La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores

Madrid
21 de julio de 2008

Índice

1. Resumen ejecutivo 5

2. Calidad institucional: crecimiento económico y cohesión social 9

2.1 Instituciones y calidad institucional 10

2.2 Instituciones, crecimiento económico y competitividad 11

2.3 La importancia económica de la seguridad jurídica 13

3. El marco institucional: una perspectiva internacional 15

3.1 Regulaciones 15

3.2 Libertad económica 17

3.3 Gobernabilidad 19

3.4 Algunos casos de éxito: Estonia, Irlanda y Chile 20

Estonia 20

Irlanda 22

Chile 24

4. La calidad institucional en España 27

4.1 Evolución reciente de la calidad institucional en nuestro país 28

4.2 Fortalezas y debilidades de las Instituciones en España 30

La unidad de mercado 30

El sistema judicial 32

Organismos reguladores 35

5. Propuestas del Círculo de Empresarios 39

5.1 Propuestas generales para la calidad institucional 39

5.2 Los organismos reguladores 41

5.3 El sistema judicial 44

¿Qué ha de reformarse en el sistema judicial español? 46

6. Bibliografía 51

7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios 53

1. Resumen ejecutivo

Desde hace más de tres años, el Círculo de Empresarios viene publicando una serie de documentos sobre distintas cuestiones relativas al gran reto de la competitividad que la economía española ha de abordar, no ya en un futuro más o menos cercano, sino incluso de manera inmediata. En este sentido, el rápido e intenso deterioro experimentado por la coyuntura económica en el transcurso de apenas un año hace, si cabe, aún más urgente la adopción de medidas como las que el Círculo ha propuesto en sus publicaciones para hacer frente a los problemas de competitividad.

La erosión padecida por la capacidad de la economía española de generar crecimiento sostenido tiene múltiples causas, entre las que pueden citarse, a modo de ejemplo, la insuficiente calidad de su sistema educativo, el escaso esfuerzo en innovación o el atraso en materia de tecnologías de la información y la comunicación. Hay, sin embargo, una causa más profunda e importante que, paradójicamente, pasa más desapercibida. Se trata de la lenta pero progresiva merma de la calidad de las instituciones que configuran el marco en que se inscribe la actividad económica de nuestro país.

En efecto, **al mismo tiempo que España ha perdido competitividad, hemos asistido también a una degradación de su calidad institucional**, según señalan los indicadores disponibles sobre la materia. Así, se han producido en nuestro país un empeoramiento del entorno regulatorio, una disminución de la libertad económica y un retroceso en términos de gobernabilidad. A pesar de la lentitud de ese proceso, lo cierto es que su efecto acumulado es muy notable. **En 2008 la calidad institucional de España es menor que 10 años atrás**, tanto en términos absolutos como, sobre todo, frente a otros países. En este caso, el peligro del carácter progresivo del deterioro radica en que la sociedad española no parece plenamente consciente de lo ocurrido ni de su alcance real. **Es, por tanto, absolutamente necesario dar la voz de alarma**, alertando de la gravedad del problema antes de que el daño sea difícilmente reversible.

Estamos ante una cuestión trascendental para España. **Las instituciones son las reglas del juego de una sociedad**. Son las que marcan las diversas restricciones, formales e informales, que orientan las interacciones de todo tipo que se producen entre los componentes de la sociedad. **Sin instituciones adecuadas, la convivencia, la cohesión y la paz social se ven amenazadas**, frenando así el desarrollo de las personas y las sociedades. Además, y desde un punto de vista estrictamente económico, un marco institucional empobrecido resulta letal para la competitividad.

España necesita abordar reformas orientadas a la consolidación de una mayor calidad de su marco institucional. La línea que debe guiar esas reformas no es otra que la que marca el propio espíritu del Círculo: la promoción de la economía de mercado y de la libre empresa en un contexto de respeto de las libertades. Son, por otro lado, reformas que se aconsejan, no sólo para el caso particular de España, sino como receta genérica de desarrollo, por parte de los principales organismos internacionales -FMI, OCDE o Unión Europea-.

Son muchas las instituciones con un impacto importante sobre la evolución de la economía española. **Tratarlas todas resulta imposible**. De ahí que convenga centrar las propuestas en aquellas esferas donde las reformas resultan más urgentes y donde pueden ser más efectivas. En concreto, **la defensa de la seguridad jurídica**, valor defendido por nuestra Constitución y requisito imprescindible para la prosperidad, se presenta como un foco de atención prioritaria.

Dos son los ámbitos en que las mejoras institucionales habrán de revertir positivamente en mayores garantías de seguridad jurídica: **los organismos reguladores y el sistema judicial**. En la actualidad, ambas esferas están aquejadas de algunos males que les restan credibilidad y, por consiguiente, eficacia. Uno de los más preocupantes, sino el que más, es la **creciente politización** tanto de los entes reguladores como de los órganos judiciales. Cualquier paquete de reformas que se desee proponer debe hacer especial énfasis en aligerar ese pesado lastre político, dotando a reguladores y sistema judicial de la necesaria independencia frente al poder político.

En el caso de los **reguladores**, hay que exigir también total independencia frente a los agentes de los sectores regulados. Entre las fórmulas que pueden **consolidar esta independencia**, destacan las relativas a la **elección de cargos** en los organismos reguladores –por ejemplo, la renovación no simultánea sino secuencial de los miembros del consejo regulador, y con plazos desconectados del ciclo político- y a la **suficiencia de recursos humanos, materiales y económicos**. Asimismo, habrán de contribuir no sólo a la independencia, sino también al buen hacer de estos entes reguladores, la **claridad del mandato y de las competencias otorgadas**, la **implantación de buenos mecanismos de rendición de cuentas** y, por supuesto, la **cualificación técnica y la valía profesional de las personas responsables**. Estas últimas, cualidades que deberían constituirse en criterios fundamentales de los procesos de selección.

El actual sistema de regulación en España presenta un último y grave problema. Es un sistema descoordinado, con infinidad de agentes con capacidad de regular, cuyas normas, de un modo intencionado o no según los casos, se distancian de las de otros, socavando la unidad de mercado y la libertad económica, pues son habitualmente regulaciones de cariz intervencionista. Ante esta situación, se impone la necesidad de alguna **forma de coordinación que garantice la unidad de mercado** e impida una intervención reguladora excesiva y contraproducente.

Por lo que a la **Administración de Justicia** en España se refiere, los principales indicadores de su eficiencia –las tasas de resolución, pendencia y congestión del sistema- indican una mejoría a lo largo de la última década que aún es insuficiente. Es necesario **aumentar la eficiencia del sistema judicial** para de ese modo **reducir la incertidumbre** acerca de cuándo se obtendrá la resolución e **incrementar la seguridad jurídica**, con los consiguientes efectos positivos para la actividad económica.

El esfuerzo debe ampliarse a la **mejora de la calidad de las resoluciones**, pues en años recientes se observa un aumento de la relación autos/sentencias, un dato negativo ya que los autos constituyen resoluciones de menor calidad por cuanto no resuelven el fondo de la cuestión como sí lo hacen las sentencias. Es más, la calidad de las resoluciones también se resiente por el alto porcentaje de revocaciones y anulaciones, que resta credibilidad al sistema, eleva la carga de trabajo en los tribunales y provoca mayor congestión de los mismos. Si a todo esto sumamos que **la ejecución de las resoluciones no es todo lo buena** que debería ser, ha de concluirse que el sistema judicial español efectivamente precisa de reformas que den mayor fortaleza real al principio de la seguridad jurídica.

Los tres principios básicos que el Círculo formulaba en 2003 como base para una reforma del sistema judicial siguen estando plenamente vigentes hoy. En primer lugar, la seguridad jurídica en términos de una **"razonable predictibilidad" de las sentencias**. En segundo, **la justicia entendida como poder del Estado** y, por ello, como servicio público del que los contribuyentes pueden esperar y deben exigir eficiencia. En último lugar, pero no por ello menos importante, **la independencia judicial** como un derecho de los ciudadanos, a quienes se asegure la neutralidad y la objetividad de las decisiones judiciales, sin interferencias ni abusos de otros poderes.

Las **propuestas planteadas en torno al sistema judicial** se pueden agrupar bajo **cuatro grandes epígrafes**. En el primero, las referidas a la **necesaria aplicación de técnicas de gestión**, tanto en el ámbito de las tecnologías, como en la gestión de

personal, sabiendo que el mero incremento de recursos financieros no solventará los problemas actuales. Bajo el segundo epígrafe, las medidas para **potenciar el uso de mecanismos no judiciales para resolver conflictos**. No se trata de que determinadas cuestiones no deban judicializarse, sino de que, en los conflictos en los que proceda, hay que fomentar el uso de vías extra-judiciales, como el arbitraje y la terminación convencional de los procedimientos administrativos. El tercer epígrafe engloba las reformas referidas a la **selección y formación de los jueces**. El actual modelo de reclutamiento de jueces resulta óptimo en el sentido de que es necesario llevar a cabo el proceso bajo criterios objetivos como los de la oposición. Sin embargo, es preciso modificar los requisitos y pruebas de los actuales exámenes para asegurar que la selección no se limita a quienes mejor memoricen un extenso temario. Además, hay que hacer un gran esfuerzo para mejorar la formación posterior, tanto la que se recibe en la Escuela Judicial como la que se obtiene en el ejercicio de la judicatura. Y por último, en el cuarto grupo de reformas, la **modificación de los nombramientos y la organización del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y del Tribunal Constitucional (TC)** para garantizar la independencia y la no politización de estas dos instituciones clave. En cuanto al CGPJ habría que dar más importancia a la opinión de los jueces y pensar en elegir un mayor número de vocales a través de ternas presentadas por las Asociaciones Judiciales y votadas por los propios jueces, frente a los elegidos por el Congreso de los Diputados. Por lo que respecta a la elección de magistrados para el TC convendría seleccionar a personas de larga trayectoria y experiencia, cuya independencia se garantizara con mandatos largos que finalizaran al hacerlo la vida activa del magistrado, que disfrutaría entonces de la adecuada pensión de jubilación.

2. Calidad institucional: crecimiento económico y cohesión social

El papel decisivo que las instituciones desempeñan en el devenir de la economía ha estado presente en toda la historia del pensamiento y la teoría económica. Incluso el propio Adam Smith ya trataba la cuestión en sus escritos del siglo XVIII. Más recientemente, este tema ha recibido una atención creciente, tanto teórica como práctica. En ese sentido, destaca la enorme producción investigadora de los últimos 25 años acerca de diversos temas estrechamente relacionados, como las causas de las diferencias institucionales entre países, el impacto económico de las mismas y los canales a través de los cuales se produce la interacción del marco institucional y el progreso[1]. Por otro lado, en consonancia con los avances teóricos y empíricos, también los grandes organismos y organizaciones internacionales –FMI, Banco Mundial, OCDE, Unión Europea,…- han pasado a otorgar un mayor protagonismo a los aspectos institucionales en sus programas y recomendaciones de política.

Esa atención que progresivamente han ganado los aspectos institucionales en el estudio de los resultados y la competitividad de las economías, se ha materializado en la disponibilidad de un número cada vez mayor de indicadores de la calidad institucional. Gracias a ello, se cuenta hoy con un mejor conocimiento no sólo de la situación relativa en que se encuentra cada país en términos de la calidad de sus instituciones, sino también de qué pasos han de darse para alentar el crecimiento y el desarrollo económicos.

Por supuesto, **ese interés en las instituciones y la calidad de las mismas no se reduce a sus implicaciones económicas. Las instituciones son la clave para la convivencia, la cohesión y la paz social, así como para el desarrollo de las personas y las sociedades**. Sin un buen marco institucional, se agravan los problemas de cualquier comunidad y se hace más difícil dar con soluciones para los mismos.

[1] La relevancia de esta línea de investigación económica fue reconocida en 1993 con la concesión del Nobel de Economía a Douglass North, figura destacada de la denominada Nueva Economía Institucional. Más de medio siglo antes, Ronald Coase fue pionero en el resurgir del análisis de las instituciones, al establecer la conexión entre marco institucional y costes de transacción.

2.1 Instituciones y calidad institucional

Para hablar de **instituciones** conviene, en primer lugar, ponerse de acuerdo en el concepto a que nos referimos. De hecho, este término cuenta con un **amplio espectro de definiciones** (FMI, 2003). En uno de los extremos encontramos las definiciones más genéricas, que remiten a la noción de las instituciones como las **reglas del juego de una sociedad**; es decir, las restricciones formales e informales que operan sobre las interacciones políticas, económicas y sociales. En el otro extremo aparecen definiciones más precisas, que identifican a las instituciones como las **concreciones particulares de entornos normativos y regulatorios, mecanismos procedimentales y entes organizativos**, entre otras.

Tanto el análisis económico como las conclusiones normativas derivadas del mismo –y trasladadas a la práctica por gobiernos y organismos internacionales-, han optado por un enfoque más pragmático. Así, el mayor énfasis se ha hecho en el **modo en que se perciben y valoran las instituciones públicas**. Más exactamente, el foco de atención ha recaído en cómo esas instituciones influyen sobre los incentivos y la actuación del sector privado. En otras palabras, el aspecto crucial es la calidad del funcionamiento de las instituciones. Un aspecto que, por otra parte, es también decisivo para el logro de objetivos sociales distintos de los estrictamente económicos.

La **calidad de las instituciones** es, evidentemente, otro concepto que admite aproximaciones muy diferentes. Desde el punto de vista económico, la calidad de las instituciones se entiende como la **capacidad de éstas para establecer una estructura de incentivos que limite la incertidumbre y promueva la eficiencia** mediante la reducción de los costes de transacción, facilitando así mejores resultados económicos (North, 1991). Con esta misma perspectiva económica, son instituciones de calidad aquellas que promueven la adopción de mejores políticas económicas. En realidad, instituciones que cumplen con esas características son asimismo instituciones de calidad desde cualquier punto de vista relativo a la vida de una sociedad.

No sólo es fundamental la calidad de las que podríamos llamar **instituciones formales**, esto es, las normas que regulan las interacciones entre los agentes económicos, las organizaciones que acogen parte de esas interacciones y el marco de la política económica. Es esencial también la calidad de aquellas instituciones que cabe denominar **informales**, y que se refieren al grado en que esas restricciones son creíbles

y respetadas[2]. Es más, la calidad del entramado institucional dependerá decisivamente de la interacción entre instituciones formales e informales: una buena ley no funcionará adecuadamente si no se hace respetar, de la misma forma en que una mala norma no creará los incentivos correctos por mucho empeño y transparencia que se pongan en su aplicación.

A raíz del interés que la calidad institucional ha ido despertando, se ha producido un **gran avance en el desarrollo de índices** que permiten una medición aproximada de la misma. La disponibilidad de una larga lista de indicadores referidos a diversos elementos institucionales –estabilidad política, libertad política, imperio de la ley, corrupción, regulación, integración internacional o libertad económica, por citar algunos ejemplos destacados- **ha posibilitado una mejor comprensión de los factores que inciden en la configuración del entorno institucional de un país**, así como del modo en que dicho entorno condiciona la prosperidad y de las diferencias que al respecto se detectan entre países. Esto, a su vez, sirve de orientación para el diseño y la puesta en marcha de reformas.

2.2 Instituciones, crecimiento económico y competitividad

El análisis empírico de las causas y consecuencias de diferentes marcos institucionales genera un enorme volumen de literatura especializada. Una de las cuestiones más ampliamente tratadas por los economistas es el efecto que las instituciones tienen sobre las principales variables económicas, tales como el crecimiento real. **La evidencia disponible señala que existe una clara relación entre la calidad institucional y los resultados de una economía** –medidos ambos en distintas dimensiones- (FMI, 2003): más calidad institucional está asociada a mayor solidez de la economía. Se trata, en realidad, de una cuestión muy amplia y compleja por varias razones:

- Tanto porque **los determinantes del crecimiento y del desarrollo siguen siendo una de las grandes interrogantes para la investigación económica**,

[2] Sebastián et al. (2007) incluyen entre las instituciones formales la Constitución, las leyes, reglamentos, regulaciones y disposiciones, además de organizaciones como la Administración Pública y de la Justicia o los mercados organizados, junto con asociaciones y contratos de carácter privado. Por su parte, entienden que las instituciones informales se corresponden con el grado de cumplimiento de contratos, reglas y normas, los sesgos en que incurren quienes han de aplicar esas normas o gestionar aspectos de la vida pública y las posibles irregularidades cometidas por dichas personas.

como por la **gran diversidad de instituciones** que pueden condicionar los resultados macroeconómicos de un país.

- A esto hay que sumar la más que **probable causación inversa**. Esto es, **una economía próspera puede impulsar el cambio institucional**. Por ejemplo, conforme una ciudadanía gana bienestar material, se demandan avances en determinadas libertades, sobre todo políticas[3]. No sólo esto; también hay que tener en cuenta que se establecen relaciones causales entre distintos tipos de instituciones –tradiciones culturales, sistema legal, sistema político, regulación de los mercados, etc.-, así como entre éstas y las políticas económicas, por lo que difícilmente pueden atribuirse los resultados macroeconómicos a una determinada clase de instituciones.

- Finalmente, tampoco hay que olvidar que **todas estas relaciones no son lineales**, sino que varían según los niveles de calidad institucional y prosperidad económica en que se encuentre el país. En un estudio muy conocido, Barro (1997) observó que el avance de los derechos y libertades políticas tiende a potenciar el crecimiento, pero que lo hace en mayor medida cuanto menor es el nivel inicial de libertades.

Una parte importante de los esfuerzos se ha dirigido a aclarar la relación entre las instituciones de mercado (u orientadas a la economía de mercado) y el crecimiento económico. En general, para tratar de superar algunas de las dificultades antes señaladas, los estudios empíricos o bien han acotado el rango de instituciones que se incluyen en los modelos, o bien han utilizado indicadores sintéticos que resumen la información acerca de muchos aspectos institucionales relacionados. En un artículo reciente de revisión de la literatura, De Haan y otros (2006) concluyen que, más allá de controversias metodológicas, la evidencia con que contamos permite afirmar que **las instituciones favorables a la economía de mercado** (aquellas que crean un marco de libertad económica, entendiendo ésta como la conjunción de la libre elección individual, la libertad para los intercambios y la eficaz defensa de los derechos de propiedad a través del imperio de la ley) **tienden a impulsar ritmos de crecimiento más sólidos**.

[3] A esta hipótesis se la denomina hipótesis de Lipset. Lipset (1959), por su parte, se la atribuye a Aristóteles.

Si bien esas conclusiones se basan en análisis empíricos que utilizan un indicador sintético de libertad económica, concretamente el elaborado por el *Fraser Institute*, otros muchos estudios refrendan esas conclusiones con un enfoque parcial, donde se analiza la influencia sobre el crecimiento de alguna o varias de las variables que se incluyen en el índice sintético. Son abundantes los ejemplos. Vamvakidis (2002) llega a la conclusión de que la apertura al comercio internacional durante las últimas décadas ha estimulado el crecimiento. Mauro (1995) muestra los efectos negativos que para el crecimiento tiene la corrupción. Djankov y otros (2006) hallan que regulaciones más favorables a la actividad empresarial están ligadas a mayores tasas de crecimiento económico. Busse y Groizard (2006) concluyen que un buen marco regulador atrae la Inversión Extranjera Directa. Una protección más robusta de los derechos de propiedad aparece también vinculada a mejores resultados económicos (Keefer, 2007).

Sobre la base de esa y otra evidencia similar, la calidad de las instituciones se ha incluido en los estudios de la competitividad de los países como uno de los elementos clave. En concreto, el *Global Competitiveness Report* del *World Economic Forum* elige la calidad institucional para ocupar el primero de los doce pilares sobre los que asienta su concepto y medición de la competitividad económica. Por su parte, *World Competitiveness Yearbook* del IMD valora la calidad institucional a modo de eje transversal de los cuatro componentes –macroeconomía, eficiencia gubernamental, eficiencia del sector privado e infraestructuras- de su índice de competitividad.

2.3 La importancia económica de la seguridad jurídica

Uno de los elementos institucionales con gran impacto sobre la actividad económica y empresarial es la **seguridad jurídica**, entendiendo ésta como la existencia de **leyes claras, estables y transparentes**, cuyo cumplimiento esté garantizado por el sistema judicial. Es más, la seguridad jurídica es para muchos autores una de las instituciones más relevantes para el progreso y la prosperidad (Dam, 2006).

La idea es muy directa. En **ausencia de un nivel suficiente de protección** de la seguridad jurídica, **los incentivos para el emprendimiento y la innovación se ven enfrentados a elevados costes de transacción** que pueden terminar por superar a aquellos incentivos. De este modo, las injusticias de un sistema jurídico inseguro afectan negativamente no sólo a quienes las sufren directamente, sino al conjunto de la sociedad, cuyo progreso se ve hipotecado.

La literatura especializada ofrece una abundante evidencia sobre esta materia. Por ejemplo, los sistemas legales que ofrecen una fuerte protección formal y efectiva a los inversores han permitido el desarrollo de mercados financieros más sofisticados y, con ello, han incrementado la capacidad de la economía para asumir riesgos e innovar. Esta capacidad para compartir el riesgo entre multitud de inversores es, de hecho, un factor crítico para la actividad de los emprendedores y el crecimiento económico (Higbee y Schmid, 2004).

En realidad, este es un tema que suscita un profundo debate entre los especialistas[4]. Un debate que hunde sus raíces en la misma definición de los conceptos. Así, mientras que para algunos los términos seguridad jurídica o imperio de la ley se refieren al núcleo de una sociedad justa, para otros se trata de derechos bien definidos y defendidos a través de un sistema judicial eficiente. Pero hay coincidencia en que las consecuencias a largo plazo de la inseguridad jurídica son nefastas, e incluyen, desde el punto de vista de la economía, menor crecimiento y defectos estructurales como la corrupción o la búsqueda de rentas.

[4] Recientemente, la prestigiosa revista británica *The Economist* ofrecía una visión panorámica del tema en un artículo titulado *Order in the Jungle: Economics and the Rule of Law* y publicado en su número del 13 de marzo de 2008.

3. El marco institucional: una perspectiva internacional

Al igual que en otros temas relativos a la competitividad de la economía española, **una fórmula adecuada para comenzar el diagnóstico consiste en determinar la posición que España ocupa en términos de su calidad institucional**, comparando ésta con la de aquellas naciones que, por distintas razones, son nuestro referente natural. Esta tarea se ve facilitada por la existencia de múltiples indicadores y *rankings* internacionales, que cubren con distinto grado de amplitud diferentes aspectos de la calidad de las instituciones. Dichos indicadores tienen la ventaja adicional de que sus criterios de elaboración sirven como recomendaciones generales que arrojan luz adicional acerca de qué medidas emprender para asentar instituciones de mayor calidad. En ese mismo sentido, la experiencia de varios países ofrece pautas de actuación cuya potencial aplicación al caso español conviene analizar.

3.1 Regulaciones

Uno de los aspectos institucionales con mayor trascendencia para la capacidad de crecimiento de una economía es el referido a las **regulaciones que constriñen o impulsan la actividad de las empresas**. Existen varias bases de datos con información acerca de la calidad de las regulaciones en muy diversas economías. La más completa por su cobertura tanto geográfica como de regulaciones y normas es, probablemente, la publicada por el Banco Mundial bajo el nombre de "**Doing Business**".

Esta publicación, de carácter anual, **valora la facilidad o dificultad para hacer negocios en 178 países, resultante de la normativa en vigor en diez esferas de la actividad empresarial**: apertura de un negocio (tiempo y costes necesarios para abrir una empresa); manejo de licencias (tiempo y coste de los procedimientos para operar en las instalaciones); contrato de trabajadores (costes de las rigideces laborales); registro de propiedad (tiempo y coste para asegurar los derechos de propiedad mediante el correspondiente registro); obtención de créditos (la divulgación de la información crediticia y los derechos legales de los deudores y los acreedores); protección de los inversores (transparencia de las transacciones, responsabilidades de los gestores, capacidad de los accionistas de enjuiciar a los gestores); pago de impuestos (carga fiscal y costes administrativos del pago de impuestos); comercio

transfronterizo (costes en tiempo y dinero del cumplimiento de los requisitos administrativos para importar y exportar); cumplimiento de los contratos (tiempo y coste de los procedimientos necesarios desde el momento en que se establece una demanda legal por impago hasta el momento del pago final); y cierre de una empresa (tiempo y coste requerido para resolver una situación de bancarrota por las debilidades en la ley y las dificultades procesales y administrativas durante el proceso de bancarrota).

Cuadro 1
Regulación favorable a la actividad empresarial
Doing Business 2008. Ranking

Países	Posición	Países	Posición
Singapur	1	Holanda	21
Nueva Zelanda	2	Letonia	22
Estados Unidos	3	Arabia Saudí	23
Hong Kong	4	Malasia	24
Dinamarca	5	Austria	25
Reino Unido	6	Lituania	26
Canadá	7	Mauricio	27
Irlanda	8	Puerto Rico	28
Australia	9	Israel	29
Islandia	10	Corea	30
Noruega	11	Francia	31
Japón	12	Eslovaquia	32
Finlandia	13	Chile	33
Suecia	14	St. Lucia	34
Tailandia	15	Suráfrica	35
Suiza	16	Fiji	36
Estonia	17	Portugal	37
Georgia	18	**España**	**38**
Bélgica	19	Armenia	39
Alemania	20	Kuwait	40

Fuente: World Bank

España no sale bien parada de la comparativa internacional en esta materia. Como se observa en la tabla anterior, nuestra economía ocupa el 38º lugar, superada por la mayoría de nuestros socios europeos, por el grueso de las economías más importantes del planeta y por varias economías en vías de desarrollo. En la tabla siguiente se puede apreciar que las principales deficiencias de la regulación española se concentran en las rigideces del mercado laboral, en las dificultades para la apertura de un negocio, en la carga de los impuestos y en la protección de los inversores. Es más, en todas las categorías excepto en obtención de crédito y cierre de una empresa, la economía española ocupa un lugar en el ranking por detrás del 38º alcanzado en el indicador global.

Cuadro 2
Calidad de la regulación española
Posición en los apartados del Doing Business 2008

Doing Business	**38**
Apertura de un negocio	118
Manejo de licencias	46
Contrato de trabajadores	154
Registro de propiedades	42
Obtención de crédito	13
Protección de los inversores	83
Pago de impuestos	93
Comercio transfronterizo	47
Cumplimiento de contratos	55
Cierre de una empresa	17

Fuente: World Bank

3.2 Libertad económica

La lógica subyacente al indicador "Doing Business", comentado en el apartado precedente, puede ampliarse para valorar en qué medida las instituciones de un país son favorables a una economía de mercado. Esto es precisamente lo que hacen los indicadores de libertad económica, como los publicados por el *Fraser Institute* o la *Heritage Foundation*.

El índice de libertad económica del *Fraser Institute*, eje central del informe anual denominado *Economic Freedom of the World*, mide el grado de libertad económica de que disfruta cada economía en cinco áreas: participación del sector público en la economía, estructura legal y seguridad de los derechos de propiedad, acceso a un dinero "sano", libertad para el comercio internacional y, por último, regulación del crédito, del trabajo y de los negocios.

En el último informe, publicado en 2007 con datos de 2005, España obtiene una nota final de 7,1 sobre un máximo de 10. Esta calificación sitúa a nuestro país en el 44º lugar de 141 países, lejos de la primera posición ocupada por Hong Kong con una puntuación de 8,9 en el indicador (cuadro 3). En cuanto a las calificaciones obtenidas en los distintos apartados del índice, hay que señalar que España recibe peores notas que ese 7,1 global en materia de regulación (6,7) y de presencia del sector público en la economía (5,2).

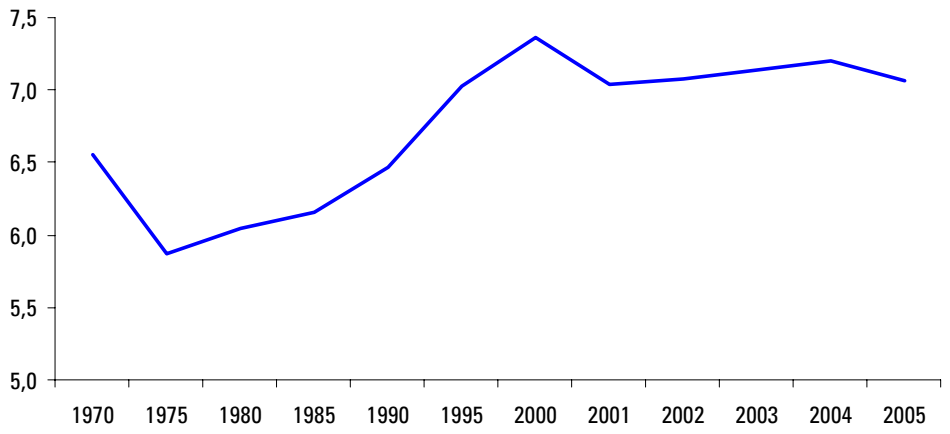
Cuadro 3
Libertad económica en el mundo 2005

Países	Posición	Valor del índice
Hong Kong	1	8,9
Singapur	2	8,8
Nueva Zelanda	3	8,5
Suiza	4	8,3
Canadá	5	8,1
Reino Unido	6	8,1
Estados Unidos	7	8,1
Estonia	8	8,0
Australia	9	7,9
Irlanda	10	7,9
Chile	11	7,8
Finlandia	12	7,8
Islandia	13	7,8
Luxemburgo	14	7,8
Dinamarca	15	7,7
España	**44**	**7,1**

Nota: un valor 10 significa máxima libertad y un valor 1 nula libertad
Fuente: Fraser Institute

En cualquier caso, el dato más preocupante es el **deterioro observado en este indicador (y en todos sus componentes) desde 2000**, año en que España logró su máxima puntuación tras un prolongado periodo de mejora continuada (gráfico 1).

Gráfico 1
Índice de libertad económica, España



Nota: el índice valora la libertad económica en una escala de 1 (nula libertad) a 10 (máxima libertad)
Fuente: Fraser Institute

3.3 Gobernabilidad

La gobernabilidad ofrece otra forma de plantear la medición de la calidad institucional de un país. Este concepto puede definirse como el **conjunto de tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país**. Incluye, por tanto, los mecanismos de elección, control y sustitución de los gobiernos; la capacidad de dichos gobiernos para formular y poner en marcha de un modo eficaz políticas adecuadas; y, por último, el respeto de la ciudadanía y el Estado por las instituciones que gobiernan las relaciones económicas y sociales entre ellos.

El Banco Mundial publica con carácter anual el informe "*Worldwide Governance Indicators*", en el que se realiza una cuantificación de la calidad institucional con la perspectiva de la gobernabilidad. En concreto, esta publicación presenta una serie de indicadores que capturan seis dimensiones claves de calidad institucional o gobernabilidad para una amplia muestra de 212 países:

- **Voz y rendición de cuentas**: mide derechos humanos, políticos y civiles.

- **Estabilidad política y ausencia de violencia**: mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.

- **Efectividad gubernamental**: mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.

- **Calidad regulatoria**: mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.

- **Estado de Derecho**: mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen.

- **Control de la corrupción**: mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las élites).

Como se observa en el cuadro 4, España no alcanza en 2007 posiciones destacadas en ninguno de esos ámbitos. El lugar más alto en los rankings lo logra en el caso de la calidad regulatoria, en el que ocupa el percentil 85 (es decir, supera al 84% de los países incluidos en el estudio del Banco Mundial). El puesto más retrasado para España se da en el epígrafe estabilidad política y ausencia de violencia, al situarse en el percentil 45. Además de éstos, en el año 2007 la situación de la economía española

presenta una situación relativa peor que en 1996, con retrocesos pronunciados en todos los ámbitos.

Cuadro 4
Indicadores de Gobernabilidad. España

Indicador	Ranking (Percentil)	
	2007	1996
Voz y rendición de cuentas	83,2	85,2
Estabilidad política y ausencia de violencia	45,2	55,3
Efectividad gubernamental	80,6	91,0
Calidad regulatoria	85,4	83,4
Estado de Derecho	84,8	88,6
Control de la corrupción	84,1	84,5

Fuente: Worlwide Governance Indicators, 1996-2007. World Bank

3.4 Algunos casos de éxito: Estonia, Irlanda y Chile

España es, en determinados aspectos de su entramado institucional, un ejemplo de éxito, como en el caso de la introducción de reglas de política favorables a la estabilidad macroeconómica –independencia del Banco Central, Pacto de Estabilidad y Crecimiento, etc.-. Por supuesto, estas experiencias deberían contribuir a proseguir con mejoras de futuro. Asimismo, contamos para ello con lo observado en otros países, donde estrategias de fortalecimiento institucional han contribuido de forma determinante a claros incrementos del bienestar económico y social.

Es evidente que las reformas institucionales de un país no son directamente extrapolables a otro, ya que las instituciones no funcionan en un vacío, sino que interactúan con una enorme diversidad de factores particulares de cada caso. Ahora bien, permiten también extraer lecciones valiosas, aun cuando sólo sea en el sentido de lo importante que resulta avanzar en la dirección de unas instituciones de mayor calidad. Los ejemplos de tres países muy distintos –Estonia, Irlanda y Chile- son ilustrativos.

Estonia

Tras el desmembramiento de la antigua Unión Soviética, Estonia surge como una nación independiente en 1991. El bienio 1991-92 marca el inicio de las grandes

reformas institucionales en el país y en su economía. Los primeros pasos se orientaron al establecimiento de un entorno macroeconómico de estabilidad, con la reforma monetaria (Estonia fue el primer país de la extinta URSS que puso en circulación moneda propia), el establecimiento de tipos de cambio fijos y recortes de gasto público para equilibrar los saldos públicos. Esta terapia de choque tuvo costes importantes a corto plazo, con caídas en todos los indicadores de actividad y bienestar. Sin embargo, pronto comenzaron a observarse sus beneficios, con la reconducción de las tasas de inflación, que tras sobrepasar el 1000% se trasladaron hacia valores mucho más bajos a mediados de los años 90. En un clima de mayor estabilidad, la economía del país no tardó en comenzar a crecer a tasas relativamente elevadas y estables (desde comienzos de los 90, el crecimiento anual medio ha sido del 6% en el PIB y cercano al 5% en términos per cápita).

El segundo módulo de la transformación de Estonia tomó la forma de apertura al exterior, potenciando la liberalización y desregulación de la economía doméstica, incluido un extenso programa de privatizaciones de empresas antes públicas. La aceptación de muchas de las impopulares medidas se vio facilitada por un fluido diálogo social entre gobierno, empresas y sindicatos. Estos elementos, junto con un marco que no establecía diferencias entre inversores domésticos y extranjeros, configuraron un escenario atractivo para la inversión extranjera directa. El resultado de todo ello es que Estonia es hoy la décima economía del mundo en términos de su integración según el índice de globalización de AT Kearney.

Sin duda, un elemento capital en el éxito de las reformas en este país báltico fue el desarrollo del adecuado entramado normativo y legal (Laar, 2007). En otros países en transición se cometió el error de confiar en que el libre mercado bastaba para la transformación, sin prestar la atención necesaria a las leyes y a la defensa de las mismas por parte del gobierno. Estonia, por el contrario, concentró muchos esfuerzos en desarrollar un sólido sistema de instituciones legales, en el que jueces, fiscales, funcionarios judiciales, etc. fueran los intérpretes y defensores básicos de las leyes. De esta manera, el imperio de la ley y el Estado de Derecho, con especial importancia para la defensa del derecho a la propiedad, permitieron una transición con éxito hacia la economía de mercado. En el cuadro 5 se pueden comprobar los avances de esta economía en términos de solidez del estado de derecho desde mediados de los años 1990.

Cuadro 5
Indicadores de Gobernabilidad. Estonia

Indicador	Ranking (Percentil)	
	2007	1996
Voz y rendición de cuentas	82,7	75,6
Estabilidad política y ausencia de violencia	69,7	69,2
Efectividad gubernamental	84,8	75,4
Calidad regulatoria	92,2	96,6
Estado de Derecho	83,8	65,7
Control de la corrupción	80,7	57,3

Fuente: Worlwide Governance Indicators, 1996-2007. World Bank

Otras fortalezas institucionales destacables en el caso de Estonia son el sistema fiscal y la administración electrónica. En cuanto al sistema impositivo, Estonia destaca por ser el primer país, con la excepción de Hong Kong, que en 1994 dio un arriesgado paso al introducir el tipo impositivo único ("flat tax"). De hecho, aunque otros países del Este europeo han seguido su ejemplo, el de Estonia es el sistema más puro de este tipo. Aunque hay discrepancias al respecto, los especialistas consideran que este sistema, entre otras razones por su transparencia y sencillez, ha permitido alcanzar muy buenos resultados (Mitchell, 2007). Por lo que a la administración electrónica respecta, Estonia también se ha convertido en uno de los países líderes en este apartado, lo que ha contribuido a la implantación de la economía del conocimiento en esta nación, donde se alcanzan cifras de usuarios y penetración de Internet muy superiores a la mayoría de países de la Unión Europea.

Irlanda

Irlanda constituye uno de los mayores éxitos económicos de las últimas décadas entre los países desarrollados. En apenas dos decenios ha pasado de ser uno de los países pobres de Europa occidental a ocupar uno de los primeros lugares en el viejo continente por nivel de renta per cápita, superando al de su vecino Reino Unido.

En ese extraordinario crecimiento encontramos el punto de inicio en 1986, momento en que se comenzó un profundo cambio institucional, orientado a un modelo de libre mercado y de iniciativa privada. Irlanda emprendió una línea de acción que puede catalogarse casi de radical, con importantes recortes del gasto público, eliminación de agencias gubernamentales, reducción de impuestos y reconsideración de las regulaciones, que la hicieron avanzar en todos los rankings de

libertad económica. Esto ocurría a la vez que se adquirían compromisos creíbles de control del déficit público y la inflación.

Por supuesto, en el "milagro" irlandés también tuvo un papel destacado la tradicional apertura de su economía –Irlanda siempre ha aparecido entre los cinco primeros puestos del ranking de AT Kearney de las naciones más globalizadas-. Esta vocación internacional, combinada con la desregulación, la reducción de impuestos, la estabilidad macroeconómica y el capital humano del país, supuso un enorme atractivo para la entrada de empresas extranjeras, como las multinacionales estadounidenses que hicieron de Irlanda su base de operaciones en Europa.

Desde este punto de vista institucional, habría que subrayar dos elementos fundamentales que, de alguna forma, resumen la buena experiencia irlandesa: la credibilidad de una política económica orientada hacia la competitividad y la creación de un entorno estable de consenso (Sebastián et al., 2007). En efecto, Irlanda sitúa la competitividad como objetivo clave de la economía que guía las decisiones del Gobierno y de las fuerzas sociales. Unas decisiones que se abordan a través del consenso -*social partnership*- entre gobierno, sindicatos, representantes empresariales, representantes agrícolas y sociedad civil. Se trata de acuerdos profundos, en los que, partiendo de un diagnóstico compartido acerca de la situación, se plantean las líneas de política a seguir.

Como se observa en el siguiente cuadro, Irlanda ocupa posiciones elevadas en prácticamente todos los componentes del índice de gobernabilidad elaborado por el Banco Mundial, destacando su puntuación en calidad regulatoria.

Cuadro 6
Indicadores de Gobernabilidad. Irlanda

Indicador	Ranking (Percentil)	
	2007	1996
Voz y rendición de cuentas	95,2	87,6
Estabilidad política y ausencia de violencia	89,4	78,8
Efectividad gubernamental	91,9	92,4
Calidad regulatoria	97,6	94,1
Estado de Derecho	93,8	93,3
Control de la corrupción	92,8	93,2

Fuente: Worlwide Governance Indicators, 1996-2007. World Bank

Chile

La economía chilena, más allá de los problemas que puedan aquejarla y de los que ninguna economía está libre, viene comportándose sistemáticamente mejor que las de los países de su entorno. Por supuesto, la lista de elementos que explican estos buenos resultados durante casi cinco lustros es extensa. En esa lista, destacan los factores institucionales (Sebastián et al., 2007; López-Claros, 2004).

En primer lugar, el esquema institucional en que se diseña e implementa la política fiscal. Se trata de un esquema que promueve la estabilidad fiscal mediante elementos como la prohibición de emitir deuda o pedir crédito con que deben operar los gobiernos municipales, el control del proceso presupuestario por parte del Ejecutivo, con el Ministro de Economía al frente, o reglas de política que impiden políticas fiscales procíclicas. En realidad, el caso de la política fiscal es extensible al conjunto de la política económica ya que Chile ha tomado decisiones de política coherentes en la misma dirección, asegurándolas mediante arreglos institucionales que hacen muy difícil dar marcha atrás.

En segundo lugar, su integración económica en los mercados mundiales. Desde mediados de los 70, Chile ha dado pasos decididos hacia un modelo de economía abierta, muy distinto del modelo intervencionista y proteccionista de sustitución de las importaciones. Su propia liberalización interior, acompañada de una buena regulación, ha convertido además a Chile en un destino con atractivo para la inversión extranjera directa.

En tercer lugar, las reformas implementadas de forma gradual en los sectores financieros (bancos, seguros y pensiones), junto con la constitución de un sistema eficaz de regulación y supervisión financieras, han generado unos mercados de capital amplios y profundos, dándoles además estabilidad y transparencia. A esto se suma la credibilidad de su banco central, plenamente comprometido en el control de la estabilidad de precios.

Por último, en el caso chileno destaca sobremanera la calidad de las instituciones públicas y del gobierno. Chile, obtiene buenas evaluaciones en términos de su bajo nivel de corrupción. Pero eso no es todo. De hecho, el aspecto más sobresaliente probablemente sea la capacidad del gobierno para generar un amplio consenso acerca de la conveniencia de las reformas institucionales como receta de prosperidad. Así, los gobiernos democráticos no han planteado el abandono de las políticas económicas de la dictadura militar. Al contrario, han apostado por la continuidad y profundización de la liberalización, de la apertura al exterior y de la consolidación fiscal,

combinándolas con la preocupación por las políticas sociales, lo que ha significado para las reformas su credibilidad definitiva. El cuadro 7 ofrece una visión de conjunto de la situación institucional del país.

Cuadro 7
Indicadores de Gobernabilidad. Chile

Indicador	Ranking (Percentil)	
	2007	1996
Voz y rendición de cuentas	76,9	69,4
Estabilidad política y ausencia de violencia	65,9	56,7
Efectividad gubernamental	85,8	82,0
Calidad regulatoria	91,3	95,6
Estado de Derecho	88,1	86,7
Control de la corrupción	90,3	86,4

Fuente: Worlwide Governance Indicators, 1996-2007. World Bank

4. La calidad institucional en España

Las comparativas internacionales ofrecen, en general, una imagen poco positiva de la calidad institucional en nuestro país. Como se ha comentado en apartados anteriores, **España queda relegada a puestos lejanos de la cabeza en los *rankings* internacionales de calidad institucional**. **Más grave** que esa mala posición relativa **resulta el deterioro del marco institucional de la economía española**. A pesar de que el punto de partida hace un cuarto de siglo no era malo y de que ha habido mejoras significativas desde entonces en determinados campos, lo cierto es que la calidad institucional de nuestra economía sufre una erosión constante que puede equipararse a la que padece su competitividad.

Tres problemas descuellan como los más significativos: **el progresivo debilitamiento y posible ruptura de la unidad de mercado**, las **deficiencias del sistema judicial** y la **escasa calidad de la regulación, atribuible a la actuación y organización de los organismos reguladores**. Los orígenes de todos ellos remiten a una pluralidad de causas entre las que se encuentra otra deficiencia de carácter institucional de nuestro país: **la debilidad de la sociedad civil**.

En efecto, España carece de una sociedad civil sólida, responsable y bien estructurada, como la que existe en otros países europeos, donde los ciudadanos que actúan como individuos libres y miembros de asociaciones voluntarias asumen la responsabilidad en la búsqueda de remedios para los problemas de la sociedad, sin delegarla en la clase política, que a su vez entiende y valora el papel de la sociedad civil y de las instituciones que la conforman.

En España, lo público no se entiende como el ámbito de la responsabilidad colectiva, sino que permanece, en el mejor de los casos, como tierra de nadie, cuando no se ve ocupado en su totalidad por las administraciones públicas. El resultado es un **importante déficit democrático, donde los individuos y el conjunto de la ciudadanía son poco participativos** y, por consiguiente, con escasa capacidad para promover la mejora de la actuación pública y favorecer el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

4.1 Evolución reciente de la calidad institucional en nuestro país

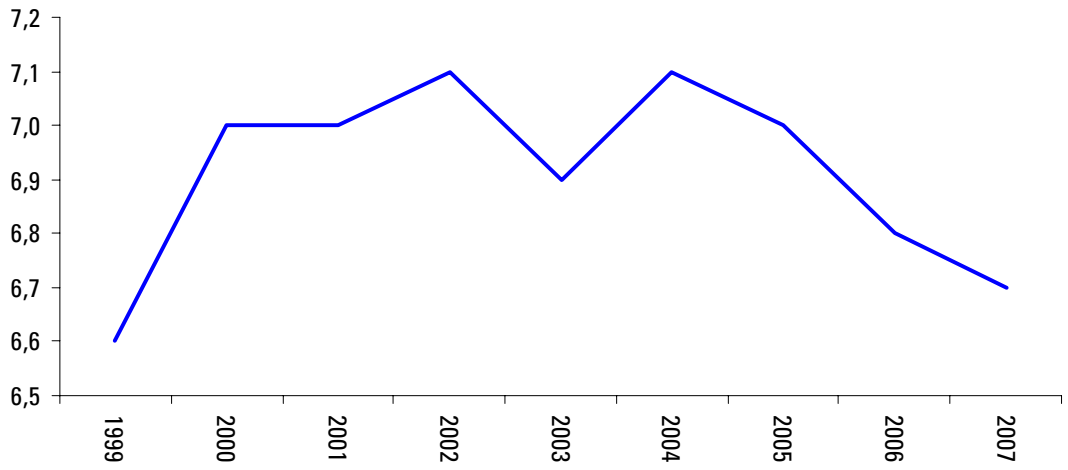
De un tiempo a esta parte vienen multiplicándose las señales que indican el **empeoramiento del marco institucional** de la economía española. Algunos de los datos sobre ese particular se comentaban en los anteriores apartados; pero hay otros que merece la pena destacar:

- España se encuentra muy alejada -es decir, en peor situación- de la media de los países de la OCDE **en aspectos** de la regulación tales **como la creación de empresas, la contratación y despido de trabajadores y la protección de inversores**.

- En el ámbito de la regulación el atraso también es notable en cuanto a **simplicidad de las normas y esfuerzo de la Administración para hacerlas comprensibles a los empresarios**. Según la OCDE, se ha producido entre 1998 y 2003 una cierta convergencia en estos indicadores. No obstante, España empeora porque su mejora relativa es inferior a la del resto de los países.

- El deterioro institucional tiene otra manifestación en el **modo en que la sociedad española percibe la calidad de las instituciones**. Un ejemplo significativo es el de la percepción que manifiesta tener en torno a la **existencia de corrupción** en nuestro país. Conforme al Índice de Corrupción Percibida, publicado por Transparencia Internacional, en los últimos 3 años España ha perdido el terreno avanzado desde 1999, para caer a niveles de valoración tan bajos como los de entonces (gráfico 2).

Gráfico 2
Percepción de la corrupción en España
Índice CPI de Transparencia Internacional



Fuente: Transparencia Internacional.

Según los datos del Barómetro Global de la Corrupción 2007, también de Transparencia Internacional, los distintos escándalos, sobre todo urbanísticos, han elevado a un 60% el porcentaje de españoles que considera "bastante o extremadamente corruptos" a los partidos políticos. Así, la puntuación con que los ciudadanos valoran a los políticos en esta materia es de 3,9 puntos, en una escala que va desde 1 (máxima trasparencia) hasta 5 (máxima corrupción). Esto nos sitúa tan sólo una décima por debajo de la media mundial, pero por encima de la media de los países de la Unión Europea, que es de 3,7 puntos.

Esa mala impresión no se limita a los políticos, aunque en su caso alcanza los peores resultados. Nada menos que un 54% considera "corrupto o extremadamente corrupto" el mundo de los negocios, al que califican con un 3,6, la peor de la UE, sólo por delante de Bulgaria. Los medios de comunicación tampoco se salvan, y aparecen como la tercera institución menos transparente en opinión de los encuestados, con una puntuación de 3,4, la peor de toda la UE con la excepción de Grecia.

Tras los medios, aparecen en el ranking de valoración negativa los servicios públicos (3,1), el Parlamento (3,1 puntos), la Hacienda Pública (3 puntos) y la Justicia (3 puntos). De la mala imagen general se libran algunos ámbitos, como los servicios de salud (2,2 puntos) y educación (2,3), con un nivel de transparencia, según este Barómetro, claramente superior a la media mundial y a la de la UE.

En cualquier caso, las expectativas que la sociedad española mantiene al respecto no son nada halagüeñas. Más de la mitad de los encuestados (un 54%) cree que la corrupción aumentará en los próximos años y un porcentaje cercano al 50% cree ineficaz la labor del Gobierno en la lucha contra las prácticas de corrupción. Se trata de datos que debieran despertar preocupación, pues suponen una clara merma para la credibilidad de las instituciones y la confianza que inspiran a la ciudadanía, con lo que también se ve erosionada su calidad.

4.2 Fortalezas y debilidades de las Instituciones en España

Si bien el panorama general es poco alentador, conviene valorar muy positivamente algunos pasos que han supuesto mejoras parciales en el entramado institucional de la economía española, y cuyo ejemplo debería alentar el necesario proceso de reforma en otras parcelas mucho más descuidadas. Al margen del impulso que para España ha supuesto su plena integración en las instituciones y mercados europeos, dos **fortalezas** institucionales que merecen ser destacadas son la **buena regulación del sistema financiero y el asentamiento de una cultura de la estabilidad macro**. En el primer caso, el mérito corresponde a la buena labor del Banco de España en sus funciones de regulador y supervisor. En el segundo, se trata de una mejora en el marco institucional mediante la introducción de reglas de política económica: por un lado, la autonomía de la autoridad monetaria en la persecución del objetivo de estabilidad de precios; por otro, la traslación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento a la legislación española y a la política presupuestaria.

Pero, desgraciadamente, los ejemplos de fortalezas son excepciones en un escenario en el que tienen mayor peso las **debilidades.** Entre estas, destacan la progresiva fragilidad de la **unidad de mercado, el mal funcionamiento del sistema judicial y la mala regulación**.

La unidad de mercado

Una de las mayores transformaciones de las muchas que ha experimentado España a lo largo de las tres últimas décadas es el nacimiento y desarrollo del llamado Estado de las Autonomías. La estructura territorial del Estado, al amparo de las normas reguladoras recogidas en la Constitución de 1978, ha vivido un **intenso proceso de**

descentralización. Este proceso **ha traído consigo notables mejoras para el ciudadano, derivadas de la mayor cercanía** desde la que las correspondientes AAPP pueden atender sus demandas. Sin embargo, la descentralización **entraña también riesgos**, como el de la **fragmentación del mercado**.

El principio de unidad de mercado se deriva de la jurisprudencia constitucional, opuesta a una descentralización de las políticas públicas que pudiera significar la fragmentación del orden económico nacional en diversos mercados compartimentalizados. Además de este respaldo legal, la unidad de mercado cuenta con sólidos argumentos económicos para su promoción. En concreto, todas las ganancias de eficiencia resultantes de la libertad de comercio y de movimiento de los factores productivos (trabajadores y capitales), así como del aprovechamiento de las economías de escala.

Sin embargo, esta unidad se ve amenazada en nuestro país por los riesgos de fragmentación asociados a la enorme producción reguladora de los niveles regional y municipal de la administración pública. De hecho, el número de páginas publicadas en los Boletines Oficiales de las CCAA, en función de las competencias asumidas, ha aumentado de manera constante y se ha multiplicado casi por diez entre 1978 y 2005. La pluralidad de regulaciones y Administraciones responsables obliga a los actores económicos a enfrentarse a normativas diferentes según lugares. Esto multiplica los costes de transacción, con el consiguiente impacto para el conjunto de la economía.

Es más, las regulaciones vigentes en determinadas CCAA suponen límites muy restrictivos para la libre competencia. El caso más palpable es el de las barreras de entrada con que se topan las grandes superficies y cadenas de supermercados en varias regiones de nuestro país. Un problema que han señalado de manera reiterada los organismos internacionales en sus informes sobre nuestra economía (OCDE, 2007).

En el origen de esta peligrosa dinámica de fragmentación encontramos varias pautas habituales en el modo de actuación de las CCAA en materia de legislación y regulación:

- En primer lugar, puede hablarse de un **efecto demostración o imitación**: si una determinada región decide regular sobre alguna materia, rápidamente otras tratarán de hacer lo mismo.

- En segundo lugar, al efecto anterior se le suma un **efecto de diferenciación**: regular para ser distinto.

En principio, estos efectos podrían ser beneficiosos si dieran origen a una verdadera competencia en materia de regulación, donde cada Comunidad Autónoma tratara de establecer normas de más calidad. Sin embargo, en nuestro caso observamos que, con excesiva frecuencia, las diferencias se intentan marcar en ámbitos donde son contraproducentes, resultado que es aún peor en tanto que se alcanza a través de regulaciones crecientemente restrictivas. Por supuesto, la búsqueda de diferencias culturales o de otro tipo como justificantes de las diferencias normativas oscurece todavía más el panorama, pues de esa manera se conduce la regulación hacia la exclusión y la ruptura, y no hacia el bien común. Es el caso, por ejemplo, de la educación o la imposición de diferencias lingüísticas.

El sistema judicial

El sistema judicial se erige en una de las más importantes instituciones de cualquier país. Desde el punto de vista estrictamente económico, es clave para el desarrollo y el crecimiento pues de él dependen tanto la definición y defensa de los derechos de propiedad, como el cumplimiento efectivo de los contratos y del conjunto de normas y leyes que rigen la actividad económica. **En la medida en que el sistema judicial de un país cumpla sus funciones de manera eficaz, ágil y eficiente, generará la confianza** necesaria para el buen funcionamiento de las instituciones del mercado.

España adolece de ineficiencias en su sistema judicial que, en última instancia, repercuten negativamente sobre el desarrollo económico y la estabilidad social. El Círculo ya se pronunció sobre esta materia en 2003 en la publicación que tituló Justicia, Economía y Sociedad. Cinco años después todavía siguen latentes algunos de los problemas que allí se expusieron y para el que se plantearon distintas reformas. Por ejemplo, la eficiencia del sistema judicial español en el cumplimiento de los contratos es reducida. Conforme a los datos publicados por el Banco Mundial (2007), la resolución judicial de disputas sobre transacciones comerciales requiere en España más pasos o procedimientos, así como más tiempo, que en la media de la OCDE. En concreto, si en España se precisan 39 procedimientos y 515 días, la media de la OCDE se sitúa en 31,3 pasos y 443,3 días.

Son varios los problemas de los órganos judiciales que terminan perjudicando al derecho a la tutela judicial efectiva y, por tanto, al conjunto de la economía (Iglesias y Arias, 2007). Destacan, en concreto, los siguientes:

- **Baja eficiencia del sistema judicial:** la eficiencia del sistema judicial será mayor cuanto mayor sea la tasa de resolución y menores sean las tasas de pendencia y de congestión[5]. Según el análisis de Padilla et al. (2007) la evolución de esos ratios entre 1995 y 2005 sugiere una ligera mejoría de la justicia española en términos de eficiencia (las tasas de pendencia y congestión se han reducido y la de resolución se ha mantenido). En cualquier caso, esas tasas presentan valores elevados (cuadro 8) que han de interpretarse de manera negativa pues la falta de eficiencia conlleva incertidumbre acerca de cuándo se obtendrá la resolución.

Cuadro 8
Indicadores básicos de la justicia española. Ratios de 2007

	Resumen de Jurisdicciones			
	Resolución	Pendencia	Sentencia	Congestión
Civil	0,95	0,66	0,34	1,67
Penal	0,99	0,16	0,10	1,16
Contencioso Administrativa	0,87	1,47	0,66	2,51
Social	0,94	0,51	0,66	1,56
Militar	1,09	0,37	0,66	1,37
Salas Especiales. Tribunal Supremo	0,86	0,24	0,04	1,24
TOTAL	0,98	0,30	0,18	1,30

	Jurisdicción Civil			
	Resolución	Pendencia	Sentencia	Congestión
Juzgados 1ª Instancia	0,96	0,63	0,25	1,65
Juzgados de lo Mercantil	0,79	0,84	0,43	1,85
Juzgados de Violencia contra la mujer	0,73	0,70	0,41	1,69
Juzgados de Familia	0,98	0,35	0,59	1,36
Juzgados 1ª Instancia e Instrucción	0,92	0,77	0,32	1,78
Juzgados de Menores	1,06	1,00	0,10	2,01
A.P. Secciones Civiles	1,01	0,44	0,69	1,42
A.P. Secciones Mixtas	1,00	0,35	0,72	1,35
T.S.J. Sala Civil y Penal	1,03	0,30	0,39	1,30
Tribunal Supremo: Sala 1ª	1,55	1,89	0,24	2,89
TOTAL	0,95	0,66	0,34	1,67

Fuente: CGPJ

[5] Las tasas se definen del siguiente modo:

- 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 resolutiva.

- Tasa de pendencia. Cociente entre los asuntos pendientes al final del período y los resueltos durante dicho período.

- Tasa de sentencia: Cociente entre el número de sentencias y el de asuntos resueltos.

- Tasa de congestión. Ratio de la suma de los asuntos pendientes al inicio del período y los registrados en ese período sobre los asuntos resueltos en dicho período.

- **Insuficiente avance de la calidad de las resoluciones**: El incremento de la eficiencia del nivel resolutivo en el periodo 1995-2005 se ve acompañado por un deterioro de la calidad de las resoluciones judiciales cuantificable en dos indicadores diferentes: la relación entre autos y sentencias, y la tasa de revocación.

  Los autos pueden considerarse resoluciones de menor calidad porque no resuelven el fondo de la cuestión, mientras que las sentencias sí lo hacen. Los datos del sistema judicial español apuntan a un claro empeoramiento en esta dimensión, ya que el ratio de autos sobre sentencias aumentó en un 293% durante el periodo 1999-2005 (Padilla et al., 2007).

  Por otro lado, existe un alto porcentaje de revocaciones y anulaciones (cuadro 9) que, además, viene creciendo desde 1999 (Padilla et al., 2007). Las tasas de sentencia se encuentran en España en valores bajos (cuadro 8), dato preocupante por varias razones. Tanto las revocaciones como las anulaciones suponen, para la parte perjudicada, la pérdida de recursos invertidos. Más grave, sin embargo, es que el elevado número de este tipo de actos resta credibilidad al sistema, además de elevar la carga de trabajo en los tribunales y, por tanto, la congestión de los mismos, ya alta de por sí (cuadro 9).

Cuadro 9
Calidad de las resoluciones
Distribución porcentual de las resoluciones 2006

	Órganos de la Jurisdicción Civil			
Porcentajes	**Confirmaciones**	**Revocaciones totales**	**Revocaciones parciales**	**Anulaciones**
Juzgados 1ª Instancia y 1ª instancia e instrucción	63,7	15,6	19,8	0,9
Juzgados de lo Mercantil	77,6	11,1	10,1	1,2
Audiencias Provinciales	89,2	7,5	2,4	0,9

Fuente. CGPJ

- **La deficiente ejecución de las resoluciones:** El nivel ejecutorio es la fase del procedimiento judicial en la que se ha de cumplir lo establecido o resuelto en la sentencia. Así, es importante analizar no sólo la eficiencia en la resolución de los asuntos, sino también en la ejecución de las resoluciones. Para evaluar y medir la eficacia de las ejecuciones judiciales, pueden definirse y cuantificarse las

correspondientes tasas de resolución, pendencia y congestión ejecutoria. Padilla et al. (2007) realizan precisamente ese ejercicio y sus resultados son concluyentes: entre 2000 y 2005, la evolución de esas tres tasas sugiere un deterioro sustancial de la eficacia en la ejecución de resoluciones judiciales a escala nacional.

Estas deficiencias en el nivel ejecutorio de las resoluciones judiciales suponen un claro menoscabo en el buen funcionamiento del sistema económico. En concreto, el sistema lanza una señal en forma de incentivo para reiterar una conducta que, declarada incorrecta, no ha recibido una sanción o castigo adecuado. En palabras de Iglesias y Arias (2007, p.144), "los derechos de propiedad serán menos respetados en tanto que los beneficios derivados de su vulneración excederán a los derivados de su respeto conforme a un derecho, que si bien es objeto de reconocimiento, no obliga. El coste de incumplimiento se extiende, de esta manera, a toda la sociedad".

Organismos reguladores

La regulación de los mercados no alcanza en España la calidad exigible para el impulso de la eficiencia, la competencia y la competitividad de nuestra economía. Entre los problemas que pueden destacarse están los siguientes:

- **Insuficiente independencia frente a las autoridades políticas**: la actual y creciente politización de estos organismos impide que los criterios técnicos se apliquen en toda su extensión y presidan las decisiones, con el consiguiente daño para la actividad de los mercados. Es habitual en los entes reguladores de nuestro país que la adscripción ideológica o política de sus miembros produzca visiones radicalmente contrarias de una misma realidad perfectamente susceptible de un análisis objetivo claro. Semejante politización de los reguladores es fuente de descrédito de dichas instituciones, así como de incertidumbres que dañan a la seguridad jurídica.

- **Descoordinación entre organismos reguladores**: son muchos los agentes que en España cuentan con capacidad legal para regular algún aspecto del funcionamiento de la economía. La superposición de ámbitos jurisdiccionales –geográficos y sectoriales- produce en no pocas ocasiones descoordinación. Esta falta de coordinación genera grandes diferencias, incluso incoherencias, entre las regulaciones de distintas regiones, amenazando a la unidad de mercado.

- **Falta de mecanismos adecuados para la rendición de cuentas**: los organismos reguladores en España, más allá de la publicación de informes anuales, apenas si utilizan mecanismos apropiados para la necesaria rendición de cuentas ante los ciudadanos. En ausencia de estos mecanismos y del consiguiente control, es más fácil que la actividad de los organismos reguladores se desvíe de los objetivos que deben guiarla.

Estos problemas de los reguladores en España han sido detectados en informes de instituciones internacionales, como los de la OCDE. En uno de los más recientes y completos, Høj (2007) ofrece datos cuantitativos que sustentan el diagnóstico anterior. Se trata de un estudio en el que se desarrolla un indicador –*Competition Law and Policy indicator*- con el que medir la calidad de las políticas y legislaciones en defensa de la competencia.

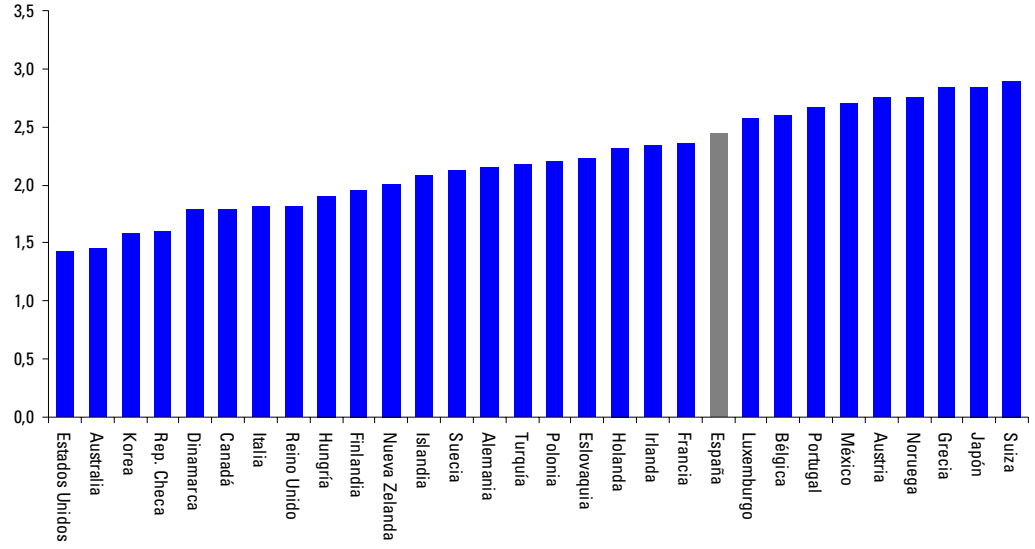
El indicador se elabora a partir de la información sobre los distintos aspectos de los sistemas de defensa de la competencia. Más exactamente, para construir este índice se valora la situación de cada país en términos de 85 variables relativas a la promoción de la competencia. Incluye, por un lado, datos acerca de la calidad del marco normativo sobre competencia y de su cumplimiento, así como una cuantificación de la independencia formal y la rendición de cuentas de los organismos de defensa de la competencia. Por otro lado, incluye la valoración de la independencia de los reguladores sectoriales –su diseño institucional y sus mecanismos de rendición de cuentas- y de la facilidad de acceso a los sectores regulados.

Según los resultados de dicho estudio, España ocupa el 21º lugar entre los 30 países de la OCDE que forman el ranking (gráfico 3)[6]. Estamos muy lejos de economías como la estadounidense, la australiana o la coreana, donde el diseño institucional y el funcionamiento de los mecanismos de defensa de la competencia, incluidos los reguladores sectoriales, contribuye más eficazmente a la eficiencia del mercado[7].

[6] Una mayor puntuación en el indicador significa menor calidad.

[7] No obstante, la reciente reforma legal del sistema de defensa de la competencia con la entrada en vigor de la Ley de Defensa de la Competencia -Ley 15/2007-, que sustituyó a la anterior -Ley 16/1989-, podría haber mejorado, según el análisis del Banco de España, la posición de nuestro país (Banco de España, 2008). Se trata en todo caso de un cambio formal cuya aplicación habrá de valorarse más adelante.

Gráfico 3
Defensa de la competencia y organismos reguladores
Indicador CPL (Competition Law and Policy Indicator)



Fuente: OCDE 2007

5. Propuestas del Círculo de Empresarios

La enorme variedad de instituciones que inciden de manera decisiva en la evolución de la economía española obliga a restringir los ámbitos para los que se proponen mejoras, pues de otro modo éstas conformarían una lista interminable. En concreto, la atención se centra en las cuestiones antes señaladas como las más destacadas: los **organismos reguladores y el sistema judicial**. En las propuestas para ambos casos, se entiende fundamental la **no politización de la vida económica y de la justicia**. Así, resultará primordial encontrar los aspectos clave que garanticen ese objetivo.

Por supuesto, con este enfoque no se pretende restar relevancia a otros aspectos institucionales muy importantes, como puedan ser el sistema tributario, la organización del mercado de trabajo o el sistema electoral, por citar algunos ejemplos. Además, el fondo y el espíritu de las propuestas que a continuación se exponen son perfectamente trasladables a ámbitos distintos de los desarrollados en los apartados siguientes.

5.1 Propuestas generales para la calidad institucional

A lo largo de los últimos años y en las distintas publicaciones de su línea editorial, el Círculo de Empresarios se ha venido manifestando acerca de las reformas precisas para incrementar la calidad de diversas esferas institucionales en nuestro país. Sin ánimo de ser exhaustivos, resulta oportuno recordar algunas de esas propuestas, entre otras razones por las sinergias potenciales con las propuestas que se desarrollan con mayor amplitud posteriormente:

- **Implicación del conjunto de la sociedad**: el entramado institucional de un país no constituye una realidad estática ni inmutable. Al contrario, se trata de un entramado en constante evolución, que recibe influencias de muchos elementos sobre los que también influye. Ese dinamismo es especialmente notable en las instituciones de carácter más informal, sujetas a cambios sociales que no sólo escapan del marco institucional formal, sino que también terminan por modificar a este último. Las instituciones cambian cuando la sociedad hace que cambien. La sociedad debe ser consciente de la importancia de las instituciones y de su propia capacidad para mejorarlas.

- **Promoción de la sociedad civil**: parte de esa capacidad de cambio pasa por la importancia que los niveles de participación ciudadana tienen para la calidad de las instituciones. En este sentido, es necesario **fortalecer una sociedad civil** que en España sigue siendo débil. Según los datos de la encuesta *World Values Survey* (oleada 1999-2004) en nuestro país sólo un 3,5% de los encuestados responde taxativamente que los individuos deberían asumir más responsabilidad en la resolución de los problemas que les afectan, mientras que un 19% considera que es el gobierno quien debe hacerlo. Esos porcentajes se invierten en países con amplia tradición democrática, como EEUU (18,7% frente a 7,4%) ó Gran Bretaña (13% frente a 3,1%). La sociedad civil, a través de sus instituciones, ha de involucrarse en los procesos de consulta, decisión, gestión y control de las políticas públicas. Es más, los agentes también deben actuar por sí mismos, buscando soluciones a los problemas públicos a través de distintas actividades. Para que todo ello sea posible, se antoja crucial favorecer el desarrollo de plataformas civiles independientes –al margen de relaciones de clientelismo con las AAPP-, que favorezcan el encuentro, el diálogo, el debate y el entendimiento.

- **Aprovechamiento de los llamamientos y propuestas realizadas por organismos internacionales**: existe un amplio consenso internacional en que unas instituciones de calidad constituyen una necesidad para cualquier sociedad y para el desarrollo de toda economía. Este consenso no sólo es teórico. La mejor prueba de ello la encontramos en los movimientos por la calidad institucional liderados por los principales organismos internacionales –FMI, Banco Mundial, OCDE, Unión Europea, etc.-. Las recomendaciones que surgen de ese movimiento y el análisis de la aplicación de las mismas en otras naciones representan para España referentes de gran valor que, además, pueden funcionar como mecanismos de compromiso.

- **Administración Pública**: la eficacia del sistema económico y social depende de la calidad de la organización y gestión de las Administraciones Públicas en todos sus niveles. Los Gobiernos y la Administración son actores fundamentales a la hora de garantizar el pleno aprovechamiento de las oportunidades de servicio a la sociedad que ofrece el sistema. España precisa de un **sector público mucho más eficiente que el actual**, que sea **capaz de proveer a la sociedad de una serie de servicios esenciales, y de garantizar que la actividad social, empresarial y económica se desarrolle dentro del marco de la ley**. En la persecución de ese objetivo, el Sector Público debería fijarse en las experiencias y prácticas del sector privado para elevar su eficiencia y productividad. Un correcto alineamiento de objetivos e incentivos, sobre la base de la

transparencia, el control independiente y la flexibilidad, permitiría a las AAPP el cumplimiento de los que son sus objetivos naturales de asignación de recursos, redistribución de la renta y estabilización económica. Para ello, es totalmente imprescindible el establecimiento de un sistema de financiación adecuado de las CCAA y las administraciones locales, que otorgue estabilidad a una estructura del Estado muy descentralizada.

- **Calidad de la regulación**: todos los analistas coinciden en señalar al exceso de regulación y a la mala calidad de la misma como uno de los mayores lastres para la competitividad de la economía española. España debe emprender de manera decidida una transformación de su marco regulador hacia los estándares internacionales de calidad. Éste es un factor de credibilidad y reputación que debe potenciarse mediante normas que sean coherentes con unos sencillos principios: **la estabilidad, la oportunidad de su misma existencia y la proporcionalidad entre las cargas que suponen y los objetivos a que aspiran**. A estos hay que añadir otro principio fundamental: **la seguridad jurídica**. La regulación debe estar formada por normas claras y predecibles en sí mismas y en su justa aplicación. En este sentido, es absolutamente crucial impedir la discrecionalidad.

- **Cultura de la evaluación**: la evaluación de políticas e instituciones no es una actividad secundaria, que haya de relegarse a situaciones en las que prima alguna clase de presión o de problemas. Al contrario, debe constituirse en un análisis continuo y sistemático de la calidad que permita el mejor uso de los recursos para la obtención de los resultados que demanda la sociedad. Esto requiere en España de un cambio de mentalidad, no sólo por parte de las AAPP sino del conjunto de la sociedad española, en línea con la promoción de la sociedad civil antes indicada. La reciente creación de la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios en España representa un avance en esta línea.

5.2 Los organismos reguladores

Son muchos los organismos que en España tienen competencias en materia reguladora. La casuística de estos organismos es muy variada, con diferencias en aspectos que van desde el ámbito geográfico y sectorial de actuación hasta la coexistencia de más de un organismo en un determinado ámbito. Lo que a

continuación se propone es una serie de **principios** que deberían presidir el quehacer de estos entes.

En general, un regulador debe encargarse del buen funcionamiento del sector o mercado del que se ocupa y tiene bajo su supervisión. Para cumplir con esa misión, son varios los principios importantes que se deben respetar en la **elección, estructura y funcionamiento de todos los organismos reguladores**:

- **Independencia: es absolutamente necesario acabar con la dinámica de politización en que están sumidos los organismos encargados de regular distintos ámbitos y sectores de nuestra economía**. La invasión de los entes reguladores por los intereses de los partidos políticos constituye una grave quiebra del sistema en España. Los reguladores deben disfrutar de autonomía frente a las Administraciones Públicas y frente a las empresas que operan en el ámbito regulado o en otros relacionados. Deben aislarse tanto de las presiones de carácter político, como de los riesgos de la denominada "captura del regulador" que se produce cuando prevalecen los intereses de empresas que ejercen presión frente a los objetivos propios de la regulación. Los mecanismos que contribuyen a lograr esta independencia incluyen la renovación no simultánea sino secuencial de los miembros del consejo regulador, y siempre con plazos diferentes a los del ciclo político. Asimismo, deben establecerse unos requisitos claros y objetivos en materias susceptibles de mermar la independencia, tales como parentesco o relación profesional con los agentes regulados. Por supuesto, la independencia de cualquier ente regulador también se verá reforzada por la suficiencia de recursos. En sentido semejante, son necesarios sistemas adecuados de retribuciones y de régimen de incompatibilidades que alineen incentivos personales con independencia.

- **Capacitación técnica**: la labor de los entes reguladores sólo puede ser eficiente si cuentan con profesionales de competencia contrastada, de reconocido prestigio, pues se enfrentan a cuestiones de gran dificultad técnica. Esto sólo es posible a través de buenos procesos de selección, que respeten por ejemplo escrupulosamente principios contemplados en la legislación española como los de transparencia, libre competencia, no discriminación e igualdad de trato[8]. Es más, el respeto de dichos principios también reforzaría la independencia y

[8] Estos principios se recogen, por ejemplo, en la Ley de Contratos del Sector Público (Ley 30/2007, de 30 de octubre).

credibilidad de los entes reguladores. Tales principios podrían hacerse operativos en un sistema de selección que se inicie con la publicación del correspondiente concurso, al que puedan presentarse las diferentes candidaturas. Unas candidaturas que después deberían ser evaluadas en virtud de criterios objetivos y cuantificables, relacionados con la preparación que las personas candidatas tengan en el ámbito profesional de actuación del organismo regulador.

- **Transparencia y rendición de cuentas**: el control externo sobre la actuación del regulador es un condicionante clave de la independencia de su actuación. La independencia de un organismo regulador nunca es total. El poder ejecutivo, obligado en cualquier democracia a rendir cuentas ante los ciudadanos, delega facultades en el regulador. Por lo tanto, el regulador debe dar cumplida cuenta de sus actividades ante los ciudadanos y sus representantes y, si fuera necesario, emprender medidas para corregir los problemas detectados. Debe hacerlo, además, con total transparencia. Asimismo, hay que tener presente que la rendición de cuentas y la independencia son elementos complementarios de un binomio indisoluble en sociedades libres. La rendición de cuentas ante las instancias adecuadas, -el Congreso, los Parlamentos Autonómicos, etc.-, consolida la independencia de un organismo regulador porque legitima sus actos y fortalece su credibilidad.

- **Mandato claro:** la definición legal del mandato y de las líneas de actuación del organismo regulador debe ser concreta, no vaga. Definiciones abstractas de objetivos genéricos añaden margen de discrecionalidad al regulador y facilitan el desarrollo de estrategias de presión por parte de los grupos de interés. La falta de concreción también diluye las responsabilidades y vacía de contenido al principio de rendición de cuentas. En este sentido, es preciso también que el mandato cuente y sea coherente con una justificación plena de la necesidad de la regulación y del ente regulador en cada caso –por ejemplo, no es lo mismo regular un sector por sus condiciones de monopolio natural que hacerlo por problemas de información asimétrica-. No debe olvidarse que la actividad de los entes reguladores es jurídica, no política, por lo que no debe asignárseles funciones que impliquen potestades de apreciación política, discrecionales por naturaleza.

- **Coordinación entre organismos reguladores**: la coexistencia de múltiples reguladores es un elemento que entorpece las operaciones empresariales y económicas que implican a varios sectores o a varias localizaciones geográficas. La situación óptima sería aquella en que todo agente pudiera conocer por

anticipado qué legislación le será aplicada y qué autoridad se encargará de velar por la legalidad de la misma, de manera que pudiera anticipar las actuaciones del regulador o de los reguladores. Para ello, además de los puntos anteriormente discutidos que garantizan una actuación predecible, independiente y justa de los reguladores, es perentorio lograr una coordinación de éstos mediante los mecanismos adecuados. Ello también habrá de evitar que las diferencias reguladoras supongan el resquebrajamiento de la unidad de mercado y la reducción de la competencia efectiva. En este sentido, hay que avanzar en la línea propuesta por la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia que, además de crear una institución única e independiente del Gobierno, la Comisión Nacional de la Competencia (CNC), llama al reforzamiento de los mecanismos de coordinación para la aplicación de la normativa de competencia, tanto por parte de las Autoridades de Competencia de las CCAA, como con los reguladores sectoriales. La urgencia en la adopción de medidas en esta dirección se ve acrecentada porque la diversidad de reguladores está generando una maraña de normas que dificulta la actividad económica y, lo que resulta todavía más grave, está poniendo en serio peligro la unidad de mercado.

5.3 El sistema judicial

La consolidación institucional, social y económica de España pasa inexorablemente por el asentamiento de un sistema judicial de calidad, que garantice la tutela de los derechos y libertades, así como la búsqueda de la mayor eficiencia en la Administración de Justicia. En otras palabras, la modernización de la Justicia hacia parámetros de mayor agilidad, seguridad, eficacia y calidad es condición necesaria para avanzar en bienestar social y progreso.

Varias razones y principios justifican la necesidad de reforma e informan sobre la dirección que ésta ha de tomar:

- En primer lugar, la defensa **de la Justicia como sustento del Estado de Derecho** de una sociedad democrática, en la que se garanticen los derechos y libertades fundamentales, allegando recursos suficientes para preservar ese umbral de protección. Evitar, así, la politización de las instituciones clave como son el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal Constitucional en aras del grave deterioro que puede suponer para una buena Administración de Justicia.

- En segundo lugar, y en clara relación con lo anterior, la plena asunción del concepto de **servicio público** de la Administración de Justicia, especialmente en un caso como la España actual, donde el propio crecimiento del sistema legal ha conducido a una cultura de mayor litigiosidad. Un servicio público que debe responder a las exigencias de responsabilidad, transparencia, eficiencia y agilidad propias de una sociedad desarrollada.

- Por último, en tercer lugar, **el muy positivo impacto que una mejor Justicia tendría sobre la estructura institucional de la economía**. Una Justicia más eficiente en términos de costes y duración de los procesos, y de seguridad y predecibilidad jurídicas, **facilita la toma de decisiones por parte de las empresas y reduce sus costes de transacción**.

Este planteamiento entronca perfectamente con los tres principios básicos que, un lustro atrás, el Círculo ya formulaba para la reforma de la Administración de Justicia (Círculo de Empresarios, 2003):

1. **Seguridad jurídica asociada a la idea de "razonable predictibilidad" de las sentencias.** Al margen de su complejidad e importancia, las formalidades procesales son un medio que debe ponerse al servicio del fin último, la seguridad jurídica.

2. **Justicia como poder del Estado y entendida así como servicio público:** El personal de la Administración de Justicia está compuesto por funcionarios públicos. Como en las demás dependencias de la Administración, el gasto correspondiente se financia con los impuestos de los ciudadanos a quienes sirven. Los contribuyentes están en su derecho de exigir eficiencia, rapidez y controles suficientes para asegurar el debido cumplimiento de los fines propios de la Administración de Justicia.

3. **La independencia judicial como derecho de la ciudadanía**: se debe asegurar la neutralidad y objetividad de las decisiones judiciales e impedir los potenciales abusos de los poderes del Estado o de alguna de las partes implicadas.

¿Qué ha de reformarse en el sistema judicial español?

Son muchos los problemas y son asimismo muchos los aspectos organizativos y de régimen que demandan mejoras profundas. Porque el deterioro de la justicia, percibido por el conjunto de la sociedad, va mucho más allá de su lentitud e ineficacia, para llegar a afectar incluso a las garantías de respeto del principio esencial de la seguridad jurídica.

Algunos analistas cifran las claves de la reforma judicial en el reparto competencial y la organización administrativa del sistema; otros hacen más hincapié en la independencia, imparcialidad y capacitación de los jueces. Determinadas propuestas se inclinan por la redefinición de las funciones, estructura y composición del Consejo General del Poder Judicial y de otros órganos de la Justicia. Hay quienes consideran que los mayores problemas se deben al sistema procesal, excesivamente complejo y, por ende, ineficiente.

Una auténtica reforma judicial no puede ser parcial, sino que exige un enfoque integral de todas esas deficiencias. Ha de ser un **proceso bien estructurado, con objetivos claros y coherentes**, que se beneficie de las posibilidades del progreso tecnológico, y que procure la motivación del personal de la Administración de Justicia. Además, debe partirse de un hecho indiscutible: la solución a los problemas de la justicia en España **no puede limitarse al mero incremento de recursos financieros y humanos**. Si bien es cierto que estos resultan realmente escasos y tendrían que incrementarse, no lo es menos que determinados aspectos de la organización y gestión del sistema judicial desembocan en un uso ineficiente e ineficaz de las dotaciones de recursos existentes.

- **Aspectos de gestión**: implantar técnicas de gestión empresarial –aplicación de nuevas tecnologías y gestión del personal- a la organización de los juzgados y tribunales. Para hacer de la Administración de Justicia un servicio más eficaz y eficiente, se debe apostar por la implantación de las TICs, por ejemplo en los sistemas de notificación y presentación de escritos y documentos por vía telemática, o a través de la consolidación del expediente electrónico.

- **Reducir el exceso de litigación: incrementar el uso de vías no judiciales para la resolución de conflictos**: Las tasas de litigiosidad (asuntos ingresados por cada 1.000 habitantes) muestran una tendencia ascendente en los últimos años, según los datos que anualmente publica el Consejo General del Poder Judicial. Entre las razones que explican esta judicialización, se halla la falta de eficiencia y calidad antes indicada, que crea incentivos perversos. Más exactamente, esos

problemas incentivan el desprecio de las obligaciones legales o contractuales, lo que obliga a su vez a forzar su cumplimiento por la vía legal. Esto juega en contra de la eficiencia del sistema, al provocar su congestión, de modo que se produce un círculo vicioso.

Lo anterior no debe entenderse como una negación de la conveniencia de judicializar determinados conflictos. O, para ser más precisos, no implica oposición al deseo de las partes implicadas de resolver un conflicto. El sentido del diagnóstico es otro y se refiere a la necesidad de fomentar vías no judiciales de resolución de conflictos, tales como el **arbitraje, la mediación y la conciliación y la terminación convencional de los procedimientos administrativos**.

Las **ventajas** más destacadas de este tipo de mecanismos radican en el **ahorro de recursos** –tiempo y dinero-. Para compensar sus desventajas frente a las resoluciones judiciales (estas últimas ofrecen más garantías legales), la **promoción** de estas alternativas debería acompañarse **de otras medidas que desincentivaran las litigaciones temerarias, por ejemplo encareciéndolas para quienes las realizan**. Sería positivo igualmente que los órganos judiciales se implicasen más activamente en la búsqueda de acuerdos extra judiciales.

Para que el **arbitraje** se desarrolle de acuerdo con su potencial, se precisa una cultura arbitral que pasa, por una parte, por el mejor conocimiento de sus posibilidades y de sus limitaciones y, por otra, por la eficacia y eficiencia del sistema que hagan de éste una opción valorada por la sociedad. En España contamos con la Ley de Arbitraje de 23 de diciembre del 2003, promulgada precisamente por la necesidad de crear un marco que facilite el desarrollo de este sistema de solución de conflictos. Sin embargo, han de emprenderse otras medidas para que el arbitraje arraigue como alternativa a la costosa judicialización de controversias civiles y mercantiles. Entre esas medidas se encuentran las siguientes:

- Campaña de promoción y divulgación por parte de la Administración: el objetivo es crear una cultura del arbitraje entre los agentes económicos, que haga del sistema una opción "normalizada". Por ejemplo, conviene promover la inclusión de cláusulas de arbitraje en los contratos de forma que cualquier disputa posterior pueda resolverse mediante este sistema. Conviene, asimismo, involucrar en la promoción del arbitraje a quienes

ejercen la abogacía ya que están en buena posición para asesorar a sus clientes sobre las diferentes ventajas del sistema según el caso.

- Fomento del arbitraje sectorial: cada sector empresarial podría organizar y gestionar su sistema de arbitraje, apoyándose en alguna forma de Corte Arbitral.
- Selección, formación y especialización de los árbitros: el arbitraje es imposible en ausencia del profesional independiente o árbitro. El árbitro debe tener una formación específica, coherente con su bagaje profesional y centrada en el conocimiento de aquellos temas en que le corresponda resolver disputas. Habría que estudiar fórmulas para garantizar esta formación como se hace con otros grupos de profesionales de la Justicia.

Por su parte, para acortar la duración de los procedimientos administrativos y reducir la gran litigiosidad contencioso-administrativa, que puede llevar a que una resolución administrativa tarde más de cinco años en ser firme, es conveniente potenciar la llamada **terminación convencional de los procedimientos administrativos**, es decir, la terminación mediante un pacto entre la Administración y los interesados. La terminación convencional que figura como una posibilidad en nuestra legislación desde 1992, no ha sido utilizada hasta el momento en todo su potencial. La nueva Ley de Defensa de la Competencia regula más favorablemente que en el pasado este tipo de acuerdos, pero sería muy conveniente que la Comisión Nacional de la Competencia fuera flexible a la hora de ponerlo en práctica, como ocurre con la Comisión Europea, muy habituada a concluir mediante acuerdos (compromisos y transacciones) los procedimientos sancionadores.

- **Selección y formación de los jueces**: La seguridad jurídica se diluye en ausencia de jueces suficientes y bien formados. Conseguir jueces bien formados requiere de buenos procesos de selección, sistemas adecuados de formación continuada, una remuneración atractiva, la garantía de una carrera judicial y la estabilidad profesional. Se trata también de mejorar la valoración que la sociedad hace de los jueces y la credibilidad del Poder Judicial.

De manera general, la selección y formación de los jueces, por ser una cuestión fundamental para la verdadera independencia del Poder Judicial, debería quedar fuera de las competencias del Ministerio de Justicia. De manera

más específica, convendría estudiar la aplicación de mejoras en diversos campos, como los siguientes:

- **Modernizar el actual sistema de oposiciones**, anclado en un modelo anticuado de conocimientos y pruebas puramente memorísticas. Otros conocimientos, capacidades y habilidades, tales como la capacidad de razonamiento, el conocimiento del mundo en que vivimos, el manejo de otras lenguas, una cierta cultura general y, por supuesto, una elevada capacidad jurídica deben prevalecer sobre la mera capacidad de retención. Para ello, habría que redefinir el temario, introducir ejercicios de tipo más práctico y hacer valoración psicotécnica de los candidatos.

  En definitiva, el modelo actual de reclutamiento de jueces con las mejoras pertinentes que aquí se explican, resulta el deseable en tanto permite consolidar unos procesos en los que prevalecen criterios objetivos de selección.

- **Reforzar la misión y la capacidad formativa de la Escuela Judicial**: en la actualidad, aprobar la oposición es prácticamente lo mismo que ser juez. El paso por la Escuela Judicial, para completar en la misma un curso teórico-práctico como funcionario en prácticas, es un mero trámite que supera casi la totalidad de las personas que acceden a dicho curso. La Escuela Judicial debería establecer sistemas de evaluación rigurosos para su alumnado. Este mayor rigor debería acompañarse de una mejora de la calidad de la formación, por ejemplo enriqueciendo su Plan Docente con contenidos que desarrollen habilidades y aptitudes para el ejercicio de la función judicial. Asimismo, habría que precisar el estatuto del director de la Escuela Judicial, para garantizarle un margen de autonomía imprescindible (Saiz Arnaiz, 2007).

- **La formación continua de los jueces**: Vivimos una era de continuos y vertiginosos cambios en todos los órdenes, desde el social hasta el tecnológico, pasando por el económico. La formación continua de los jueces es necesaria para poder resolver con mayor conocimiento y mejor base científico-técnica los conflictos judiciales, sobre todo a la vista de la judicialización de muchas esferas de la vida.

- **Nombramientos y organización del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional**: con frecuencia se escuchan manifestaciones acerca de la distorsión que supone el actual sistema de nombramiento de los componentes

del Consejo General del Poder Judicial y del Tribunal Constitucional. Efectivamente, no parece que el actual sistema favorezca la independencia y la no politización de estas dos instituciones clave.

- En cuanto al Consejo General del Poder Judicial, podría retomarse el espíritu del antiguo sistema de nombramiento - doce vocales nombrados por los jueces (todos) entre ternas presentadas por las Asociaciones Judiciales y ocho por el Congreso de los Diputados-, para dar mayor peso a los propios jueces.
- En cuanto al Tribunal Constitucional, algunos de los ejemplos más cercanos no son de gran utilidad, salvo que el Jefe del Estado tiene mayor intervención en los nombramientos. De cualquier modo se podría pensar en los nombramientos de magistrados de edad suficiente y una experiencia de más de 30 años, cuyos mandatos abarcaran un periodo largo. Al finalizar el mismo, la jubilación sería obligada y disfrutaría de pensión específica. Esto podría, por una parte, inmunizar al Magistrado frente a tentaciones de tinte partidista y, por otra, facilitaría un mejor uso de su capital humano, es decir, de su experiencia.

6. Bibliografía

Banco de España (2008) *La reforma del sistema de defensa de la competencia en España*. Boletín Económico, mayo de 2008, pp. 57-66.

Banco Mundial (2007) *Doing Business in 2008*. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D.C.

Barro, R. (1997) *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empiral Study*. Cambridge, Mass: MIT Press.

Busse, M. y Groizard, J. L. (2006) *Foreign Direct Investment, Regulations, and Growth*. World Bank Policy Research Working Paper No. 3882.

Círculo de Empresarios (2003) *Justicia, Economía y Empresa*. Madrid.

Dam, K. (2006) *The Law-Growth Nexus: The Rule of Law and Economic Development*. Brookings Institution Press.

Djankov, S., C. McLiesh y R. Ramalho (2006) *Regulation and Growth*. The World Bank discussion papers. Washington.

De Haan, J., S. Lundström y J-E. Sturm (2006) *Market-Oriented Institutions and Policies and Economic Growth: A Critical Survey*. Journal of Economic Surveys 20(2): 157-181.

FMI (2003) *Growth and Institutions*. World Economic Outlook, April 2003. International Monetary Fund, Washington.

Higbee, J. y F. A. Schmid (2004) *Rule of Law and Economic Growth*. International Economic Trends, August 2004. Federal Reserve Bank of St. Louis.

Høj, J. (2007) *Competition Law and Policy Indicators for the OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 568. OECD Publishing.

Iglesias, P. y X. C. Arias (2007) *El sistema judicial español: una revisión de los principales problemas de la oferta y demanda de tutela judicial*, Presupuesto y Gasto Público, 47, pp. 137-160.

Kaufman, D (2004) *Corruption, Governance and Security: Challenges for the Rich Countries and the World*. Chapter 2.1 en The Global Competitiveness Report 2004, World Economic Forum, Palgrave-MacMillan.

Keefer, P. (2007) *Beyond legal origin and checks and balances: political credibility, citizen information and financial sector development*. World Bank. Research Working Paper 4154.

Laar, M. (2007) *The Estonian Economic Miracle*. The Heritage Foundation Backgrounder, 2060.

Lipset, S. M. (1959) *Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy*. American Political Science Review, 52, pp. 681-712.

López-Claros, A. (2004) *Chile: The Next Stage of Development* in The Global Competitiveness Report 2004-2005, World Economic Forum, Palgrave Macmillan.

Mauro, P. (1995) *Corruption and Growth*. The Quarterly Journal of Economics, 110(3), pp. 681-712.

Mitchell, D. J. (2007) *Baltic Beacon*. The Wall Street Journal Europe. June 20, 2007.

North, D. C. (1991) *Institutions*. Journal of Economic Perspectives, 5(1), pp. 97–112.

OCDE (2007) *Estudio Económico de la OCDE sobre España, 2007*. OCDE, París.

Ortuño Muñoz, J. P. y J. Hernández García (2007) *Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisdicciones civil y penal*. Documento de trabajo 110/2007. Fundación Alternativas.

Padilla, J., V. Llorens, S. Pereiras y N Watson (2007) *Eficiencia judicial y eficiencia económica: el mercado crediticio español* en "La Administración Pública que España necesita", Círculo de Empresarios, Madrid.

Saiz Arnaiz, A. (2007) *La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas*. Documento de trabajo 119/2007, Fundación Alternativas.

Sebastián, C., G.R. Serrano, J. Roca y J. Osés (2007) *Calidad institucional y crecimiento económico. Cómo las instituciones y el cumplimiento de las normas condicionan el crecimiento económico*. Investigación financiada por la Fundación Ramón Areces. Disponible en http://www.calidadinstitucional.org/

Vamvakidis, A. (2002) *How Robust is the Growth-Openness Connection? Historical Evidence*. Journal of Economic Growth 7(1), pp. 57-80.

7. Publicaciones recientes del Círculo de Empresarios

Documentos Círculo de Empresarios, *Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura*, enero/febrero 2008.

Documentos Círculo de Empresarios, *Una Universidad al servicio de la sociedad,* noviembre/diciembre 2007.

Monografía 15, *La empresa española en NAFTA*, diciembre 2007.

Anuario 2007 *Internacionalización de la empresa española,* Wharton School y Círculo de Empresarios, noviembre 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *PGE-08: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre,* septiembre/octubre 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles,* julio/septiembre 2007.

XI Premio Círculo de Empresarios, *La prolongación de la actividad laboral: un reto para la empresa española,* julio 2007.

Finalista XI Premio Círculo de Empresarios, *Haciendo de la necesidad virtud: cómo aprovechar la experiencia directiva,* julio 2007.

Conferencias del Círculo 6, *Tradición ciudadana versus tradición cortesana: sociedad civil y política en la España de hoy*, junio 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *El agua en España. Un mayor énfasis en la política de demanda,* mayo/junio 2007.

Libro Marrón 2007, *La Administración Pública que España necesita,* abril 2007.

Documentos Círculo de Empresarios, *Formación Profesional: una necesidad para la empresa*, febrero/marzo 2007.

Monografía 14, *La empresa española en Brasil y Rusia: oportunidades similares, ritmos diferentes,* diciembre 2006.

Documentos Círculo de Empresarios, *Tres factores clave para una política de inmigración: apertura, control e integración,* noviembre/diciembre 2006.

Documentos Círculo de Empresarios, *Los PGE-2007: Política versus Economía*, septiembre/octubre 2006.