



Dossier

Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España

DICIEMBRE/2019



the answer company™

THOMSON REUTERS®

sumario

- 5** 1. Introducción ¿Qué implicaciones tiene la complejidad de la normativa?
- 8** 2. ¿Cómo medir la “complejidad” de la normativa?
- 11** 3. El volumen de normativa en España y su fragmentación.
- 16** 4. La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España.
- 21** 5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública.
- 23** 6. Conclusiones.

THOMSON REUTERS RECOMIENDA

La transformación digital, una necesidad para los profesionales jurídicos

Las herramientas de nueva generación permiten a los profesionales jurídicos ser más eficientes, ahorrando tiempo y gastos, lo que les ofrece una ventaja competitiva. **Aranzadi Fusión**, el ecosistema legal de Thomson Reuters, relaciona toda la información asociada al expediente (documentación interna y externa), escritos, notificaciones, comunicaciones, legislación, jurisprudencia (más de 5 millones de sentencias) etc... Todo bajo un mismo escritorio legal y con la posibilidad de gestionar alertas sobre la actualización de estos contenidos. A modo de ejemplo, toda la información relacionada del caso se puede volcar de forma automática en el formulario del recurso, asignándolo a su expediente correspondiente.

En España se regula una media de 11.000 nuevas normas cada año. Este elevado volumen normativo exige al profesional jurídico contar con una respuesta global que relacione todos los contenidos jurídicos y aplicaciones funcionales necesarias para sus procesos diarios de trabajo. La respuesta a esta necesidad es **Aranzadi Fusión**.

Entre otras funcionalidades, su potente motor de búsqueda ofrece resultados recomendados a nivel particular del usuario atendiendo a su perfil jurídico.

- Asocia y permite arrastrar los datos de un expediente a un formulario.
- Podemos consultar todas las redacciones que una norma ha tenido desde su publicación hasta la actualidad, incluso redacciones futuras si las hubiera.
- Permite además visualizar en un solo golpe de vista los cambios concretos entre las diferentes redacciones de un precepto normativo: a través de la utilidad Comparador de versiones, accesible desde el precepto modificado, podremos identificar los cambios concretos entre las diferentes redacciones del mismo.
- A la hora de consultar una norma podemos imprimir el documento completo o seleccionar únicamente las unidades o artículos que deseamos, así como el sumario y las notas de vigencia.
- También podemos enviar la norma al expediente relacionado. Si la norma sufre una modificación, **Aranzadi Fusión** nos avisará a través de nuestro Escritorio Jurídico.

La transformación digital, que toma cuerpo en las herramientas jurídicas de nueva generación, se ha convertido por tanto en una necesidad para los despachos de abogados.

¿Cómo puedo preparar un caso de forma ágil y eficaz?



DESCÚBRELO CON **ARANZADI FUSIÓN**

Cuando llega un nuevo caso al despacho, lo más importante es **actuar con agilidad**:

Da de alta a tu cliente en Aranzadi Fusión, e incorpora en su ficha todos los documentos.

Crea el expediente con la materia, la descripción del asunto y personas implicadas.

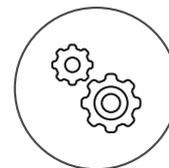
Entre otros beneficios, con Aranzadi Fusión obtendrás:



Toda la legislación y sentencias para definir tu estrategia en el caso.



Hasta un 20% de ahorro en tiempo en la búsqueda de información y relacionada con el expediente.



Motor de recomendaciones: todos los documentos relevantes a tu alcance.

SOLICITAR INFO

<https://www.thomsonreuters.es>

T. 902 40 40 47 | atencionclientes@thomsonreuters.com



the answer company™

THOMSON REUTERS®

1. Introducción

Dossier

Producción normativa, mercado de la abogacía y litigación en España

Juan S. Mora-Sanguinetti¹

Economista Titulado del Banco de España-Eurosistema y abogado (ICAM)

1. Introducción

¿Qué implicaciones tiene la complejidad de la normativa?

La bibliografía indica que una normativa “compleja”, opaca o inconsistente genera incertidumbre, lo que a su vez aumentaría la conflictividad. Estos efectos estarían conectados con la seguridad jurídica y con la transparencia percibida por las empresas y los ciudadanos.

A nivel internacional, la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013) estudió estadísticamente esas relaciones y, efectivamente, encontró que la calidad de la normativa, medida con los indicadores del Banco Mundial², se correspondía con menor litigación en los países analizados (miembros de la organización). Cabe destacar que el aumento de la litigación tiene un impacto relevante en el funcionamiento del sistema judicial, implicando una mayor lentitud de la justicia. Todo ello es importante para la actividad de los abogados y los profesionales de los servicios jurídicos.

Si nos centramos específicamente en el caso de España, cabe realizar una evaluación de su marco normativo en los últimos años. Desde un punto de vista formal, el número de nuevas normas aprobadas ha aumentado de forma notable. Así, si bien antes de la Constitución el volumen de “producción normativa” era de menos de 3.000 disposiciones al año, en 2018 este cómputo ascendía a 11.737 (cuatro veces más). No solo ha habido cambios en cuanto al “volumen”, también se han transformado la estructura y la fragmentación del marco regulatorio. Así, el mencionado aumento de la normativa tiene que ver casi por completo con el desarrollo del Estado autonómico y con una mayor regulación a nivel local. Las autonomías producen el 70% del conjunto de disposiciones, mientras que la administración general del Estado aprueba un 15%³. En resumen, como se verá más adelante, la “complejidad” del marco normativo en España ha aumentado.

El aumento de la “complejidad” en España puede tener consecuencias en los niveles de litigación y en el funcionamiento del sistema judicial. Todo ello es relevante para el mercado de la abogacía en nuestro país. De forma introductoria cabe destacar que el volumen de nuevas normas aprobadas en España por parte tanto de la administración autonómica como de las administraciones locales se relaciona positivamente con el número de litigios civiles y contencioso-administrativos (a más regulación, más litigación).

1. Las opiniones y las conclusiones recogidas en este dossier representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Contacto: juansmora@gmail.com

2. El indicador refleja la percepción de la capacidad del gobierno para formular y ejecutar políticas y normas sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado. (<http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/rq.pdf>)

3. Véase Mora-Sanguinetti (2019a).

EN BREVE...

- La calidad de la normativa, medida con los indicadores del Banco Mundial, se correspondía con menor litigación en los países analizados.
- El aumento de la litigación tiene un impacto relevante en el funcionamiento del sistema judicial, correspondía con menor litigación en los países analizados.
- El número de nuevas normas aprobadas ha aumentado de forma notable.
- El mencionado aumento de la normativa tiene que ver casi por completo con el desarrollo del Estado autonómico y con una mayor regulación a nivel local.
- La “complejidad” del marco normativo en España ha aumentado.
- La evidencia para España indica también que el número de normas se relaciona positivamente con el número de abogados ejercientes.
- Este dossier temático analiza todos estos fenómenos para España, profundizando en los efectos del aumento de la normativa (y su dispersión) en la labor de los abogados y el sistema judicial.

La evidencia para España indica también que el número de normas se relaciona positivamente con el número de abogados ejercientes. No en vano son los abogados quienes llevan a cabo la asesoría a las empresas en cuanto a la utilización y entendimiento del marco normativo así como, en su caso, la canalización de un conflicto hacia el sistema judicial.

Este dossier temático analiza todos estos fenómenos para España, profundizando en los efectos del aumento de la normativa (y su dispersión) en la labor de los abogados y el sistema judicial.

El resto de este documento se estructura como sigue: en la Sección 2 se define el concepto de “complejidad” de la regulación y se repasan las metodologías utilizadas por la bibliografía para medirla. En la Sección 3 se cuantifica esa complejidad en España a lo largo del tiempo y por administración. En la sección 4 se analiza el sector de la abogacía en España y se proporciona evidencia de la relación entre abogacía y la evolución de la normativa. En la sección 5 se hace referencia a las políticas públicas orientadas a mejorar el marco normativo. Finalmente, la sección 6 aporta las conclusiones.

**2. ¿Cómo medir la
“complejidad”
de la normativa?**

2. ¿Cómo medir la “complejidad” de la normativa?

El concepto de “complejidad” de la normativa hace referencia a un problema formal y no tanto material (de contenido). Así, la regulación sería “compleja” porque sería difícil de utilizar por parte de los interesados. Esto puede ser debido a dificultades derivadas de su “cantidad” o porque esté redactada de forma ambigua (véase Mora-Sanguinetti, 2019a). Este dossier se centra en la primera de las aproximaciones (la medición de la cantidad).

Los problemas derivados de la “cantidad” de normas pueden agruparse a su vez en dos: por un lado, el conjunto de disposiciones podría resultar excesivo, siendo difícil para los interesados conocer toda su extensión. Por otro, la normativa puede sufrir problemas de solapamiento y fragmentación, derivados de que haya distintas administraciones (o administraciones de ámbitos territoriales diferentes) produciéndola. Los usuarios podrían dudar sobre qué normativa aplicar de entre toda la regulación vigente, ya sea por “conflictos” entre las normas estatales y las regionales o bien por potenciales solapamientos entre normas regionales (si una empresa tiene sedes en varias localidades o regiones). Respecto de este último problema, cabe mencionar toda la problemática sobre la aplicabilidad de la Ley de Unidad de Mercado⁴.

2.1 Mediciones de la “cantidad” de normativa

La bibliografía ha propuesto algunas maneras para medir la cantidad (o volumen) de regulación. En primer lugar, la aproximación más global y sencilla es sumar el número de normas (Kirchner, 2012) o las “páginas” de regulación. Friedman (2004) midió el número de páginas del Federal Register para EEUU. Para España, Econlaw Strategic Consulting (2009) y Marcos *et al.* (2010) computaron el número total de páginas de los boletines oficiales de las comunidades autónomas (CCAA) por competencia transferida.

Relacionado con las medidas anteriores, evidentemente cabe realizar también ratios teniendo en cuenta el número de páginas y de normas (Kirchner, 2012).

De forma mucho más desagregada, cabe medir el número de párrafos de la normativa, el número de frases (Waltl y Matthes, 2014) o incluso el número de palabras (Mora-Sanguinetti y Spruk, 2018). Por ejemplo, este último estudio identificó que, a finales de 2017, la normativa foral o especial relacionada con la fiscalidad en España contenía 199.563 palabras (de las cuales el 77% estaba incluido en la regulación canaria). Por otro lado, contabilizó también que el Derecho civil foral o especial en España estaba compuesto por 466.944 palabras, de las cuales el 51% estaba incluido en normativa catalana.

EN BREVE...

- El concepto de “complejidad” de la normativa hace referencia a un problema formal y no tanto material (de contenido).

4. Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado. Esta norma fue afectada por la Sentencia 79/2017, de 22 de junio, del Tribunal Constitucional. De forma similar cabría mencionar la Directiva de Servicios (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior).

2.2 Mediciones del “solapamiento” o de la “dispersión” de la normativa

Los problemas de solapamiento o fragmentación tienen que ver con la existencia de múltiples administraciones produciendo regulación. En el caso de España, por ejemplo, las normas con rango de Ley podrían provenir de las Cortes Generales, pero también de los Parlamentos autonómicos. Ellingsen (1998) se refería a estos problemas como de «coordinación de externalidades»: los interesados tendrían dificultades para conocer qué norma aplicar cuando se les confronta a una multiplicidad de fuentes. Es evidente que en esa asesoría desempeña un papel fundamental la abogacía.

Para Italia, Di Vita (2015) se aproximó al problema sumando las leyes nacionales y las regionales. Junto a ello también tuvo en cuenta las sentencias del Tribunal Constitucional italiano y las directivas europeas. Cabe mencionar también el trabajo de Kirchner (2012), que sugería aproximar la importancia de cada nivel de administración mediante el número de páginas de normativa que le correspondiera.



3. El volumen de normativa en España y su fragmentación

3 El volumen de normativa en España y su fragmentación

3.1. ¿Qué normativa se mide?

El tipo de medidas que se proporcionan aquí utilizan la metodología más sencilla posible [(similar a la de Kirchner (2012)], dado que, de por sí, tanto la recopilación de información como la pregunta en sí misma son complicadas. Así, se proporcionan unas medidas de volumen total de “nueva” normativa aprobada (“producida”) por año en España, tanto a nivel estatal, como a los niveles autonómico y local (provincias y ayuntamientos). Esto hace posible observar la evolución de la regulación que afecta a cada lugar (región o provincia).

En otras palabras, las medidas contabilizan toda la producción normativa de todas las administraciones públicas, en todas sus formas. Así, se tiene información, por ejemplo, de las Leyes Orgánicas, de las leyes autonómicas o de las ordenanzas municipales o decretos forales. La información de campo para el análisis se ha obtenido de la base de datos digital de Thomson Reuters.

Parece pertinente aclarar que solamente se contabilizan “todas” las disposiciones “nuevas” que se aprueban cada año. Esto es lo que se denomina un “flujo”. Se puede, por tanto, observar, si la entrada de nuevas normas ha cambiado en España a lo largo del tiempo de forma relevante⁵. Por otro lado hay que aclarar también que se contabilizan normas que tienen diferencias importantes en influencia (tanto jerárquicamente, como en el número de interesados: por ejemplo, las Leyes Órgánicas frente a las leyes autonómicas). Por todo ello las medidas que se presentan en la Sección 3.2. deben ser consideradas introductorias.

3.2. Resultados

Por el lado del “volumen” de normativa, cabe señalar que, en 2018, España en su conjunto aprobó 11.737 normas, teniendo en cuenta la regulación estatal, autonómica y local. Antes de la Constitución Española de 1978, la “producción” normativa total se encontraba por debajo de las 3.000 normas al año (por tanto, unas cuatro veces menos).

Por el lado de la “fragmentación” o dispersión de ese volumen de regulación, cabe señalar que el peso de la normativa autonómica sobre el total⁶ sería de algo más del 70 % en 2018 (y el peso de la estatal, se aproximaría al 15%) [pueden consultarse más detalles en Mora-Sanguinetti, (2019a)]. Es evidente que el desarrollo del estado autonómico ha implicado la aparición de nuevas administraciones regionales con capacidad, por ejemplo, para aprobar normas con rango de Ley.

EN BREVE...

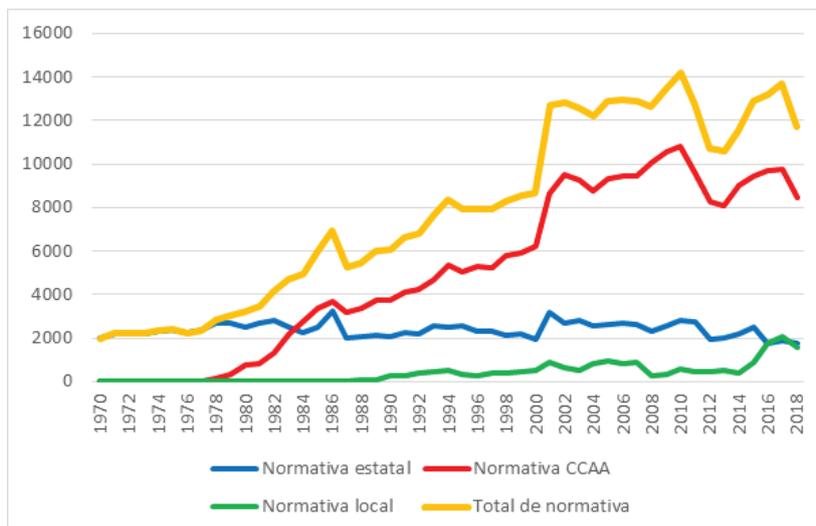
- En 2018, España en su conjunto aprobó 11.737 normas, teniendo en cuenta la regulación estatal, autonómica y local.

5. Las opiniones y las conclusiones recogidas en este dossier representan las ideas del autor, con las que no necesariamente tiene que coincidir el Banco de España o el Eurosistema. Contacto: juansmora@gmail.com

6. Frente a ello, estaría la medida del “stock”, que tendría en cuenta la normativa que queda vigente a nivel global.

Los gráficos siguientes proporcionan información más minuciosa. El gráfico 1 muestra el número de normas aprobadas cada año (desde 1970 hasta 2018) por cada nivel de administración (el nivel local suma tanto las normas provinciales como las municipales)⁷. La cantidad total de disposiciones (sumando todos los niveles) ha aumentado de forma relevante en las últimas décadas, si bien parece estar oscilando en el entorno de las 12.000 normas nuevas al año desde el inicio de la década de los 2.000. El gráfico también pone de manifiesto que el gran aumento de producción normativa proviene mayormente de las CCAA (8.436 normas en 2018) y, en menor medida, de la administración local.

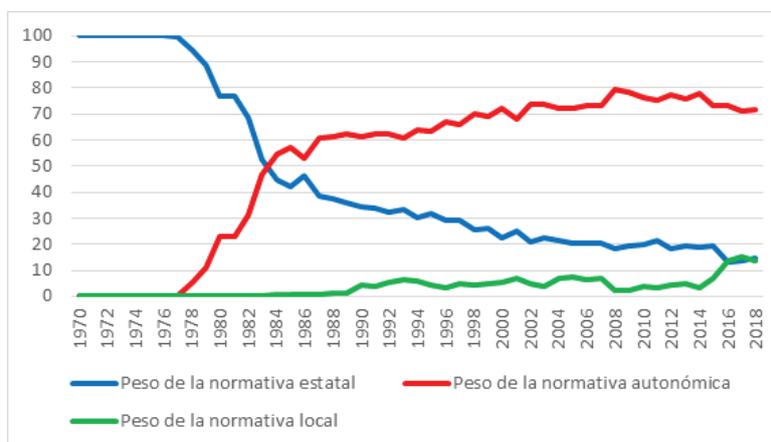
Gráfico 1: Nueva normativa aprobada por año por cada nivel de administración



Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

Si se transforma el gráfico anterior para encontrar el peso de cada nivel de administración a lo largo del tiempo, se obtiene el gráfico 2. Como parecía claro en el gráfico 1, el peso de la normativa autonómica ha ido en aumento hasta alcanzar algo más del 70% del total en los últimos años. La normativa estatal ha reducido su peso hasta alcanzar una proporción sobre el total de menos del 20% en 2018 (similar al peso de la administración local).

Gráfico 2: Dispersión (peso (%)) de cada nivel de administración)



Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

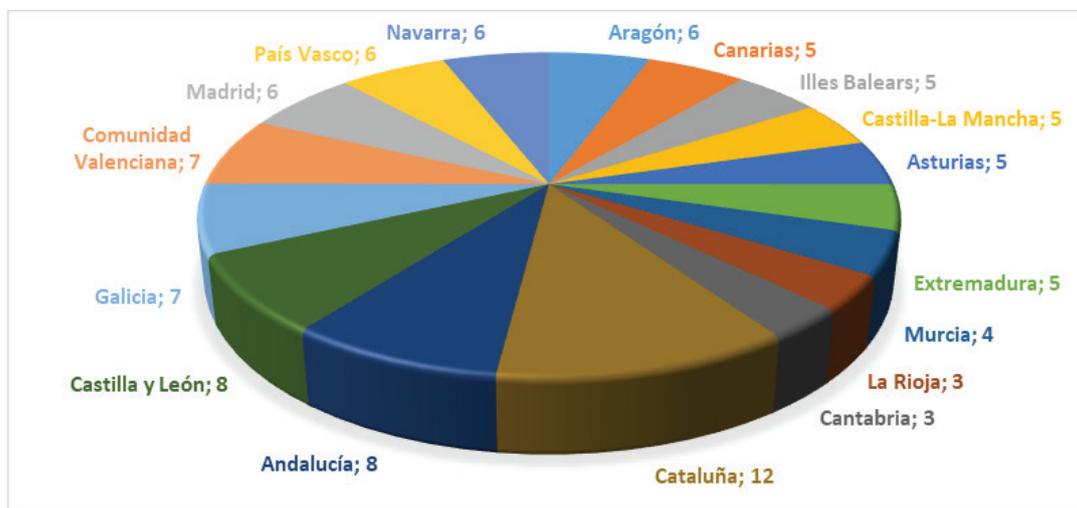
7. Estos cálculos ya incluyen la transposición de las Directivas europeas.

EN BREVE...

- El peso de la normativa autonómica ha ido en aumento hasta alcanzar algo más del 70% del total en los últimos años. La normativa estatal ha reducido su peso hasta alcanzar una proporción sobre el total de menos del 20% en 2018.

La producción normativa es diversa también dentro de cada nivel. El gráfico 3 muestra el peso de la normativa aprobada por cada Comunidad Autónoma, sobre el total del nivel autonómico, para el período 1983-2018. Podemos observar que la Comunidad Autónoma que ha aprobado más normas nuevas en el período considerado es Cataluña (12%), seguida de Andalucía, Castilla y León, Galicia y la Comunidad Valenciana. En el otro extremo encontramos a Murcia, La Rioja o Cantabria (3%).

Gráfico 3: Peso (%) de cada Comunidad Autónoma dentro del nivel de regulación regional

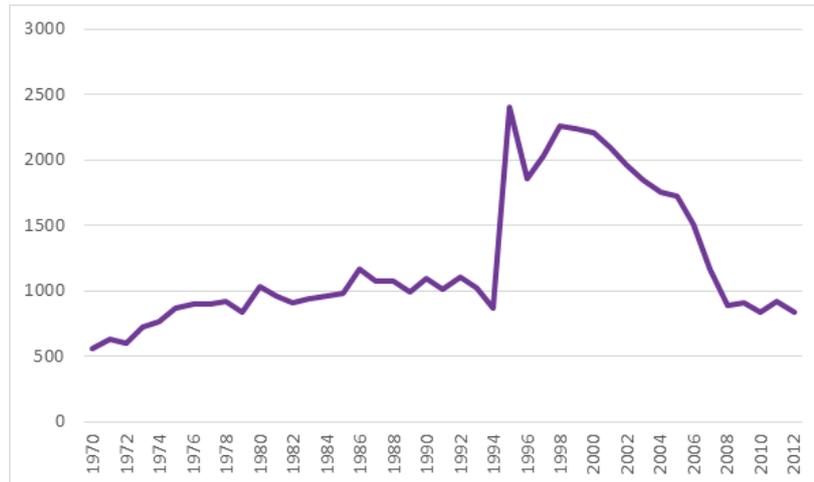


Fuente: Mora-Sanguinetti (2019a).

El gráfico 3 incide de nuevo en el análisis de la dispersión, señalando que existen también diferencias relevantes dentro del nivel autonómico.

Finalmente, a falta de un análisis para otros países, el gráfico 4 proporciona un punto de referencia (*benchmark*). Ese gráfico muestra el número de nuevas directivas y reglamentos europeos por año. Así, también a nivel de la administración comunitaria la "producción" de regulación aumentó de forma relevante desde la década de los años 70 hasta la de los años 2000. Sin embargo, es posible observar que el número de nuevas normas por año se redujo de forma considerable posteriormente a diferencia de lo observado en España.

Gráfico 4: Número de nuevas directivas y nuevos reglamentos de la Unión Europea



Fuente: Toshkov, D. (n.d.) '55 years of EU Legislation'; Online presentation, Available at: <http://www.dimiter.eu/Eurlex.html>



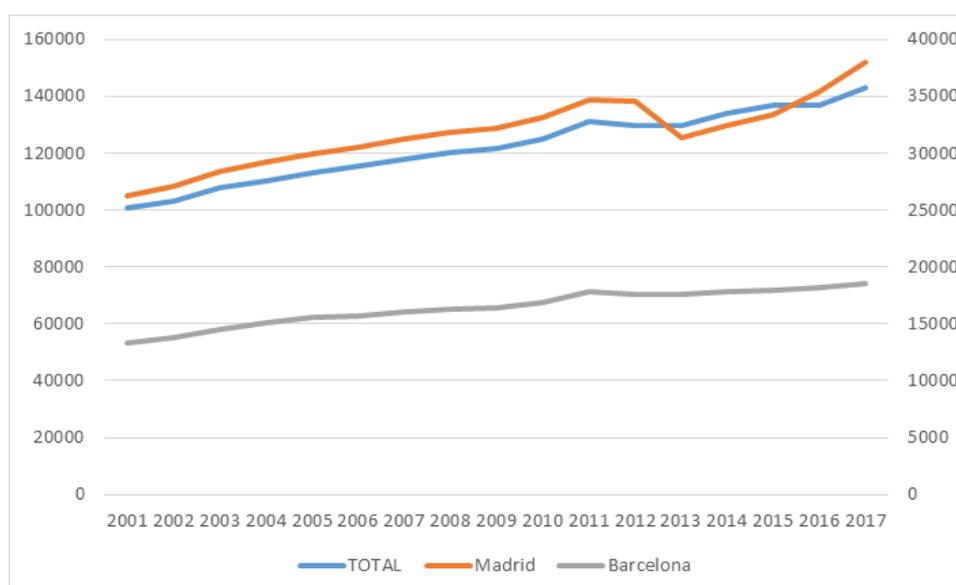
4. La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España

4 La relación entre la abogacía y la evolución de la producción normativa en España

4.1 El sector de la abogacía

El número de abogados en España ha vivido un casi constante aumento en España desde 2001⁸. Así, se ha pasado de 100.555 abogados a 143.188 abogados en 2017. Si agregamos el número de abogados por provincia, encontramos que en Madrid se ha alcanzado la cifra de 38.016 y en Barcelona de 18.573. El gráfico 5 muestra la evolución de estas cifras.

Gráfico 5: Número de abogados ejercientes residentes en España



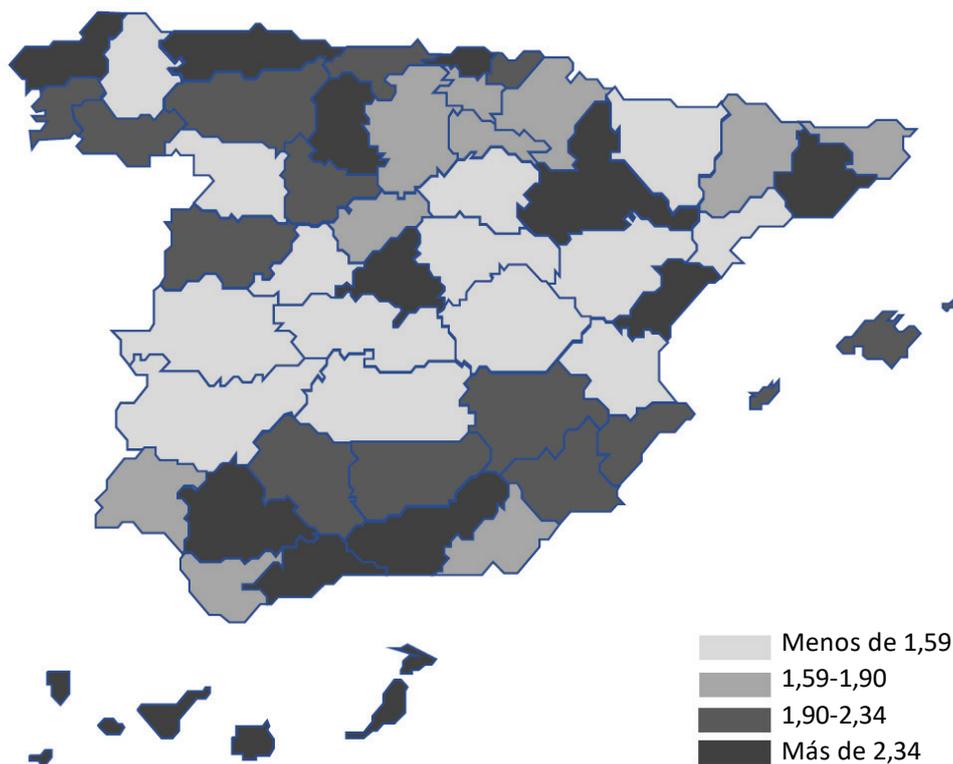
Fuente: Elaboración propia y Consejo General de la Abogacía Española (CGAE)

Nota: El número de abogados total se representa en el eje izquierdo y los abogados de Madrid y Barcelona, en el derecho.

Si se consultan los datos de 2016 de la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ, 2018), España tendría un número elevado de abogados per cápita en comparación con otros países de su entorno. Así, en España se encontrarían 305 abogados por cada 100.000 habitantes frente a los casos de Francia (98), Alemania (200), Reino Unido (Inglaterra y Gales) (259) y Portugal (296). Italia, con 378, superaría la cifra española. La bibliografía ya había destacado este elevado número con anterioridad (véase Mora-Sanguinetti y Garoupa, 2015).

Una realidad de interés es que, lejos de su número global, la distribución geográfica de los abogados en España es muy diferente. El gráfico 6 muestra la distribución de los abogados per cápita en España por provincia. Si bien, como cabría esperar, Madrid y Barcelona concentran una cifra alta, también encontramos otros mercados con altas proporciones, como Sevilla o Granada [posiblemente determinados por sus características históricas, véase Mora-Sanguinetti y Garoupa (2015)].

8. Se miden los abogados ejercientes residentes. Para las referencias a Madrid o Barcelona, se han agrupado los Colegios de Abogados de la provincia y se proporciona una cifra única.

Gráfico 6: Número medio de abogados (*1000) per cápita por provincia (2000–2015).

Fuente: Mora-Sanguinetti y Martínez-Matute (2019).

4.2 Correlación entre la abogacía y la normativa

El contexto de la discusión (y la preocupación) es que los ciudadanos y las empresas, debido a un posible exceso en la cantidad de regulación, tiendan a incumplir con mayor frecuencia la normativa. Estos interesados podrían no conocer todas las normas o bien albergar dudas sobre su vigencia (Bardhan, 2002; Di Vita, 2015).

La importancia de la abogacía en este contexto es, por tanto, doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. A nivel empresarial, cabe mencionar el ejemplo del desarrollo del sector del “cumplimiento normativo” (*compliance*).

Por otro lado, como ya se mencionó en la primera sección, la complejidad de la regulación podría conllevar la generación de conflictos que podrían terminar en juicio. Los abogados son precisamente los profesionales que canalizan los conflictos en el sistema judicial.

EN BREVE...

- El contexto de la discusión (y la preocupación) es que los ciudadanos y las empresas, debido a un posible exceso en la cantidad de regulación, tiendan a incumplir con mayor frecuencia la normativa.
- La importancia de la abogacía en este contexto es, por tanto, doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. A nivel empresarial, cabe mencionar el ejemplo del desarrollo del sector del “cumplimiento normativo” (*compliance*).

Como muestra la tabla 1, la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes en España a nivel local es, efectivamente, positiva⁹. En otras palabras, en las provincias en las que hay más normas (ya sean de origen provincial o bien las de la Comunidad Autónoma que le corresponda a la provincia estudiada), también hay más abogados.

Tabla 1. Correlación entre el número de normas y el número de abogados ejercientes

	Abogados
Normas de las CCAA	0.031
Normas de origen local	0.054

Fuente: elaboración propia.

Como cabría prever teniendo en cuenta el estudio citado de la OCDE (Palumbo *et al.*, 2013), también encontramos una coincidencia entre una mayor cantidad de normas y una mayor conflictividad. La tabla 2 muestra que la correlación es, de nuevo, positiva ya se tengan en cuenta los nuevos casos entrantes en la jurisdicción civil o bien en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Tabla 2. Correlación entre el número de normas y la litigación

	Nuevos conflictos civiles	Nuevos conflictos (jurisdicción contencioso-administrativa)
Normas de las CCAA	0.057	0.054
Normas de origen local	0.026	0.040

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la tabla 3 proporciona evidencia de que también existe una relación positiva entre la litigación y la presencia de abogados en la provincia. Cabe recordar que España es una de las economías desarrolladas con tasas de litigación más altas (ya se midan con respecto de la población o del PIB del país) (Palumbo *et al.* 2013)¹⁰.

Tabla 3. Correlación entre la litigación y el número de abogados ejercientes

	Abogados
Nuevos conflictos civiles	0.9174
Nuevos conflictos (jurisdicción contencioso-administrativa)	0.8665

Fuente: elaboración propia.

EN BREVE...

- En las provincias en las que hay más normas (ya sean de origen provincial o bien las de la Comunidad Autónoma que le corresponda a la provincia estudiada), también hay más abogados.
- España es una de las economías desarrolladas con tasas de litigación más altas.

9. El estudio se hace relacionando el número de abogados ejercientes en cada provincia y el número de normas nuevas de cada provincia. Se estudia, por un lado, el número de normas nuevas regionales (a Granada le corresponderían las normas emanadas de la Junta de Andalucía y a Salamanca, las de Castilla y León) y, por otro, se estudian las normas de las administraciones locales. La correlación es, sin embargo, pequeña.

10. Es también un resultado de ese trabajo que las tasas de litigación altas se reflejan en tiempos de resolución altos en el sistema judicial (es decir, mayor lentitud de la justicia).

Estadísticamente, las correlaciones no implican causalidad. Por tanto, sin un análisis más profundo, esas correlaciones solamente apuntan a que, por ejemplo, una mayor complejidad normativa “coincide” con la presencia de un mayor número de abogados.

Sin embargo, en tanto que la abogacía no es la responsable directa del crecimiento normativo, cabe racionalizar esa coincidencia en que, efectivamente, el crecimiento normativo implica mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados (cabe pensar que los ciudadanos y las empresas tengan problemas para entender todo el marco de normas y soliciten asesoría). Por tanto, dicho todo lo anterior y lejos de otros considerandos (por tanto, con todas las cautelas), un contexto de complejidad normativa abre oportunidades en el sector de la asesoría jurídica.

El valor de la asesoría proporcionada por los abogados al mercado bancario, por ejemplo, ya ha sido tratada cuantitativamente (véase Mora-Sanguinetti, 2019b). Los abogados ayudarían a generar seguridad jurídica.

EN BREVE...

- El crecimiento normativo implica mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados.
- Un contexto de complejidad normativa abre oportunidades en el sector de la asesoría jurídica.

5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública

5. La mejora de la calidad de la regulación como política pública

Como se adelantaba, la “complejidad” de la regulación, vista desde un punto de vista global, puede tener consecuencias no deseadas. Por ejemplo, podría aumentar la conflictividad y con ello reducir la eficacia del sistema judicial. Cabe señalar que la lentitud de la justicia se relaciona con diversos impactos negativos en la eficiencia económica¹¹.

Ya sea por estos motivos o por otros, el sector público ha concentrado esfuerzos por lograr la mejora de la regulación. Véanse, por ejemplo, los casos de la Comisión Europea (“*Legislar mejor: directrices y herramientas*”)¹² o de Australia (Australian Government – Office of Parliamentary Counsel, 2016).

En el caso español, el **Real Decreto 931/2017**, de 27 de octubre, regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo¹³ y especifica en su artículo 2 que esta memoria contendrá un estudio de la “oportunidad de la propuesta de norma”, justificando que la norma que se pretende aprobar es un instrumento proporcional y adecuado para lograr el fin perseguido. Incluso (véase el apartado 1.a) 3º) se solicita un “análisis de alternativas” que busca que se justifique por qué es mejor aprobar la norma frente a la alternativa de no regular.

11. Por ejemplo, impactaría negativamente en el tamaño medio de las empresas españolas (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2015) o en la tasa de entrada de emprendedores (García-Posada y Mora-Sanguinetti, 2014).

12. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_es

13. Los anteproyectos de ley y proyectos de reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y normas reglamentarias deben ser acompañados de una “memoria del análisis de impacto normativo”

6. Conclusión

6 Conclusiones

Una normativa “compleja” genera incertidumbre y reduce además la percepción de seguridad jurídica en los ciudadanos y las empresas. Todo ello, según la bibliografía, podría incrementar la conflictividad. En parte por estos motivos, el sector público, en España y en otros países, ha concentrado esfuerzos por lograr una mejora de la regulación (por ejemplo, a través de las memorias de impacto normativo).

En este dossier, se ha propuesto medir la complejidad de la normativa en España mediante un cálculo del número de disposiciones aprobadas y su dispersión, teniendo en cuenta los distintos niveles de la administración.

Por el lado del “volumen” de normativa, las administraciones en España aprobaron 11.737 nuevas normas en 2018, un cómputo cuatro veces superior al de los años 70. Por el lado de la “fragmentación” de esa regulación, el peso de la normativa autonómica sobre el total sería de algo más del 70 % en 2018. El peso de la normativa estatal se habría ido reduciendo en las últimas décadas hasta tener aproximadamente un 15%.

La importancia de la abogacía en este contexto es doble: por un lado, tiene un valor crítico a la hora de asesorar e informar a los interesados en cuanto a qué normativa es relevante. Por otro lado, la complejidad de la regulación podría conllevar la generación de conflictos que podrían terminar en juicio. Los abogados son precisamente los profesionales que canalizan los conflictos en el sistema judicial.

Si relacionamos los datos de normativa con los de la presencia de abogados a nivel local en España, se puede observar como la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes es positiva. También se encuentra una coincidencia entre una mayor cantidad de normas y una mayor conflictividad. Finalmente, también existe una correlación positiva (en este caso alta) entre la litigación y la presencia de abogados en las distintas provincias. En este dossier se discute cómo el crecimiento normativo podría implicar una mayor demanda de servicios jurídicos por parte de los interesados.

EN BREVE...

- Una normativa “compleja” genera incertidumbre y reduce además la percepción de seguridad jurídica en los ciudadanos y las empresas.
- Si relacionamos los datos de normativa con los de la presencia de abogados a nivel local en España, se puede observar como la correlación entre el número de normas y los abogados ejercientes es positiva.
- También existe una correlación positiva (en este caso alta) entre la litigación y la presencia de abogados en las distintas provincias.

Bibliografía

Bibliografía

- Australian Government – Office of Parliamentary Counsel (2016).** *Reducing complexity in legislation.* Document release 2.1. Reeditado en junio de 2016.
- Bardhan, P. (2002).** *Decentralization of Governance and Development.* *Journal of Economic Perspectives* 16(4), 185-205.
- CEPEJ—European Commission for the Efficiency of Justice. (2018).** *European judicial systems. Efficiency and quality of justice. 2018 Edition (2016 data).* CEPEJ STUDIES No. 26.
- Di Vita, G. (2015).** Institutional quality and the growth rates of the Italian regions: the costs of regulatory complexity. Mimeo. Publicado posteriormente en: *Papers in Regional Science.*
- Ellingsen, T. (1998).** Externalities vs. internalities: a model of political integration. *Journal of Public Economics*, 68(2), 251-268.
- Econlaw Strategic Consulting (2009).** *Evolución de la actividad regulatoria en España 1978-2008: descentralización y comunidades autónomas.* Econlaw. Madrid.
- Friedman, M. (2004).** Freedom's Friend. *Wall Street Journal*, 11 de junio.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2014).** Entrepreneurship and Enforcement Institutions: Disaggregated Evidence for Spain. *European Journal of Law and Economics*, 40(1), 49-74.
- García-Posada, M. y Mora-Sanguinetti, J. S. (2015).** Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth. *Small Business Economics*, 44(3), 639-669.
- Kirchner, S. (2012).** Federal legislative activism in Australia: a new approach to testing Wagner's law. *Public Choice*, 153(3-4), 375-392.
- Marcos, F., Santaló, J. y Sánchez Graells, A. (2010).** *Measuring regulatory intensity by the Spanish regions (1978-2009).* IE Business School Working Paper WP10-07.
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019a).** "La "complejidad" de la regulación española ¿Cómo medirla? ¿Qué impacto económico tiene?". *Revista ICE*, 907 (Marzo-Abril 2019). 147-162. [Sección Tribuna de Economía].
- Mora-Sanguinetti, J. S. (2019b).** "Abogacía, Derecho bancario y banca: ¿Cómo ha influenciado la abogacía española el desarrollo del mercado bancario en los años más recientes?". *Anuario de Secciones del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.* (Artículo ganador del premio de la Sección de Derecho Bancario).
- Mora-Sanguinetti, J. S. y N. Garoupa (2015)** "Do lawyers induce litigation? Evidence from Spain, 2001-2010". *International Review of Law and Economics* 44, 29-41.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y M. Martínez-Matute (2019).** "An economic analysis of court fees: evidence from the Spanish civil jurisdiction". *European Journal of Law & Economics* 47(3), 321-359.
- Mora-Sanguinetti, J. S. y Spruk, R. (2018).** *Industry vs Services: Do Enforcement Institutions Matter for Specialization Patterns? Disaggregated Evidence from Spain.* Banco de España. Documento de Trabajo, 1812.
- Palumbo, G., Giupponi, G., Nunziata, L. y J. S. Mora-Sanguinetti (2013).** "The Economics of Civil Justice: New Cross-Country Data and Empirics". OECD Economics Department Working Papers No. 1060.
- Toshkov, D. (n.d.)** '55 years of EU Legislation', Online presentation, Available at: <http://www.dimiter.eu/Eurlex.html>
- Waltl, B. y Matthes, F. (2014).** *Towards Measures of Complexity: Applying Structural and Linguistic Metrics to German Laws.* Jurix: International Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Krakow, 2014.

