

esta materia. Bien es cierto que hay que tener en cuenta que en este gráfico no aparecen datos de países que suelen encontrarse normalmente bien posicionados en las estadísticas judiciales (como es el caso de Alemania y Reino Unido), por lo que, si les tomáramos en cuenta, nuestro país se encontraría posiblemente en la mitad inferior de la clasificación europea, superándole los países nórdicos (Finlandia), Países Bajos, Dinamarca y Francia.

GRÁFICO 4 · Casos pendientes en el orden civil, mercantil, administrativo y otros
(primera instancia/por 100 habitantes)



FUENTE: Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016. Comisión Europea (abril 2016)

En 2015, se resolvieron en España un total de 8.855.607 asuntos y a final de año quedaban en trámite 2.411.855 (un 5,9 % menos respecto a los que estaban en esa situación al inicio del periodo estudiado). Se trata de la cifra más baja desde 2007.

Por otro lado, de acuerdo con las últimas estadísticas del CGPJ de *Indicadores clave del conjunto de las jurisdicciones 2015* (cuadro 4, página siguiente), publicadas en marzo de 2016, la tasa de litigiosidad en España, esto es, el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes en 2015, fue de 179,7, un 2,9% menos que en 2014 (en el que el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes fue de 185). Por jurisdicciones, en la civil se incrementó un 7,2 %; en la penal descendió un 5,7%; y en la contencioso-administrativa disminuyó un 3,4%.

Si realizamos el estudio por Comunidades Autónomas, las Comunidades Autónomas que mostraron una tasa de litigiosidad superior a la media nacional son Andalucía (209,4 asuntos por cada 1.000 habitantes), Madrid (202), Canarias (196,7), Illes Balears (194,2), Comunidad Valenciana (187,6), Murcia (182,7) y Cantabria (180,9). En el otro extremo se sitúan el País Vasco (122,8) y La Rioja (123,5).

El número de asuntos pendientes se ha reducido en un 25%, pasando de 3.225.063 asuntos pendientes en 2010 a 2.411.905 en 2015.

Si comparamos el número de asuntos pendientes en España con el del resto de países de la UE, nuestro país ha evolucionado positivamente en este aspecto, aunque sigue encontrándose en la mitad inferior de la clasificación.

CUADRO 4 · Indicadores clave del conjunto de las jurisdicciones. Nacional año 2015

| | Tasas | | Evolución |
|------------|-------|------|-----------|
| | 2014 | 2015 | |
| RESOLUCIÓN | 1,02 | 1,02 | 0,6% |
| PENDENCIA | 0,29 | 0,28 | -3,3% |
| CONGESTIÓN | 1,29 | 1,28 | -0,9% |

| Tasa de litigiosidad (asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes) | | | |
|--|-------|-------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| | 185,0 | 179,7 | -2,9% |

| Número de asuntos ingresados por magistrado/juez | | | |
|--|---------|---------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| | 1.702,7 | 1.611,8 | -5,3% |

| Número de sentencias por magistrado/juez | | | |
|--|-------|-------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| | 306,7 | 280,7 | -8,5% |

| Porcentaje de sentencias dictadas por jueces de carrera | | | |
|---|-------|-------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| | 94,3% | 92,5% | -1,9% |

| Estimación del porcentaje de sentencias recurridas | | | |
|--|-------|-------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| | 12,7% | 13,4% | 5,7% |

| Porcentaje de recursos devueltos confirmando totalmente | | | |
|---|-------|-------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| RECURSOS APELACIÓN | 72,7% | 72,9% | 0,2% |
| RECURSOS CASACIÓN | 84,7% | 82,9% | -2,1% |

| Duraciones medias estimadas | | | |
|-----------------------------|------|------|-----------|
| | 2014 | 2015 | Evolución |
| 1ª INSTANCIA | 3,7 | 3,4 | -7,5% |
| 2ª INSTANCIA | 4,6 | 4,2 | -8,7% |
| SUPREMO | 11,1 | 11,6 | 4,8% |

FUENTE: CGPJ (2016)

En 2015, la tasa de litigiosidad en España, esto es, el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes, fue de 179,7, un 2,9% menos que en 2014.

En cuanto al número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles y mercantiles en 2014, España tendría una tasa de litigación de en torno a 0,038 casos per cápita, más del doble que la media de la UE-15. Esto podría deberse, entre otras cuestiones, a que los usuarios del sistema judicial español, cuando acuden a los tribunales, soportan menores costes que los usuarios de otros países de nuestro entorno.

En consecuencia, se observa una mejora en las cifras de litigiosidad, debido posiblemente a diversas variables:

- La coincidencia de una crisis económica que contribuye a que los ciudadanos limiten su posibilidad de recurrir a la Justicia.
- Las tasas judiciales (que en 2012, y hasta 2015, se ampliaron a las personas físicas).
- Las medidas introducidas para ofrecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos (recordamos que la Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles fue publicada en el BOE de 7 de julio de 2012).
- La tendencia legislativa reciente a descargar asuntos que correspondían a los jueces y magistrados en letrados de la Administración de Justicia (antes secretarios judiciales), notarios y registradores.

Si bien parece que la litigiosidad en España se ha contenido en los últimos años, sin embargo, sigue siendo elevada en comparación con el resto de Europa.

Para hacer una comparativa sobre la demanda de servicios judiciales en Europa —a la que podemos aproximarnos mediante la tasa de litigación, es decir, el número de litigios llevados a los tribunales per cápita— tenemos dos fuentes de información a las que recurrir, los datos de la OCDE de 2013 y los de la CEPEJ de 2014.

Si nos fijamos en los datos de la CEPEJ, el número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles y mercantiles por cada 100.000 habitantes, España tendría 3.828, o lo que es lo mismo una tasa de litigación de en torno a 0,038 casos per cápita, Francia 2.575 (0,026), Italia 2.600 (0,026), Alemania 1.961 (0,019) y Reino Unido 1.859 (0,019), siendo la media de la CEPEJ de 2.430 (0,024) y la de la UE-15 1.734 (0,017). Los datos presentados por la OCDE varían ligeramente; así, el número de litigios civiles iniciados por cada 100.000 habitantes sería en España 4.211 (0,042), 2.848 en Francia (0,028), 3.967 en Italia (0,026), 3.466 en Alemania (0,035), en el Reino Unido 3196 (0,032), la media general es 2.639 (0,026) y la de la UE-15 2.829 (0,028).

Parece que existe una relación positiva y significativa entre la tasa de litigación y la duración de los procedimientos civiles. Entre los factores que inciden en los incentivos de abogados y de la población en general a litigar, de acuerdo con Mora-Sanguinetti (2016), podemos señalar el coste privado que soportan los agentes que litigan, el volumen y complejidad de las transacciones económicas, el ciclo de la economía, la calidad y complejidad de la normativa y de los procedimientos para resolver conflictos fuera de los tribunales, como la mediación, el arbitraje o la conciliación. Mora-Sanguinetti y Garoupa (2015) demuestran que el número de abogados y las tasas de litigación están relacionados de forma positiva y significativa para el periodo 2001-2010.

Parece que la elevada tasa de litigación en España estaría asociada a que los usuarios del sistema judicial español interiorizan en menor medida que en otros países las externalidades que resultan de llevar un conflicto a los tribunales y que afectan al resto de ciudadanos y empresas, esto es, que los usuarios del sistema judicial español, cuando acuden a los tribunales —como demuestran las cifras anteriores— soportan menores costes que los usuarios de otros países de nuestro entorno, y se trata de unos costes que afectan al resto de ciudadanos y empresas.

Es preocupante que la tasa de litigiosidad en España en 2015 siga siendo una de las más altas de la Unión Europea. Muchos órganos judiciales soportan cargas excesivas de trabajo y el número de jueces por habitante sigue estando por debajo de la media europea. De aquí el interés de identificar adecuadamente los factores que causan la elevada tasa de litigiosidad en España y analizar las medidas que reduzcan las externalidades negativas derivadas de un uso intensivo del sistema judicial de forma ineficiente.

TIEMPO DE RESPUESTA JUDICIAL

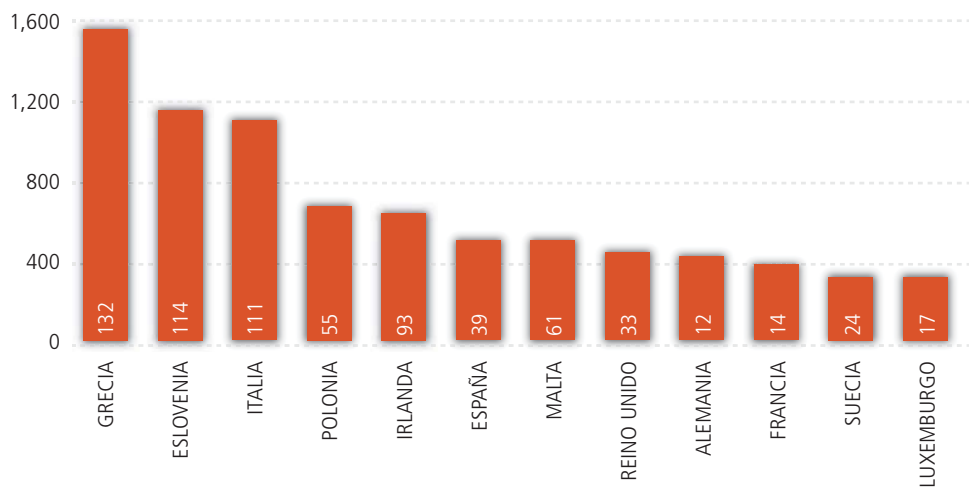
Viendo las estadísticas, también conviene destacar la reducción en el tiempo de respuesta judicial en España, ya que la duración media estimada de un proceso en primera instancia descendió de 3,9 meses en 2013 a 3,7 meses en 2014, mientras que en la segunda instancia el descenso fue más acusado, pasando de los 5,2 meses de media en 2013 a los 4,6 del 2014.

En 2015, el tiempo de respuesta judicial continuó reduciéndose en un 7,5% (en primera instancia), pasando de 3,7 a 3,4 meses, y en un 8,7% (en segunda instancia), pasando de 4,6 a 4,2 meses (Cuadro 4 anterior. Página 35).

En los últimos años, el tiempo de respuesta judicial en España ha mejorado.

Por otro lado, en el número de febrero de 2016 de la revista *The Economist* se incluye una comparativa europea sobre el tiempo que lleva legalizar un contrato a través de los tribunales en 2015, en la que se observa que la situación de España no es mala, situándose en la mitad de la tabla (Gráfico 5).

GRÁFICO 5 · Tiempo para legalizar un contrato a través de los tribunales · 2015 (días)



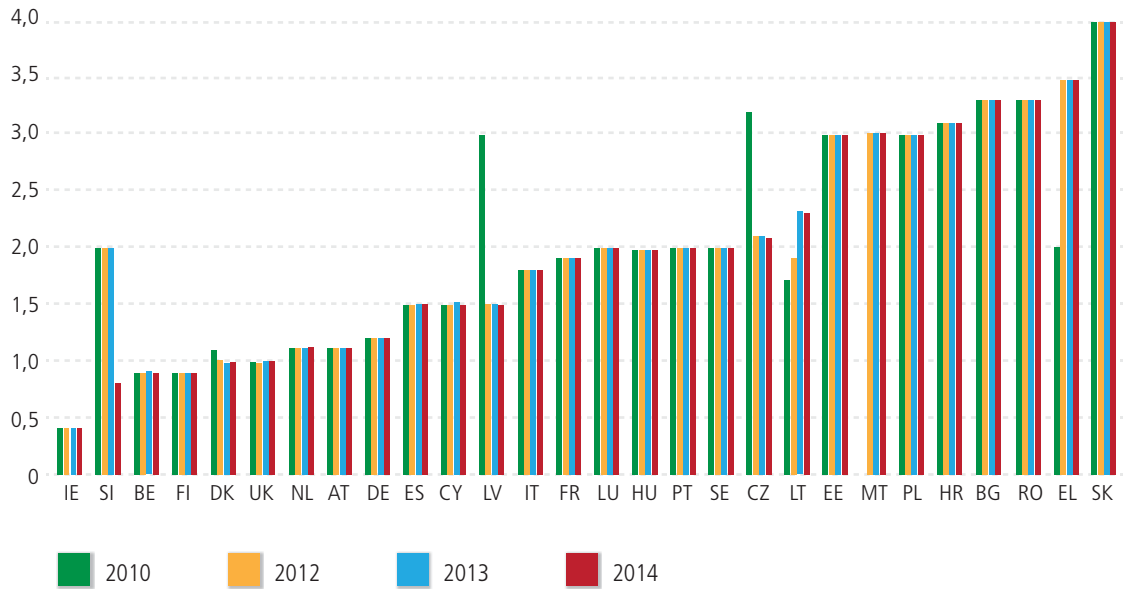
FUENTE: *The Economist*. Febrero 2016 (datos del Banco Mundial)

En cuanto al ámbito de la insolvencia, las estadísticas comparativas europeas son positivas para nuestro país a pesar de nuestras limitaciones en cuanto al número de juzgados y tribunales. Es interesante analizar el tiempo que se necesita para resolver una insolvencia, al ser esta una situación paradigmática de la problemática económica y empresarial.

Así, podemos observar en el gráfico 6 (página siguiente) que nos encontramos en una buena posición en la comparativa europea en cuanto al tiempo de espera de los procedimientos de insolvencia, encontrándose España por encima de la media Europea, en concreto en el décimo puesto (1,5 años de media en resolver un concurso de acreedores), superando a países como Francia e Italia. No obstante, nos superan países de gran desarrollo y tradición concursal como Alemania, Reino Unido y países nórdicos.

Con respecto al tiempo de resolución de controversias civiles y mercantiles, este se ha incrementado en España en 2014, como puede verse en el gráfico 7 (página siguiente), situándose nuestro país en el puesto 16 del ranking, con una duración media de 300 días, por encima de países como Países Bajos (inferior a 150 días) y Alemania (inferior a 200 días). Resulta preocupante el empeoramiento en la evolución entre los años 2012 a 2014.

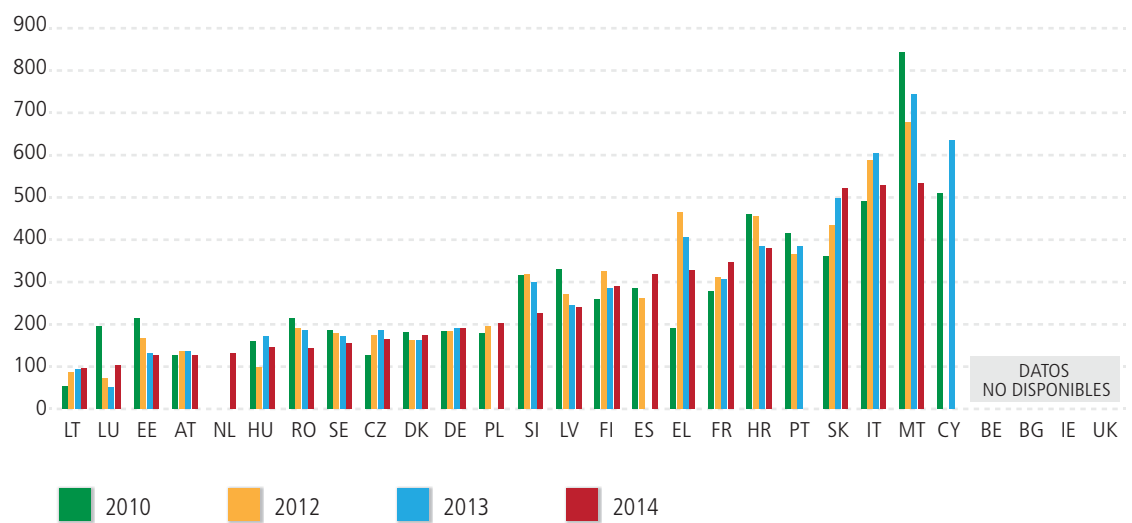
GRÁFICO 6 · Tiempo para resolver una insolvencia (años)



FUENTE: Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016. Comisión Europea (abril 2016)

En la comparativa europea en cuanto al tiempo de espera de los procedimientos de insolvencia, España está mejor posicionada que la media europea.

GRÁFICO 7 · Tiempo de resolución de controversias civiles y mercantiles (primera instancia/en días)



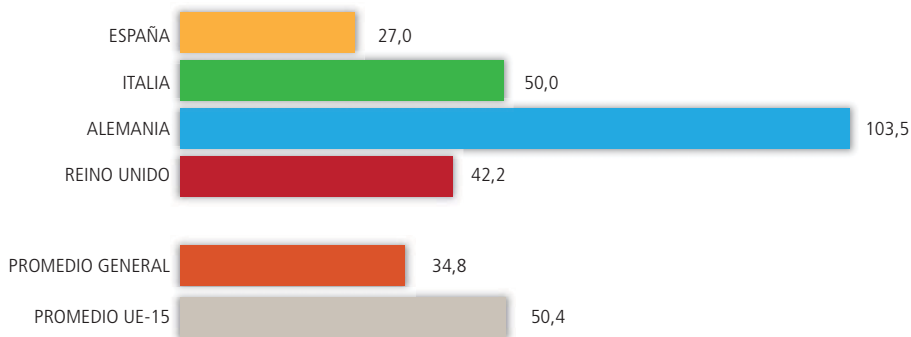
FUENTE: Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016. Comisión Europea (abril 2016)

En cuanto al tiempo de resolución de controversias civiles y mercantiles, resulta preocupante el empeoramiento en la evolución española entre los años 2012 a 2014.

GASTO PÚBLICO PER CÁPITA ASIGNADO A LOS TRIBUNALES

Según los datos de la CEPEJ, el gasto público de España invertido en los tribunales es 27 euros por persona; la media de los de la CEPEJ es de 34,8 por persona; en Alemania 103,5 euros por persona; Italia 50 euros; e Inglaterra y Gales 42,2. La media de la UE-15 es de 50,4 euros.

GRÁFICO 8 · Gasto público asignado a los tribunales (en euros por habitante)



FUENTE: CEPEJ (2014)

El gasto público de España invertido en los tribunales es 27 euros por persona. La media de la UE-15 es de 50,4 euros.

OTROS INDICADORES DE EFICIENCIA

Los juzgados en los que se ha producido una mayor acumulación de asuntos han sido los juzgados de lo mercantil.

Analizando las estadísticas de asuntos judiciales, se observa que los juzgados en los que se ha producido una mayor acumulación de asuntos han sido los juzgados de lo mercantil (*ver tasa de congestión de los juzgados de lo mercantiles en el cuadro 6*). Subrayamos este hecho, al ser estos tribunales los que suelen encargarse de los asuntos más relacionados con el ámbito económico y empresarial.

TASAS

Tasa de resolución: cociente entre los asuntos resueltos y los ingresados en un determinado período. Pone en relación el volumen de ingreso con la capacidad resolutive.

Tasa de pendencia: cociente entre los asuntos pendientes al final del período y los resueltos en ese período.

Tasa de sentencia: cociente entre el número de sentencias y el de asuntos resueltos, expresado en tanto por ciento.

Tasa de congestión: cociente donde el numerador está formado por la suma de asuntos pendientes al inicio del período y los registrados en ese período y donde el denominador son los asuntos resueltos en dicho período.

CUADRO 5 · Tasas 2015. Resumen de jurisdicciones

| | Resolución | Pendencia | Sentencia | Congestión |
|-----------------------------|------------|------------|------------|------------|
| CIVIL | 1,0 | 0,5 | 0,3 | 1,5 |
| PENAL | 1,0 | 0,2 | 0,1 | 1,1 |
| CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA | 1,1 | 1,0 | 0,7 | 2,0 |
| SOCIAL | 1,0 | 0,8 | 0,5 | 1,9 |
| MILITAR | 1,0 | 0,4 | 0,7 | 1,4 |
| SALAS ESPECIALES T. SUPREMO | 1,0 | 0,2 | 0,2 | 1,2 |
| TOTAL | 1,0 | 0,3 | 0,2 | 1,3 |

FUENTE: *Justicia Dato a Dato 2015*. CGPJ (abril 2016)

CUADRO 6 · Tasas 2015. Jurisdicción Civil

| | Resolución | Pendencia | Sentencia | Congestión |
|------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| JUZGADO 1ª INSTANCIA | 0,97 | 0,49 | 0,20 | 1,49 |
| JUZGADO DE LO MERCANTIL | 0,80 | 1,53 | 0,39 | 2,54 |
| JUZGADO VIOLENCIA CONTRA LA MUJER | 0,96 | 0,53 | 0,41 | 1,55 |
| JUZGADO DE FAMILIA | 0,99 | 0,39 | 0,46 | 1,41 |
| JUZGADO 1ª INSTANCIA E INSTRUCCIÓN | 0,99 | 0,59 | 0,24 | 1,60 |
| JUZGADO DE MENORES | – | – | – | – |
| A.P. SECCIONES CIVILES | 0,93 | 0,60 | 0,54 | 1,59 |
| A.P. SECCIONES MIXTAS | 0,99 | 0,41 | 0,58 | 1,39 |
| T.S.J. SALA CIVIL Y PENAL | 0,98 | 0,43 | 0,46 | 1,45 |
| TRIBUNAL SUPREMO: SALA 1ª | 0,73 | 1,69 | 0,23 | 2,84 |
| TOTAL | 0,97 | 0,56 | 0,26 | 1,56 |

FUENTE: *Justicia Dato a Dato 2015*. CGPJ (abril 2016)

Uno de los factores fundamentales para tratar de reducir la demanda de servicios judiciales es desarrollar procedimientos alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje y la mediación.

En el cuadro 7 puede observarse cómo la duración estimada de los asuntos en el ámbito concursal, esto es en los juzgados de lo mercantil, es la mayor de todas las jurisdicciones y ha ido incrementándose de 2011 a 2015. Así, la duración en el ámbito concursal ha pasado de 28,2 meses en 2011 a 41,6 meses en 2015; esto es, se ha multiplicado casi por 1,5 (si bien los dos últimos años el crecimiento es menor).

La duración estimada de los asuntos en el ámbito concursal es la mayor de todas las jurisdicciones y ha ido incrementándose de 2011 a 2015. Así, la duración en el ámbito concursal se ha multiplicado casi por 1,5, pasando de 28,2 meses en 2011 a 41,6 meses en 2015.

A la vista de estos datos, quizá habría que plantearse si la solución debería pasar por un incremento en la oferta generalizada de juzgados y tribunales, o más bien por realizar un refuerzo en determinadas jurisdicciones y tribunales específicos, a través de un estudio territorial y aplicando criterios de eficiencia económica y empresarial (un caso paradigmático es el de Málaga que tan sólo dispone de dos juzgados de lo mercantil, siendo la sexta población con mayor número de habitantes de España).

CUADRO 7 · Duración estimada de los asuntos en los órganos de la Jurisdicción Civil (en meses)

| | 2015 | 2104 | 2013 | 2012 | 2011 |
|------------------------------------|------|------|------|------|------|
| JUZGADO 1ª INSTANCIA | 5,6 | 6,2 | 7,1 | 7,2 | 8,0 |
| JUZGADO DE FAMILIA | 4,5 | 4,6 | 4,5 | 4,4 | 4,5 |
| JUZGADO 1ª INSTANCIA E INSTRUCCIÓN | 7,0 | 7,6 | 8,8 | 9,2 | 9,9 |
| JUZGADO DE LO MERCANTIL | 41,6 | 40,0 | 38,1 | 34,8 | 28,2 |
| AUDIENCIAS PROVINCIALES | 6,1 | 6,6 | 7,0 | 6,3 | 5,9 |
| T.S.J. SALA CIVIL Y PENAL | 4,6 | 4,7 | 4,7 | 5,8 | 4,6 |
| TRIBUNAL SUPREMO: SALA 1ª | 15,4 | 13,3 | 11,7 | 11,1 | 11,4 |

FUENTE: *Justicia Dato a Dato 2015*. CGPJ (abril 2016)

Anteriormente señalamos que el número de jueces en España está por debajo de la media europea. No obstante, para incrementar la oferta de servicios judiciales y reducir los tiempos, debería aumentarse no solo la plantilla de jueces y magistrados, sino también la de otros operadores, como los letrados de la Administración de Justicia, los responsables de la Oficina Judicial, los cuerpos de Gestores Procesales (cuerpo intermedio) y los oficiales. El estudio de la eficiencia de estos operadores debería realizarse de forma global y coordinada.

También cabría incluso plantearse la introducción de posibles gestores y/o administradores profesionales de forma análoga a otros sectores, como es el caso de los gerentes sanitarios, los administradores de centros de enseñanza..., que son profesionales de la economía y empresa en dichos sectores.

Parece necesaria una reorganización de los juzgados y tribunales bajo principios de eficiencia.

Quizás habría que plantearse la posibilidad de introducir administradores o gerentes expertos económico-empresariales en el ámbito de la Justicia.

De los casi 4.000 órganos judiciales, cerca de un millar, es decir, el 24%, no alcanzan el indicador medio de carga de trabajo. Sin embargo, el 43,5% de los órganos judiciales está por encima del 150% de ese indicador medio.

Como señaló el presidente del CGPJ en una comparecencia de 29 de abril de 2016, existe una excesiva carga de trabajo en nuestros órganos judiciales. Pero es evidente que esta carga está muy mal repartida y existen grandes desequilibrios. Tal y como se señala en un informe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, elaborado en 2015, de los casi 4.000 órganos judiciales, cerca de un millar, es decir, el 24%, no alcanzan el indicador medio de carga de trabajo, existiendo, según su ubicación territorial, juzgados y tribunales con muy poca carga de trabajo. Pero más grave aún es que el 43,5% de los órganos judiciales está por encima del 150% de ese indicador medio, con una sobrecarga de trabajo inasumible. En total, superan este índice de sobrecarga 1.695 órganos judiciales. Con este nivel de sobrecarga superior al 150% se encuentran el 93% de los juzgados de lo mercantil, el 97% de los juzgados de lo social y el 95% de los juzgados de primera instancia, todo ello referido al conjunto de España. En el caso de Madrid, por ejemplo, el 100% de los juzgados de primera instancia superan este 150% de carga de trabajo.

El 47% de los jueces y magistrados de nuestro país considera nada o poco satisfactorios los medios materiales de la Justicia.

Según la encuesta realizada por *Sigma Dos* en el año 2015 para el Consejo General del Poder Judicial, el 47% de los jueces y magistrados de nuestro país considera nada o poco satisfactorios los medios materiales de la Justicia. Puede existir, por tanto, un problema de insuficiencia de medios, pero lo que parece más evidente es que hay un problema estructural y organizativo.

Observamos, por tanto, que parece necesaria una reorganización de los juzgados y tribunales bajo principios de eficiencia, en el que se deberían implantar y adaptar modelos y principios organizativos de recursos humanos empresariales trasladados y adaptados al ámbito público.

DESJUDICIALIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS

Otro planteamiento podría ser tratar de limitar la demanda de servicios judiciales, fomentando y facilitando la resolución de los conflictos a través de vías alternativas. De este modo, se estiman positivos los esfuerzos realizados para que los jueces y magistrados se concentren en su función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y se deleguen

Debe fomentarse la resolución de los conflictos a través de vías alternativas.

algunas funciones que venían realizando en otros profesionales como notarios y registradores, como se ha hecho con la reciente Ley 15/2015, de 2 de julio, de jurisdicción voluntaria.

Por otro lado, en el ámbito concursal, estimamos que deberían delegarse diversas competencias de los jueces y magistrados de lo mercantil en los administradores concursales (por ejemplo, podría plantearse que el administrador concursal pudiera realizar determinadas ventas de unidades productivas, evidentemente con control judicial, pero permitiéndose quizás una mayor flexibilidad; también habría que plantearse si es necesario requerir un abogado para todo tipo de incidentes

concursoales y si no sería mejor y más ágil que el propio administrador concursal, con cierto control judicial, pudiera resolverlos). Otra posibilidad a tener en cuenta sería estimular instituciones como la administración judicial, que, por el momento, son escasamente utilizadas y que podrían descargar al juez de determinadas tareas (recordamos que desde la reforma del Código Penal de 2015 es posible solicitar la administración judicial como medida cautelar, en el contexto de la responsabilidad penal de las personas jurídicas).

Por otro lado, las reformas de 2014 y 2015 introducidas en la Ley Concursal, promoviendo la mediación concursal y estimulando los acuerdos de refinanciación, están comenzando a notarse: cada vez hay más casos de mediación concursal y acuerdos de refinanciación, contribuyendo a descargar los Juzgados de lo Mercantil de procedimientos concursales, que tienden a la baja, frente al incremento de las soluciones extrajudiciales (preconcursoales y extraconcursoales).

Cada vez hay más casos de mediación concursal y acuerdos de refinanciación, contribuyendo a descargar los juzgados de lo mercantil de procedimientos concursales, que tienden a la baja, frente al incremento de las soluciones extrajudiciales.

Según un estudio sobre mediaciones concursales y acuerdos de refinanciación, realizado por el Registro de Expertos en Economía Forense (REFOR) del Consejo General de Economistas, el número total de acuerdos de refinanciación homologados judicialmente desde el 12 de noviembre de 2011 —es decir, desde la entrada en vigor de la Ley 38/2011, de reforma Concursal, que introdujo la posibilidad de homologar estos acuerdos— hasta el 13 de abril de 2016 fue de 196.

El 80% de los acuerdos de refinanciación homologados se concentra en estos dos últimos años a partir de la entrada en vigor de medidas favorecedoras para acuerdos de refinanciación en fase de convenio.

Por otro lado, el número de acuerdos de refinanciación homologados a partir de 9 marzo 2014 —esto es, fecha de entrada en vigor del Real Decreto-ley 4/2014, de 7 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial que introdujo medidas para favorecer dichos acuerdos— hasta el 13 de abril de 2016 es de 158, lo que representa aproximadamente el 80% del total de acuerdos de refinanciación. Se puede concluir, por tanto, que el 80% de los acuerdos de refinanciación homologados se concentra en estos dos últimos años a partir de la entrada en vigor de medidas favorecedoras para acuerdos de refinanciación en fase de convenio.

Por otro lado, en cuanto a las mediaciones concursales, podemos observar que el 30 de abril de 2016 estas alcanzaron la cifra de 683, frente a las 78 existentes a 30 de abril de 2015. Esto es, en un año el crecimiento de las mismas ha sido de un 875%; es decir, casi se han multiplicado por nueve.

En un año el crecimiento de las mediaciones concursales ha sido de un 875%; es decir, casi se han multiplicado por nueve.

En consecuencia, en el ámbito concursal, observamos en los últimos años una tendencia clara a disminuir los concursos de acreedores (procedimiento judicial) frente a un incremento del tratamiento de las insolvencias mediante soluciones extrajudiciales: preconcursoales (acuerdos de refinanciación) y extraconcursoales (mediación concursal).

En el ámbito concursal, observamos en los últimos años una tendencia clara a disminuir los concursos de acreedores (procedimiento judicial) frente a un incremento del tratamiento de las insolvencias mediante soluciones extrajudiciales: preconcursales (acuerdos de refinanciación) y extraconcursales (mediación concursal).

No obstante, las cifras de mediaciones intrajudiciales (no las concursales) y arbitrajes –según datos de la estadística judicial del CGPJ– si bien crecieron en los años 2013 y 2014, parecen, sin embargo, haberse estancado en el año 2015, como puede comprobarse en los cuadros 8 y 9.

CUADRO 8 · Mediación intrajudicial · Juzgados de 1ª Instancia y Juzgados de 1ª Instancia e Instrucción

| | 2015 | | | 2014 | | | 2013 | | |
|----------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|-----------------------|----------------------------|----------------------------|
| | Total Mediación Civil | | | Total Mediación Civil | | | Total Mediación Civil | | |
| | Derivados | Finalizados con aveniencia | Finalizados sin aveniencia | Derivados | Finalizados con aveniencia | Finalizados sin aveniencia | Derivados | Finalizados con aveniencia | Finalizados sin aveniencia |
| ANDALUCÍA | 102 | 1 | 72 | 383 | 7 | 273 | 22 | 1 | 15 |
| ARAGÓN | 16 | 3 | 10 | 29 | 4 | 14 | 6 | 0 | 6 |
| ASTURIAS | 9 | 3 | 6 | 3 | 2 | 4 | 0 | 0 | 0 |
| ILLES BALEARS | 5 | 1 | 1 | 27 | 0 | 3 | 47 | 9 | 38 |
| CANARIAS | 21 | 4 | 19 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| CANTABRIA | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CASTILLA Y LEÓN | 15 | 1 | 11 | 10 | 3 | 3 | 5 | 3 | 1 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 15 | 7 | 21 | 35 | 8 | 25 | 39 | 8 | 67 |
| CATALUÑA | 380 | 8 | 175 | 371 | 15 | 234 | 608 | 21 | 509 |
| COMUNITAT VALENCIANA | 268 | 13 | 97 | 121 | 10 | 37 | 75 | 14 | 35 |
| EXTREMADURA | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| GALICIA | 52 | 6 | 52 | 0 | 0 | 0 | 149 | 8 | 103 |
| MADRID | 293 | 96 | 166 | 191 | 9 | 152 | 91 | 4 | 73 |
| MURCIA | 0 | 0 | 0 | 17 | 1 | 8 | 0 | 0 | 0 |
| NAVARRA | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| PAÍS VASCO | 40 | 12 | 11 | 63 | 25 | 12 | 30 | 13 | 3 |
| LA RIOJA | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 | 1 |
| TOTAL | 1.217 | 155 | 642 | 1.252 | 85 | 767 | 1.075 | 81 | 854 |

FUENTE: Evolución mediaciones intrajudiciales 2013 a 2015. Estadística judicial. CGPJ

Las cifras de mediaciones intrajudiciales y arbitrajes, si bien crecieron en los años 2013 y 2014, parecen, sin embargo, haberse estancado en el año 2015.

CUADRO 9 · Arbitraje · Tribunal Superior de Justicia. Sala Civil y Penal

| | 2015 | | | 2014 | | | 2013 | | |
|----------------------|------------|-----------|-------------------------|------------|-----------|-------------------------|------------|-----------|-------------------------|
| | Ingresados | Resueltos | Pendientes al finalizar | Ingresados | Resueltos | Pendientes al finalizar | Ingresados | Resueltos | Pendientes al finalizar |
| ANDALUCÍA | 13 | 10 | 10 | 13 | 11 | 11 | 14 | 13 | 9 |
| ARAGÓN | 2 | 4 | 0 | 2 | 4 | 2 | 8 | 4 | 4 |
| ASTURIAS | 1 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| ILLES BALEARS | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| CANARIAS | 5 | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 | 4 | 4 | 0 |
| CANTABRIA | 2 | 1 | 1 | 2 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| CASTILLA Y LEÓN | 2 | 2 | 0 | 4 | 5 | 0 | 10 | 9 | 1 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 2 | 2 | 0 | 5 | 5 | 0 | 2 | 3 | 0 |
| CATALUÑA | 10 | 9 | 7 | 11 | 8 | 6 | 4 | 8 | 3 |
| COMUNITAT VALENCIANA | 8 | 10 | 1 | 9 | 8 | 3 | 14 | 14 | 2 |
| EXTREMADURA | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 4 | 1 | 3 |
| GALICIA | 6 | 6 | 1 | 5 | 7 | 1 | 6 | 8 | 3 |
| MADRID | 24 | 19 | 12 | 22 | 21 | 7 | 24 | 25 | 6 |
| MURCIA | 1 | 1 | 0 | 2 | 3 | 0 | 6 | 6 | 1 |
| NAVARRA | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| PAÍS VASCO | 2 | 3 | 0 | 7 | 7 | 1 | 2 | 2 | 1 |
| LA RIOJA | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| TOTAL | 83 | 78 | 34 | 83 | 86 | 33 | 102 | 98 | 37 |

FUENTE: *Evolución mediaciones intrajudiciales 2013 a 2015*. Estadística judicial. CGPJ

Como podemos observar, todas estas medidas están propiciando por la vía de la demanda una reducción en el recurso a los medios judiciales. Deberían seguir creándose modelos de ajuste de oferta y demanda de servicios judiciales, con cálculos realistas y aplicando sistemas de cálculo eficiente.

LA JUSTICIA DENTRO DE LAS POLÍTICAS GENERALES DEL PAÍS

Al igual que ha ocurrido en nuestra historia reciente en algunos ámbitos (Pactos de la Moncloa, Pacto de Toledo...) y se está planteando en otros (pacto sobre educación), consideramos que las diversas fuerzas políticas deberían integrar un gran Pacto de la Justicia para evitar que se produzcan continuas modificaciones parciales que imposibilitan el consenso.

Adicionalmente, al igual que la dimensión económico-fiscal está presente en los distintos Ministerios, debería incrementarse el protagonismo de la Justicia en las políticas generales del país y fomentar su transversalidad.

Por otro lado, entendemos que en los procesos de creación normativa, tanto en fase de anteproyecto como de proyecto de Ley, debería favorecerse la participación combinada del Ministerio de Justicia junto a otros Ministerios, y en fase parlamentaria deberían trabajar de forma coordinada las Comisiones de Justicia, Economía, etc., evitando que los proyectos se asignen en su mayoría a una sola comisión, lo que hace que se pierda perspectiva al ser sus integrantes especialistas en una sola materia. Así, estimamos que los aspectos jurídicos y económico-empresariales están generalmente unidos de forma unívoca.

Las diversas fuerzas políticas deberían integrar un gran Pacto de la Justicia. Adicionalmente, debería incrementarse el protagonismo de la Justicia en las políticas generales del país y fomentar su transversalidad.

El hecho de que la mayoría de las comunidades autónomas tengan delegadas las competencias del Ministerio de Justicia crea algunas complejidades a la hora de armonizar políticas y decisiones estratégicas (como ocurre, por ejemplo, con el sistema LexNET). Hay que tener en cuenta, además, que en el ámbito empresarial, regido fundamentalmente por el Derecho Mercantil, su regulación es unitaria en todo el territorio nacional sin diferenciación territorial.

LA PERCEPCIÓN DE LOS CIUDADANOS SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA

Existe la percepción de que los ciudadanos españoles tienen una cierta desconfianza sobre el funcionamiento del sistema judicial español. Son varios los autores que han analizado esta cuestión y que han intentado encontrar algunas explicaciones a este respecto. Para unos, esta desafección viene propiciada por la complejidad del marco normativo español, lo que genera incertidumbre e inseguridad, que a su vez desincentiva la eficacia y el emprendimiento y eleva los costes del sistema. Para otros, está motivada por la existencia de importantes lagunas de incumplimiento de normas tanto por parte de los administrados como de los poderes públicos. También hay quienes opinan que está determinada por varios factores, entre ellos, la falta de eficiencia y de independencia de los organismos reguladores, la singularidad territorial de nuestro país, la burbuja normativa y, sobre todo, por el deterioro de nuestro sistema político e institucional.

Para encarar esta cuestión, y con la finalidad de ofrecer información lo más objetiva posible, a continuación incluimos una serie de datos estadísticos y encuestas. En este sentido, el boletín estadístico del Consejo General del Poder Judicial sobre la percepción de los ciudadanos sobre la Administración de Justicia (Boletín nº 38 con datos hasta 2014) recoge los datos de los *Barómetros de Opinión del Centro de Investigaciones Sociológicas*, que tienen como principal objetivo medir el estado de la opinión pública en diferentes instituciones públicas. Así, los datos recogidos del CIS revelan que el porcentaje de ciudadanos que considera a la Administración de Justicia como una de las tres primeras cuestiones objeto de preocupación es muy superior al de los que optan por el más general de “funcionamiento de los servicios públicos”.

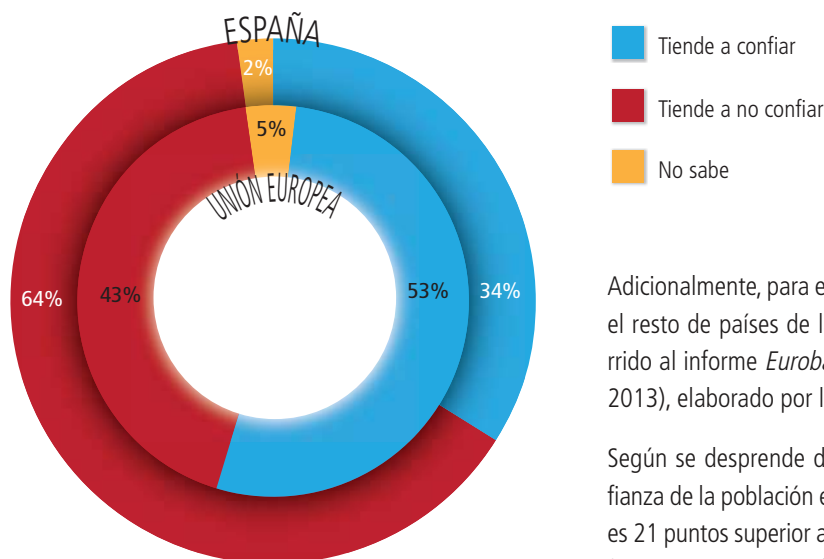
Según vemos en el siguiente cuadro (*cuadro 10*), el grado de satisfacción de los ciudadanos respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia en el intervalo de 2005 a 2014 es mayoritariamente “poco” o “nada” y se mantiene prácticamente invariable en todos los años de la muestra.

CUADRO 10 · Grado de satisfacción con el funcionamiento de la Administración de Justicia

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| MUCHO | 1,0 | 0,8 | 0,8 | 0,6 | 0,9 | 1,4 | 0,7 | 0,8 | 0,5 | 0,6 |
| BASTANTE | 20,9 | 20,0 | 18,2 | 13,3 | 14,7 | 17,9 | 12,7 | 11,6 | 10,5 | 9,6 |
| POCO | 39,4 | 40,4 | 40,0 | 40,4 | 40,0 | 39,9 | 41,1 | 41,0 | 42,6 | 40,0 |
| NADA | 19,8 | 21,1 | 21,8 | 29,2 | 27,5 | 21,6 | 30,9 | 32,9 | 35,4 | 38,4 |
| N.S. | 18,6 | 17,3 | 18,8 | 16,1 | 16,7 | 18,9 | 14,0 | 13,0 | 10,7 | 10,9 |
| N.C. | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 0,4 |
| (N) ¹ | 2.483 | 2.479 | 2.473 | 2.459 | 2.470 | 2.500 | 2.468 | 2.471 | 2.482 | 2.469 |

FUENTE: Centro de Investigaciones Sociológicas

GRÁFICO 9 · Nivel de confianza en el Sistema Judicial en España y Europa



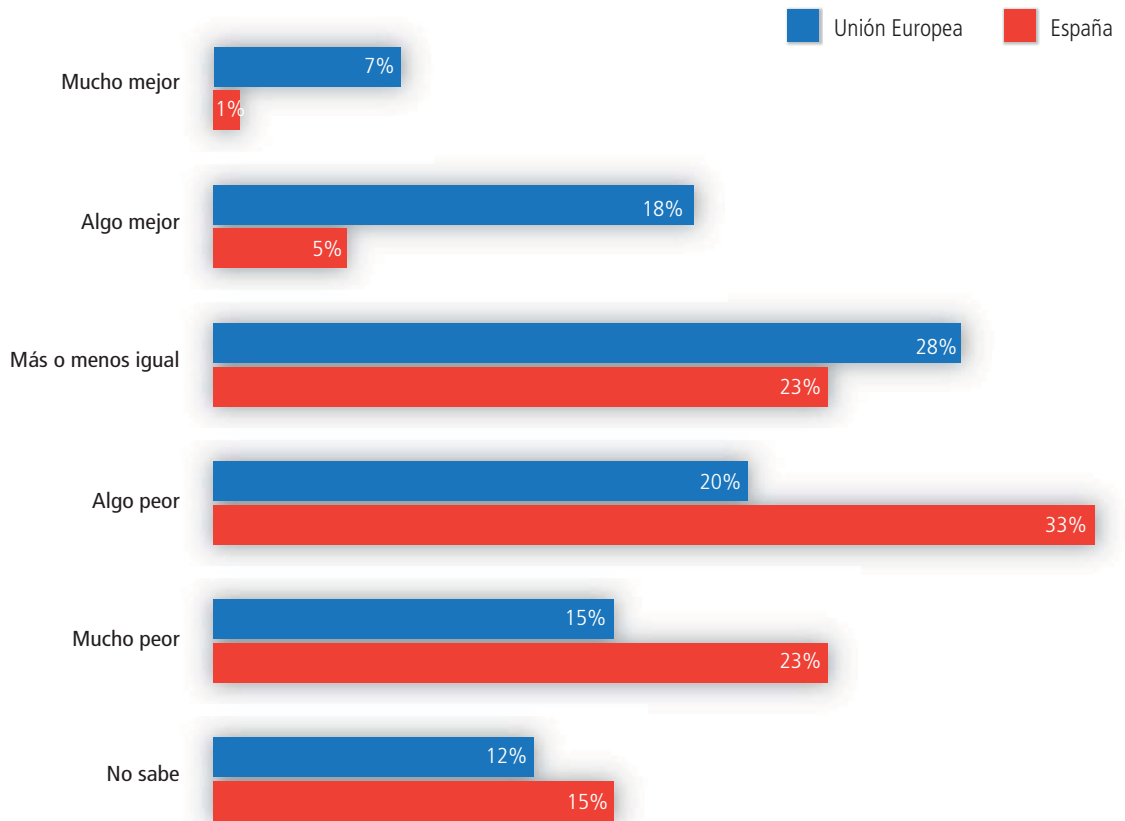
FUENTE: Eurobarometer, Justice in the EU. Comisión Europea

Adicionalmente, para establecer una comparativa con el resto de países de la Unión Europea hemos recurrido al informe *Eurobarometer, Justice in the EU* (de 2013), elaborado por la Comisión Europea.

Según se desprende del gráfico, el nivel de desconfianza de la población en el sistema judicial en España es 21 puntos superior al del resto de la Unión Europea (el aro externo del gráfico representa los datos relativos a España y el aro interno el conjunto de la UE).

En cuanto a la opinión de los españoles sobre su sistema judicial con respecto al de los demás países de Europa, el siguiente gráfico (*gráfico 10*) muestra que en España la opinión es más negativa que en el resto de la UE.

GRÁFICO 10 · Opinión sobre el sistema judicial nacional respecto al de los demás países de la UE



FUENTE: Eurobarometer, Justice in the EU. Comisión Europea

También hemos encontrado datos recientes sobre un aspecto fundamental del sistema judicial, en concreto, sobre la percepción que tiene la ciudadanía sobre la independencia de tribunales y jueces. Para esta cuestión, la información la hemos obtenido del *Cuadro de indicadores de la justicia en la UE* de la Comisión Europea de 11 de abril 2016. Esta es una herramienta de información destinada a ayudar a los Estados miembros de la Unión Europea a mejorar la eficacia de la Justicia facilitando datos objetivos, fidedignos y comparables sobre la calidad, la independencia y la eficiencia de los sistemas judiciales de todos los Estados miembros.

El citado cuadro ayuda a detectar posibles carencias, mejoras y buenas prácticas e ilustra tendencias en el funcionamiento de los sistemas judiciales nacionales a lo largo del tiempo. No presenta una clasificación única global, sino una visión general del funcionamiento de los sistemas judiciales sobre la base de diversos indicadores que son de interés común para todos los Estados miembros.

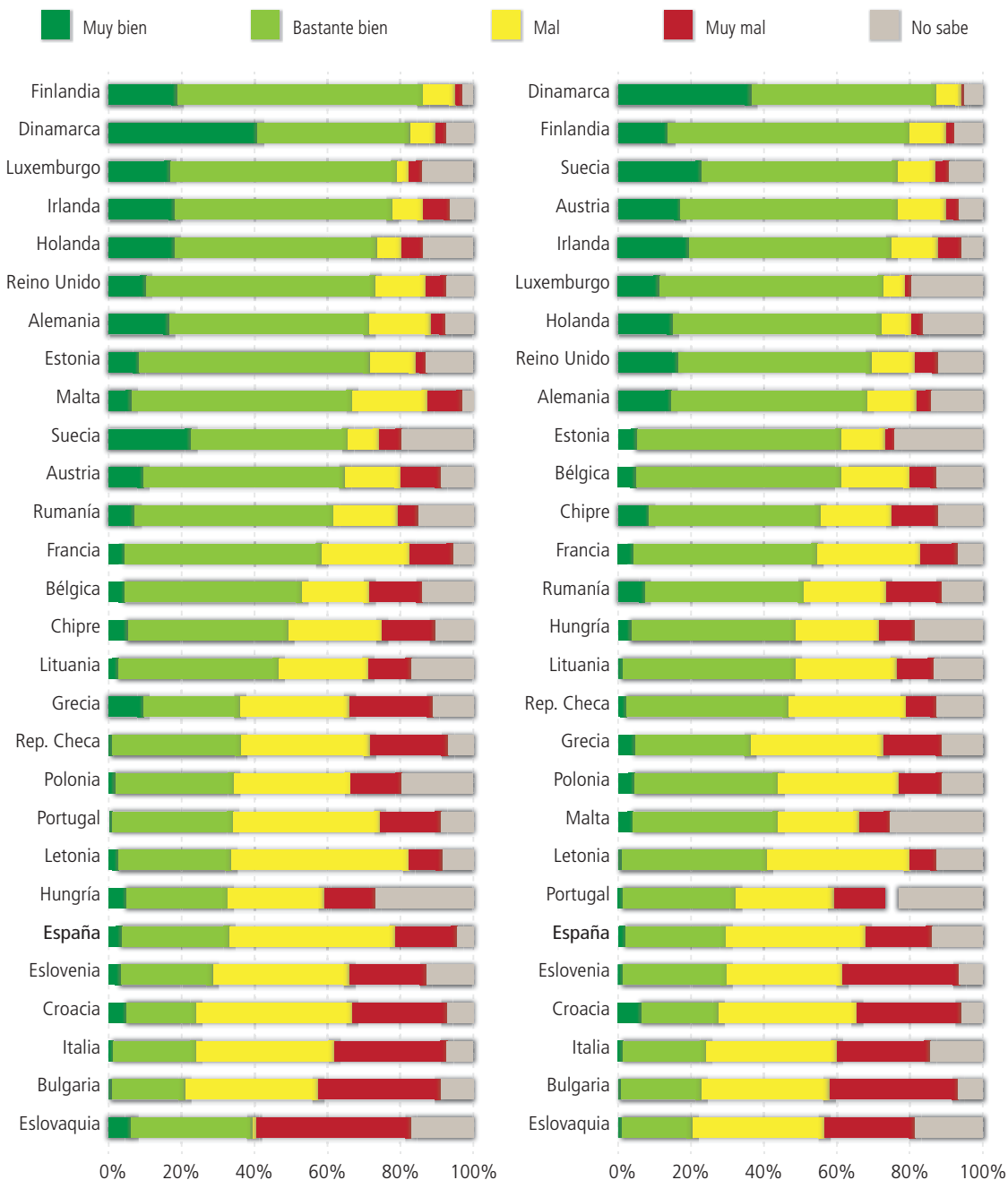
En comparación con el resto de economías de la UE, nuestro país ocupa una posición intermedia de la gráfica en la mayoría de las magnitudes. Sin embargo, resulta preocupante que en las preguntas sobre independencia judicial,

España sale bastante mal parada. Así, tanto el citado informe de la Comisión Europea como el del *World Economic Forum* muestran una desconfianza en la independencia de la Justicia por parte de las empresas y particulares para el caso de España, por encima de la media europea (gráficos 11 y 12).

GRÁFICO 11 · Estado de la Administración de Justicia en la UE

¿Cómo perciben las empresas la independencia de los tribunales y jueces?

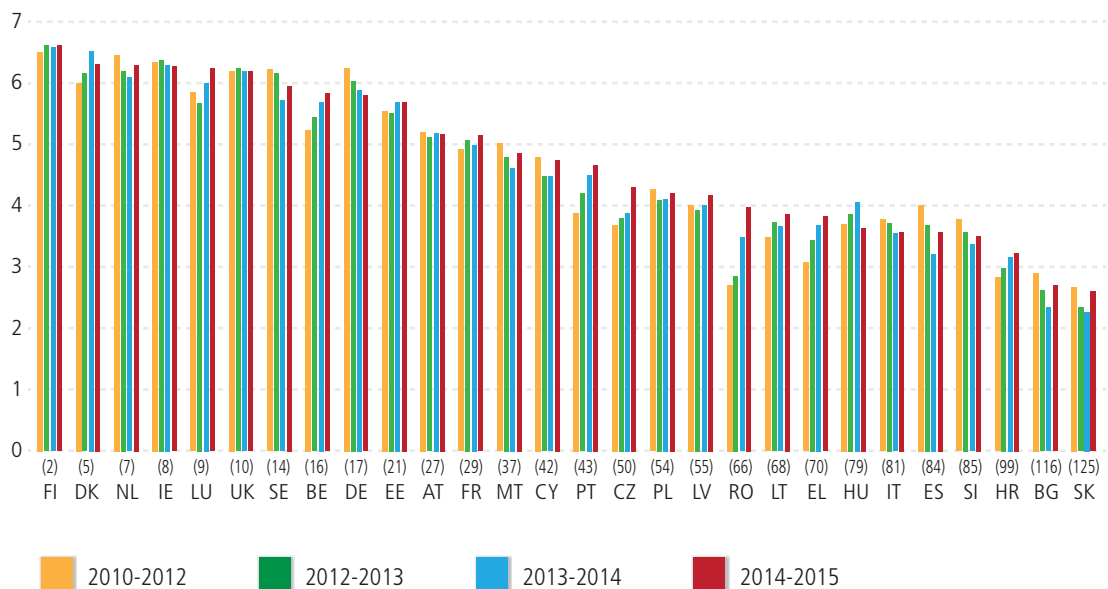
¿Cómo perciben los ciudadanos la independencia de los tribunales y jueces?



FUENTE: *Expansión*. Traducción de encuesta apartado independencia (abril 2016). Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016 de la Comisión Europea (abril 2016)

El funcionamiento de la Administración de Justicia es un elemento de preocupación para la población española. El grado de satisfacción de los españoles respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia es mayoritariamente "poco" o "nada". Con respecto al resto de la UE, el nivel de confianza de los españoles en su sistema judicial es peor, y su opinión sobre el mismo menos favorable. En cuanto a la percepción de los ciudadanos españoles sobre la independencia judicial, las encuestas tampoco son nada halagüeñas.

GRÁFICO 12 · WORLD ECONOMIC FORUM: LA PERCEPCIÓN DE LOS EMPRESARIOS SOBRE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL (a mayor valor, mejor percepción)



FUENTE: Cuadro de indicadores de la Justicia en la UE de 2016. Comisión Europea (abril 2016)

Las encuestas anteriores muestran, por tanto, que el funcionamiento de la Administración de Justicia es un elemento de preocupación para la población española. También muestran que el grado de satisfacción de los españoles respecto del funcionamiento de la Administración de Justicia es mayoritariamente "poco" o "nada". Con respecto al resto de la UE, el nivel de confianza de los españoles en su sistema judicial es peor, y su opinión sobre el mismo, menos favorable. En cuanto a la percepción de los ciudadanos españoles sobre la independencia judicial, las encuestas tampoco son nada halagüeñas.

Ante lo expuesto, no cabe duda de que uno de grandes retos del sistema judicial español es acometer un estudio en profundidad que permita identificar con claridad los motivos por los que la ciudadanía no aprecia de forma positiva su sistema judicial, para, posteriormente, tomar medidas que permitan mejorarlo.

No cabe duda de que uno de grandes retos del sistema judicial español es acometer un estudio en profundidad que permita identificar con claridad los motivos por los que la ciudadanía no aprecia de forma positiva su sistema judicial, para, posteriormente, tomar medidas que permitan mejorarlo.

TASAS JUDICIALES

Las tasas judiciales se reintrodujeron en 2002 (pues con anterioridad ya se habían introducido en nuestro sistema legal y, posteriormente, fueron suprimidas en 1987). Estas fueron modificadas en 2012 (ampliado a las personas físicas) y 2015 (excluyendo de nuevo a las personas físicas). A través de Sentencia 140/2016, de 21 de julio de 2016, del Tribunal Constitucional, que se hizo pública el 29 de julio de 2016 y fue publicada en el BOE de 15 de agosto de 2016, el TC falla que las tasas judiciales (establecidas según Ley 10/ 2012, de 20 de noviembre) son inconstitucionales no por impedir la tutela judicial efectiva, sino por ser desproporcionadas; por ello podría ser posible establecer un sistema de tasas judiciales que fuera respetuoso con el derecho de acceso a la Justicia garantizado en nuestra Constitución.

A través de Sentencia 140/2016, de 21 de julio de 2016, el Tribunal Constitucional falla que las tasas judiciales son inconstitucionales no por impedir la tutela judicial efectiva, sino por ser desproporcionadas; por ello podría ser posible establecer un sistema de tasas judiciales que fuera respetuoso con el derecho de acceso a la Justicia garantizado en nuestra Constitución.

Según las estadísticas judiciales del CGPJ, ha habido un crecimiento importante en las tasas judiciales entre los años 2012 a 2013, pasando de 172.950 (miles de euros) a 320.941 (miles de euros), lo que supone un aumento del 85,5%, que se reduce un 5% en 2014, alcanzando 304,416 (miles de euros).

Ha habido un crecimiento importante en las tasas judiciales entre los años 2012 a 2013, pasando de 172.950 (miles de euros) a 320.941 (miles de euros), lo que supone un aumento del 85,5%, que se reduce un 5% en 2014, alcanzando 304,416 (miles de euros).

En cuanto al peso de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales españoles, es de un 13,8%, frente al 43,0% de Alemania, el 24,6 del Reino Unido y el 15,6 de Italia. La media de la CEPEJ es de 26,4 y el promedio de la UE-15 es del 29,2 (ver cuadro 2).

La participación de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales (13, 8%) es muy inferior al resto de países de nuestro entorno (el promedio de la UE-15 es del 29,2%).

Con respecto a las tasas judiciales, convendría comentar que, a pesar de contar con detractores de las mismas, y siempre y cuando se respete el derecho a la tutela judicial constitucionalmente reconocido, el recorrido a plantearse no sería tanto la supresión de las citadas tasas judiciales, ya que, como hemos observado, estas han sido uno de los factores que han contribuido a reducir la litigiosidad en nuestro país, sino plantearse la exención para las micropymes y pequeñas empresas a semejanza de las personas físicas. Ahora, con la actualización de la Sentencia del TC 140/2016, habría que plantearse la extensión de dicha supresión para los declarativos civiles que no fueron objeto del recurso para las pymes (no se anulan las tasas fijas en la interposición de demanda en los procesos declarativos civiles). El fundamento de Derecho 11 de la sentencia del TC 140/ 2016 indica que: "Importa precisar por tanto, que la demanda no formula cuestión alguna sobre la cuota fija establecida en el art. 7.1 de la Ley 10/2012 para los procesos civiles en primera o única instancia (su importe, en función del tipo de proceso, oscila

entre los 100 € del proceso monitorio y los 300 € del juicio ordinario), lo que nos impide pronunciarnos sobre ella".

Siempre y cuando se respete el derecho a la tutela judicial constitucionalmente reconocido, quizá el recorrido a plantearse no sería tanto la supresión de las tasas judiciales, ya que, como hemos observado, estas han sido uno de los factores que han contribuido a reducir la litigiosidad en nuestro país, sino plantearse la exención para las micropymes y pequeñas empresas a semejanza de las personas físicas.

El Tribunal Constitucional aclara en su sentencia que la declaración de nulidad de las tasas sólo producirá efectos "pro futuro". Conforme a la aplicación de la conocida como doctrina prospectiva no se podrá exigir el reintegro de las cantidades ya abonadas y se entiende que la liquidación ha devenido firme. Por ello podría deducirse que tan solo cabe recuperar las tasas pagadas en los procedimientos no finalizados, siempre que la persona obligada al pago la hubiera impugnado por impedirle el acceso a la jurisdicción o al recurso en su caso.

Observamos, en consecuencia, que se ha podido producir una cierta discriminación en la extensión de las tasas judiciales, que ahora la Sentencia del TC ha corregido, y que el

Ministerio de Justicia tendrá que modificar y adecuar. Deberían establecerse unos criterios que permitan en su caso una distribución eficiente de dicha tasa, que evite aplicaciones generalizadas y extensivas (por ejemplo, no todas las personas físicas tienen la misma renta, y las personas jurídicas pueden ser grandes empresas, medianas, pequeñas y micropymes) y garantice el acceso a la tutela judicial efectiva de todos los actores, según reconoce nuestra Constitución.

También convendría comentar que resulta difícil acceder al seguimiento de la cuantía de las tasas judiciales en las Estadísticas de Justicia. Es por ello que quizás convendría una mayor transparencia en este sentido. Asimismo, quizás la vorágine legislativa a la que venimos asistiendo en los últimos años ha impedido realizar una memoria económica de las tasas con mayor detalle y trasfondo económico.

Se ha podido producir una cierta discriminación en la extensión de las tasas judiciales, que ahora la Sentencia del TC ha corregido, y que el Ministerio de Justicia tendrá que modificar y adecuar. Deberían establecerse unos criterios que permitan en su caso una distribución eficiente de dicha tasa, que evite aplicaciones generalizadas y extensivas (por ejemplo, no todas las personas físicas tienen la misma renta y las personas jurídicas pueden ser grandes empresas, medianas, pequeñas y micropymes) y garantice el acceso a la tutela judicial efectiva de todos los actores, según reconoce nuestra Constitución.

EL MARCO NORMATIVO ESPAÑOL

Entre las cuestiones más relevantes para el crecimiento económico se encuentran las normas que regulan la actividad de los agentes económicos, ya que las normas regulan la actividad económica, en cuanto que constituyen el factor determinante de la estructura de incentivos para empresarios, profesionales y trabajadores. Las leyes regulan la creación y la localización o deslocalización de empresas, y establecen las reglas de la competencia, con lo que se convierten en elementos de capital importancia en la toma de decisiones de inversión y de creación de empleo.

El número de disposiciones normativas aprobadas por el Estado y las diecisiete autonomías multiplica por diez las producidas por el Estado federal alemán con una población que casi duplica la española.

Es por ello que entendemos que resulta necesario llevar a cabo un análisis exhaustivo del complejo y cambiante marco normativo español, que genera inseguridad jurídica e incertidumbre, lo que se traduce en altos costes e ineficiencia del sistema.

Tal vez uno de los problemas más importantes de nuestro sistema judicial sea lo que se conoce ya como “burbuja normativa”, esto es, el exceso de normas. Son ya tristemente famosas las cien mil leyes que nos regulan, la mayoría autonómicas. Según Carlos Sebastián (2016), el número de disposiciones normativas aprobadas por el Estado y las diecisiete autonomías multiplica por diez las producidas por el Estado federal alemán con una población que casi duplica la española. No hace falta ser un experto en la materia para dudar de que alguien sea capaz de asimilar el millón de páginas que se publican cada año en los boletines oficiales, y para darse cuenta de que tal vorágine normativa es inadecuada para ordenar nuestro Estado y nuestra sociedad.

La Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido modificada desde el año 2000 unas 40 veces; el Código Penal ha cambiado unas 30 veces desde 1995.

Otra característica de nuestro sistema normativo es el uso abusivo del decreto-ley, una figura pensada sólo para casos de urgencia. Un decreto-ley es una norma con rango de ley, pero que no emana del Parlamento sino del propio Gobierno. La abundancia y la excesiva propensión a recurrir a los decretos-leyes contribuye al deterioro del armazón de nuestro Estado de Derecho.

El abuso de la propia competencia legislativa es un síndrome que en el caso de España se agrava por las diecisiete Comunidades Autónomas con capacidad normativa. Es evidente que en España existe una burbuja normativa y que el ordenamiento jurídico autonómico es caótico.

El exceso legislativo autonómico tiene consecuencias graves, tanto en forma de costes de incertidumbre y riesgo para los operadores económicos –tales como seguridad jurídica, competitividad o unidad de mercado– como en términos de Justicia, igualdad ante la ley y libertad individual para los ciudadanos.

La mala calidad de la legislación genera inseguridad y aumenta la litigiosidad. Si se quiere aliviar la colapsada Administración de Justicia se necesita legislar mucho mejor. El cambio tan rápido de las normas tiene efectos muy negativos. La Ley de Enjuiciamiento Civil ha sido modificada desde el año 2000 unas 40 veces; el Código Penal ha cambiado unas 30 veces desde 1995, y lo mismo ocurre con otras muchas normas. Esta inestabilidad provoca que el Tribunal Supremo no llegue a conocer muchas normas porque su vida es demasiado breve. El alto Tribunal necesita estabilidad legal y tiempo para emitir sentencias que interpretan las normas con efectos generales, unas sentencias que constituyen la jurisprudencia, porque la falta de jurisprudencia hace a la sociedad más vulnerable

frente al poder ejecutivo y legislativo, ya que no resultan adecuadamente contrapesados por el poder judicial. A todo esto hay que añadir la dificultad de generar un cuerpo de doctrina (Sansón Carrasco).

Según un informe de la CEOE sobre producción normativa en 2015 –en el que se señala que aumentar el número de leyes es ir en la dirección equivocada–, se aprobaron en España en el pasado ejercicio 884 normas de distinto rango a nivel estatal, un 25% más que en 2014. Dicho informe indica también el número de páginas dedicadas a las normas. En 2015 se editaron casi 176.500 páginas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), lo que representa un aumento del 3,9% respecto a las de 2014 (cuadro 13).

En cuanto a las normas con rango de Ley aprobadas por las comunidades autónomas, ascendieron a 304 en 2015, con un incremento del 29,9% sobre las de 2014 (cuadro 14).

CUADRO 13 · Número de páginas editadas en el Boletín Oficial del Estado

| | Sección I | Sección II | Sección III | Sección IV | Sección V | TOTAL | Var. Anual |
|------|-----------|------------|-------------|------------|-----------|---------|------------|
| 2009 | 24.545 | 29.856 | 58.222 | 10.287 | 151.347 | 274.257 | |
| 2010 | 27.612 | 28.070 | 53.876 | 12.118 | 136.389 | 258.065 | -5,9% |
| 2011 | 55.203 | 29.031 | 63.297 | 14.134 | 91.655 | 253.320 | -1,8% |
| 2012 | 25.239 | 17.606 | 47.018 | 19.076 | 42.194 | 151.133 | -40,3% |
| 2013 | 28.568 | 14.936 | 63.814 | 23.184 | 42.836 | 173.338 | 14,7% |
| 2014 | 32.395 | 14.622 | 60.643 | 19.101 | 43.113 | 169.874 | -2,0% |
| 2015 | 38.263 | 19.263 | 64.746 | 12.577 | 41.648 | 176.497 | 3,9% |

FUENTE: BOE

Sección I: Disposiciones generales; Sección II: Autoridades y personal; Sección III: Otras disposiciones; Sección IV: Administración de Justicia; Sección V: Anuncios

CUADRO 14 · Número de normas con rango de Ley (por Comunidades Autónomas)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|------------------------|--------------|---------------|--------------|--------------|
| ANDALUCÍA | 19 | 18 | 20 | 9 |
| ARAGÓN | 9 | 19 | 13 | 21 |
| CANARIAS | 10 | 7 | 11 | 16 |
| CANTABRIA | 7 | 13 | 4 | 10 |
| CASTILLA Y LEÓN | 10 | 14 | 16 | 11 |
| CASTILLA-LA MANCHA | 12 | 7 | 10 | 14 |
| CATALUÑA | 20 | 8 | 22 | 40 |
| EXTREMADURA | 4 | 9 | 18 | 21 |
| GALICIA | 16 | 8 | 15 | 18 |
| REGIÓN DE MURCIA | 7 | 25 | 18 | 21 |
| LA RIOJA | 7 | 13 | 7 | 8 |
| ISLAS BALEARES | 26 | 16 | 16 | 20 |
| COMUNIDAD DE MADRID | 6 | 7 | 4 | 12 |
| PAÍS VASCO* | 222 | 4 | 6 | 10 |
| PRINCIPADO DE ASTURIAS | 3 | 5 | 11 | 15 |
| COMUNIDAD VALENCIANA | 17 | 12 | 10 | 25 |
| C. FORAL DE NAVARRA** | 25 | 53 | 33 | 30 |
| TOTAL | 420 | 238 | 234 | 304 |
| VARIACIÓN ANUAL | 17,3% | -43,3% | -1,7% | 29,9% |

FUENTE: BOE. Elaboración propia. Las normas se contabilizan por fecha de publicación

* El BOE publicó entre 2010 y 2012 las Leyes aprobadas por el Gobierno del País Vasco entre 1984 y 2010, las cuales no se habían publicado en el BOE en su momento por discrepancias institucionales. ** En Navarra se contabilizan las Leyes Forales.

En 2015 se aprobaron en España 884 normas de distinto rango a nivel estatal, un 25% más que en 2014. En 2015 se editaron casi 176.500 páginas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), lo que representa un aumento del 3,9% respecto a las de 2014.

El volumen de páginas publicadas por los boletines de las comunidades autónomas fue de casi 800.000 páginas. En suma, el conjunto de páginas publicadas por los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico ascendieron a 961.291 páginas en 2015, es decir, casi un millón.

El conjunto de páginas publicadas por los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico ascendieron en 2015 a casi un millón.

En el plano europeo, se adoptaron 2.057 actos legislativos (1.255 Reglamentos, 38 Directivas y 764 Decisiones), lo que supuso un descenso del 14% respecto del año anterior. En este sentido, la CEOE ha señalado que la legislación vigente en el ámbito de la Unión Europea se sitúa en torno a 20.000 normas, pero se amplía hasta las 100.000, si tenemos en cuenta los acuerdos internacionales, la jurisprudencia y los estándares de normalización.

En el plano europeo, se adoptaron 2.057 actos legislativos (1.255 Reglamentos, 38 Directivas y 764 Decisiones), lo que supuso un descenso del 14% respecto del año anterior. La legislación vigente en el ámbito de la Unión Europea se sitúa en torno a 20.000 normas, pero se amplía hasta las 100.000, si tenemos en cuenta los acuerdos internacionales, la jurisprudencia y los estándares de normalización.

Vemos, por tanto, que mientras que en España hay una tendencia a publicar cada vez más normas, en Europa se tiende a disminuir la producción normativa.

Para mejorar el marco normativo, la CEOE ha realizado las siguientes de propuestas:

- Reducir la complejidad del entramado legislativo.
- Promulgar normas claras, simples y en un número reducido.
- Trasponer la normativa europea sin introducir requisitos adicionales.
- Evitar la profusión y la dispersión legislativa que fragmentan la unidad del mercado nacional.
- Aumentar y mejorar los procesos de consultas a los representantes de los operadores económicos durante la elaboración de normas.

Mientras que en España hay una tendencia a publicar cada vez más normas, en Europa se tiende a disminuir la producción normativa.

Según la CEOE, si queremos convertirnos en polo de competitividad en la economía globalizada, hemos de contar con una administración y una legislación simplificada, moderna, estable y al servicio de las necesidades de las empresas y los ciudadanos

CONCLUSIONES

- ❑ Como se ha puesto reiteradamente de manifiesto por la doctrina económica y por organismos como el *World Economic Forum* y la Comisión Europea, el funcionamiento del sistema judicial incide de manera directa en el desarrollo económico.
- ❑ Analizar la eficacia del sistema judicial español en comparación con los países de nuestro entorno resulta, por tanto, una tarea fundamental, aunque hay que ser conscientes de que existen problemas metodológicos que hacen que los datos no sean fácilmente comparables.
- ❑ Los españoles tienen una percepción negativa del funcionamiento de la Justicia y el nivel de confianza en nuestro sistema judicial es menos favorable que el del resto de países de la UE.
- ❑ Entre los fines del presente estudio está ver en qué posición se encuentra España con respecto al resto de Europa, en cada uno de los principales indicadores, con el objetivo de medir la eficacia del funcionamiento de la Justicia y para ver si los datos se corresponden con esa percepción negativa de los españoles. Para ello se han analizado datos estadísticos de diferentes instituciones y organismos nacionales e internacionales —que se halla muy dispersa.

A continuación, se exponen las principales conclusiones obtenidas en relación a los citados indicadores (agrupadas por la puntuación obtenida por España —alta, media o baja— en comparación con el resto de países de la Unión Europea).

ALTA

- ❑ **Con respecto al grado de especialización judicial:**

En España el grado de especialización judicial está por encima de la media europea, si bien la relación entre el grado de especialización y la duración de los plazos de resolución es poco concluyente.

MEDIA:

- ❑ **Duración de los procedimientos civiles y mercantiles:**

Según datos de 2014 de la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), España tardaría 264 días en resolver un litigio civil y mercantil, Alemania 183 días, Francia 311 días y en Italia se emplearían 590 días. El promedio de la UE es de 246 días.

Según datos de 2015 del *Doing Business* del Banco Mundial, España invertiría 510 días para resolver una disputa de carácter comercial, frente a los 429 días de Alemania, los 395 de Francia y los 1.120 días de Italia. El promedio general de la UE es de 538,3 días.

- ❑ **Recursos humanos:**

Según los datos de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), España dispuso de 11,2 jueces por 100.000 habitantes en 2014, frente a los 21 de media de los países analizados por la CEPEJ; Alemania dispuso de 24,7, Italia 10,6 y Francia 10,7. La media de la UE-15 es de 15,4. Por tanto, comparativamente con Europa, el número de jueces en España está algo por debajo de la media, situándose en el puesto 21 del rán-

king, aunque en Francia e Italia la cifra es aún menor. Resulta positivo que se haya incrementado ligeramente esta proporción del año 2011 al 2014.

En España, el número de abogados ejercientes por cada 100.000 es de 285,5; mientras que la media de la UE-15 es de 198,2.

□ Grado de desarrollo tecnológico:

Por lo que se refiere al manejo de medios informáticos, los órganos judiciales españoles consiguen una puntuación similar a la media de la UE-15.

Desde que se implantó LexNET se han realizado 45 millones de comunicaciones electrónicas, que suponen un 75% de la cantidad total que se lleva a cabo en todo el sistema judicial.

□ Tiempo de respuesta judicial:

El tiempo que lleva legalizar un contrato a través de los tribunales es similar en España que en el resto de Europa.

En 2015, el tiempo de respuesta judicial continuó reduciéndose en un 7,5% (en primera instancia) con respecto a 2014, pasando de 3,7 a 3,4 meses, y en un 8,7% (en segunda instancia), pasando de 4,6 a 4,2 meses.

En la comparativa europea en cuanto al tiempo de espera de los procedimientos de insolvencia, España está mejor posicionada que la media europea.

BAJA:

□ Gasto público per cápita asignado a los tribunales:

El gasto público de España invertido en los tribunales es 27 euros por persona. La media de la UE-15 es de 50,4.

□ Recursos financieros:

La participación de las tasas judiciales en la financiación del presupuesto de los tribunales (un 13,8%) es muy inferior al resto de los países de nuestro entorno (el promedio de la UE-15 es del 29,2%).

□ Tasa de litigiosidad:

En 2015, la tasa de litigiosidad en España, esto es, el número de asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes, fue de 179,7, un 2,9% menos que en 2014.

Si bien se ha producido una mejora en los últimos años, la tasa de litigiosidad en España sigue siendo elevada en comparación con el resto de Europa. En concreto, en cuanto al número de litigios admitidos en los juzgados de primera instancia civiles y mercantiles en 2014, en el caso de España sería en torno a 38 asuntos por cada 1.000 habitantes, más del doble que la media de la UE-15. Esto podría deberse, entre otras cuestiones, a que los usuarios del sistema judicial español, cuando acuden a los tribunales, soportan menores costes que los usuarios de otros países de nuestro entorno.

El número de asuntos pendientes se ha reducido desde 2010 a 2015, pasando de 3.225.063 asuntos pendientes en 2010 a 2.411.905 en 2015, lo que representa una disminución del 25%.

Si comparamos el número de asuntos pendientes en España con el del resto de países de la UE, nuestro país ha evolucionado positivamente en este aspecto, aunque sigue encontrándose en la mitad inferior de la clasificación.

Marco normativo:

Mientras que en España hay una tendencia a publicar cada vez más normas, en Europa se tiende a disminuir la producción normativa.

El número de disposiciones normativas aprobadas por el Estado y las diecisiete autonomías multiplica por diez las producidas por el Estado federal alemán con una población que casi duplica la española.

En 2015 se aprobaron en España 884 normas de distinto rango a nivel estatal, un 25% más que en 2014. En 2015 se editaron casi 176.500 páginas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), lo que representa un aumento del 3,9% respecto a las de 2014. Las normas con rango de Ley aprobadas por las comunidades autónomas, ascendieron a 304 en 2015, con un incremento del 29,9% sobre las de 2014.

El conjunto de páginas publicadas por los boletines oficiales de ámbito estatal y autonómico ascendieron en 2015 a casi un millón.

En el plano europeo, se adoptaron 2.057 actos legislativos (1.255 Reglamentos, 38 Directivas y 764 Decisiones), lo que supuso un descenso del 14% respecto del año anterior. La legislación vigente en el ámbito de la Unión Europea se sitúa en torno a 20.000 normas, pero se amplía hasta las 100.000, si tenemos en cuenta los acuerdos internacionales, la jurisprudencia y los estándares de normalización.

Otras conclusiones que se pueden obtener del presente estudio son:

- De los casi 4.000 órganos judiciales, cerca de un millar, es decir, el 24%, no alcanzan el indicador medio de carga de trabajo. Sin embargo, el 43,5% de los órganos judiciales está por encima del 150% de ese indicador medio.
- Los juzgados en los que se ha producido una mayor acumulación de asuntos han sido los juzgados de lo mercantil. Estos son precisamente los tribunales que suelen encargarse de los asuntos más relacionados con el ámbito económico y empresarial.
- La duración estimada de los asuntos en el ámbito concursal es la mayor de todas las jurisdicciones y ha ido incrementándose de 2011 a 2015. Así, la duración en el ámbito concursal se ha multiplicado casi por 1,5, pasando de 28,2 meses en 2011 a 41,6 meses en 2015.
- En el ámbito concursal, se observa en los últimos años una tendencia clara a disminuir los concursos de acreedores (procedimiento judicial) frente a un incremento del tratamiento de las insolvencias mediante soluciones extrajudiciales: preconcursales (acuerdos de refinanciación) y extracursales (mediación concursal). Esto está contribuyendo a descargar los juzgados de lo mercantil.
- En un año el crecimiento de las mediaciones concursales ha sido de un 875%; es decir, casi se han multiplicado por nueve.

- ❑ El 47% de los jueces y magistrados de nuestro país considera nada o poco satisfactorios los medios materiales de la Justicia.
- ❑ A pesar de que los datos reflejan que el funcionamiento de la Justicia en España es similar al de Europa en la mayoría de los indicadores, la percepción que tienen los ciudadanos españoles es negativa, como ponen de manifiesto los datos de los *Barómetros de Opinión* del Centro de Investigaciones Sociológicas para el intervalo 2005 a 2014 y el *Cuadro de Indicadores de la Justicia en la UE* de la Comisión Europea.

El incremento de la competitividad de España a través de una mejora de su sistema de Justicia no está asociado a una única norma o medida. Todo aquello que contribuya a agilizar los tribunales estimulará el crecimiento económico y la creación de puestos de trabajo. Entre estas medidas podrían encontrarse las que se describen a continuación:

PROPUESTAS



Parece necesaria una reorganización de los juzgados y tribunales bajo principios de eficiencia. Hay que tener en cuenta que de los casi 4.000 órganos judiciales, cerca de un millar, es decir, el 24%, no alcanzan el indicador medio de carga de trabajo. Sin embargo, el 43,5% de los órganos judiciales está por encima del 150% de ese indicador medio.



Más que plantearse un incremento en la oferta generalizada de juzgados y tribunales, esto es, un incremento en la oferta de servicios judiciales existentes generalizado, quizá convendría realizar un refuerzo en determinadas jurisdicciones y tribunales específicos, a través de un estudio territorial y caso por caso, aplicando criterios de eficiencia económica y empresarial.

Hay que tener en cuenta que, actualmente, la tasa de congestión de los juzgados de lo mercantil (cuyo ámbito de actuación se centra en la materia económico-empresarial) solo es superada por la sala 1ª del Tribunal Supremo.



El estudio de la oferta en el ámbito de la Justicia, debería extenderse no sólo a los jueces y magistrados, sino también a otros operadores de la misma, como los letrados de la Administración de Justicia, los responsables de la Oficina Judicial y los cuerpos de gestores procesales (cuerpo intermedio) y oficiales. El estudio de la eficiencia de estos operadores debería realizarse de forma global y coordinada.



Pese a que, en comparación con el resto de Europa, España no se encuentra mal posicionada en cuanto a los tiempos de respuesta judicial, la Administración de Justicia tendría que mejorar los plazos de resolución de los asuntos ingresados, especialmente en aquellas jurisdicciones, como la mercantil, que tratan aspectos relacionados con las insolvencias empresariales (hay que tener en cuenta que la duración estimada de los asuntos en el ámbito concursal es la mayor de todas las jurisdicciones y ha ido incrementándose de 2011 a 2015: la duración en el ámbito concursal se ha multiplicado casi por 1,5, pasando de 28,2 meses en 2011 a 41,6 meses en 2015).



Un país que ofrece seguridad jurídica tiene mayores oportunidades de atraer el capital y los recursos productivos que se requieren para crear riqueza y tratar de generar empleo. La seguridad jurídica pasa por la elaboración de normas más sencillas, más estables en el tiempo (evitando cambios continuos y radicales) y de mejor técnica jurídica. Para mejorar el marco normativo, debería reducirse la complejidad del entramado legislativo y evitar la profusión y la dispersión legislativa.



Habría que establecer un sistema de tasas judiciales que fuera respetuoso con el derecho de acceso a la Justicia garantizado en nuestra Constitución. Siempre y cuando se respete el derecho a la tutela judicial constitucionalmente reconocido, quizá el recorrido a plantearse no sería tanto la supresión de las tasas judiciales, ya que, como hemos observado, estas han sido uno de los factores que han contribuido a reducir la litigiosidad en nuestro país, sino plantearse la exención para las micropymes y pequeñas empresas en todo tipo de procedimientos, tal y como se hizo en 2015 con las personas físicas.

Deberían establecerse unos criterios que permitan, en su caso, una distribución eficiente de dicha tasa, que evite aplicaciones generalizadas y extensivas (por ejemplo, no todas las personas físicas tienen la misma renta, y las personas jurídicas pueden ser grandes empresas, medianas, pequeñas y micropymes), y que garantice el acceso a la tutela judicial efectiva de todos los actores, según reconoce nuestra Constitución. Por otro lado, la recaudación de las mismas debería integrarse en el propio presupuesto del Ministerio de Justicia (por ejemplo, para la partida de Justicia gratuita y presupuesto tecnológico del mismo). También convendría incluir una memoria económica de las mismas.



Para descongestionar a los juzgados, deberían impulsarse aún más los sistemas alternativos de resolución de conflictos, tanto la mediación como el arbitraje. También sería necesario intensificar la mediación intrajudicial. Debería considerarse y plantearse exigir la mediación en determinados procedimientos de forma previa obligatoria, como ocurre en países como Italia en el que las mediaciones han experimentado un importante crecimiento. También podría extenderse el modelo del ámbito laboral, en el que es obligatorio pasar primero por un servicio de mediación antes de recurrir al Juzgado de lo Social. Se echan de menos más campañas de promoción de estos sistemas entre las empresas (especialmente pymes) y sociedad en general, y más estímulos a los operadores para que acudan a estos procedimientos.



Pese a que en los últimos años ha habido importantes avances en cuanto a las medidas y medios tecnológicos con los que se cuenta en el ámbito de los sistemas de la información en el campo de la Justicia en España, aún queda camino por recorrer en este aspecto. LexNET debería dotarse de los suficientes medios presupuestarios en los próximos años para que su implantación sea más eficiente. Deben tomarse otros referentes de éxito en materia tecnológica, como la Hacienda Pública.



Deberían mejorarse las estadísticas judiciales para facilitar la comparabilidad y la elaboración de indicadores de eficiencia más sofisticados.



No cabe duda de que uno de los grandes retos del sistema judicial español es acometer un estudio en profundidad que permita identificar con claridad los motivos por los que la ciudadanía no aprecia de forma positiva su sistema judicial, para, posteriormente, tomar medidas que permitan mejorarlo.



Las diversas fuerzas políticas deberían integrar un gran Pacto de la Justicia. Adicionalmente, debería incrementarse el protagonismo de la Justicia en las políticas generales del país y fomentar su transversalidad.



En comparación con el resto de Europa, en el indicador en el que España aparece peor posicionada es en la tasa de litigiosidad. Debería, por tanto, plantearse un plan de acción específico para reducirla, que contemple el incremento del uso de sistemas alternativos de resolución de conflictos, como la mediación o el arbitraje.

ANEXO · BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2010. *Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs*, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2015. *Doing Business 2016. Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington, DC.
- Barceló, C. *Housing tenure and labour mobility: A comparison across European countries*. Documentos de Trabajo, n.º. 0603. Banco de España. 2006.
- Cabrillo, F. y Fitzpatrick, S. *La Economía de la Administración de Justicia*. Editorial Civitas. 2011
- Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS. *Barómetros 2016*. www.cis.es
- Comisión Europea. *Estadísticas Judiciales*.
- Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia-CEPEJ. *Estadísticas 2016*.
- Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia-CEPEJ. *Report on European judicial systems*. 2014 (2012 data): *efficiency and quality of justice*.
- Consejo General del Poder Judicial-CGPJ. *Estadísticas situación de los órganos judiciales en 2015*. CGPJ 1. Marzo 2016. www.poderjudicial.es
- Consejo General del Poder Judicial-CGPJ. *Indicadores clave del conjunto de las jurisdicciones en 2015*. CGPJ 2. Marzo 2016. www.poderjudicial.es
- Consejo General del Poder Judicial-CGPJ. *Análisis estadístico. La Justicia dato a dato*. 2016. www.poderjudicial.es
- Doménech, G. y Mora-Sanguinetti J.S. 2015. *El mito de la especialización judicial*. Indret, 1/2015, pp. 1-32.
- García Posada, M. y Mora-Sanguinetti J.S. 2015. *Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth*, Small Business Economics Journal, 44 (3), pp. 639-669.
- García Posada, M. y Mora-Sanguinetti J.S. 2014. *Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain*. European Journal of Law and Economics, 40 (1), pp. 49-74.
- Instituto de Estudios Económicos. *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española: Justicia, financiación autonómica y sanidad*. 2011.
- Instituto Nacional de Estadística-INE. *Estadísticas judiciales*.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. *Estadísticas 2007-2016. Presupuestos Generales del Estado consolidados*. 2016. <http://www.sepg.pap.minhap.gob.es>
- Mora-Sanguinetti, J.S. *Evidencia reciente sobre los efectos económicos del funcionamiento de la Justicia en España*. Banco de España. 2016
- Mora-Sanguinetti, J.S. 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.

- Mora-Sanguinetti, J.S. 2013. *El funcionamiento del sistema judicial: nueva evidencia comparada*. Boletín Económico, noviembre, Banco de España, pp. 57-67.
- Mora-Sanguinetti, J.S. y Garoupa, N. 2015. *Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010*. International Review of Law and Economics, 44, pp. 29-41.
- Mora-Sanguinetti, J.S., Martínez-Matute, M. y García-Posada, M. 2016. *Differential effects of enforcement procedures in booms and busts: evidence for the Spanish credit market*. Mimeo.
- Noticias jurídicas: <http://noticias.juridicas.com/actualidad/noticias/11249-el-tribunal-constitucional-ha-anulado-las-tasas-judiciales-iquest;y-ahora-que/>
- 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. °1060.
- Polititikon. *La urna rota*. 2014
- Sansón Carrasco. *¿Hay Derecho?* 2014
- Sebastián, C. *España estancada. ¿Por qué somos poco eficientes?* 2016
- The Economist. *The wheels of justice grind slow*. 20 febrero 2016.
- Villoria, M. y Lizcano, J. (2103) *Corrupción y transparencia: aspectos contextuales, metodológicos y empíricos*. Revista de responsabilidad social de la empresa, N° 14 .

© Consejo General de Economistas

ISBN: 978-84-86658-45-8

Diseño y maquetación: desdezero, estudio gráfico

Impresión: Gráficas Menagui



ESTUDIOS

EF

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA JUSTICIA EN ESPAÑA

DICIEMBRE 2016

economistas
Consejo General

Calle Nicasio Gallego, 8 · 28010 Madrid
www.economistas.es