

La **calidad**  
del **sistema jurídico**  
como clave  
del **crecimiento económico**  
y del **progreso social**

Febrero **2018**



DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



La **calidad**  
del **sistema jurídico**  
como clave  
del **crecimiento económico**  
y del **progreso social**

DOCUMENTOS  
**CÍRCULO**



**CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS**

*ideas para crecer*





<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>PRÓLOGO</b>	<b>7</b>
<b>PARTICIPANTES EN LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO DE JUSTICIA</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>11</b>
<b>I. LA CALIDAD DEL SISTEMA JURÍDICO: PROBLEMAS GENERALES</b>	<b>13</b>
1. El problema de la deficiente calidad de las normas	13
2. El problema de la deficiente articulación y coordinación entre los distintos niveles ordinamentales	14
3. El problema de la falta de estabilidad del marco normativo	15
4. El problema del llamado activismo judicial	17
<b>II. LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	<b>19</b>
1. El gasto público en Justicia	20
2. Número de jueces y fiscales, personal al servicio de la Administración de Justicia y abogados	22
3. La selección y promoción de los jueces	26
4. La instrucción de las causas penales	26
5. Los litigios entre las empresas y los poderes públicos: el contencioso-administrativo	27
6. Administración de Justicia y nuevas tecnologías	28
7. La ejecución de las resoluciones judiciales	29
8. La Oficina Judicial	30
<b>III. EL DERECHO DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>	<b>33</b>
<b>IV. LA EMPRESA ANTE EL DERECHO PENAL</b>	<b>37</b>
1. La responsabilidad penal de las personas jurídicas	37
2. El derecho a la presunción de inocencia durante la fase de instrucción	39
3. Los límites temporales en el procedimiento penal	40
<b>V. EL DERECHO CONCURSAL</b>	<b>43</b>
<b>VI. LA MEDIACIÓN Y EL ARBITRAJE EN EL MUNDO EMPRESARIAL</b>	<b>47</b>
1. La mediación	47
2. El arbitraje	49
<b>VII. RECOMENDACIONES</b>	<b>53</b>





# Presentación

**E**l Círculo de Empresarios, proyecto colectivo de responsabilidad empresarial, viene abordando el análisis de la realidad económica, social y empresarial de España inspirándose en tres vectores fundamentales: el crecimiento, la calidad institucional y la responsabilidad social empresarial.

En el ámbito del crecimiento, nuestro país necesita crecer para resolver sus problemas presentes y futuros como, por ejemplo, la elevada tasa de paro, el déficit, la deuda y el sostenimiento de un Estado de Bienestar cada vez más costoso. En cuanto a la responsabilidad empresarial, el mundo de la empresa, en colaboración con los poderes públicos, tiene que poner sus capacidades al servicio de la sociedad para resolver o mitigar sus complejos problemas.

Es en la tercera línea de análisis, la calidad institucional, donde se enmarca el Documento sobre Justicia que aquí les presentamos. Se trata de un hecho demostrado que los países con más calidad institucional son los más competitivos. Cómo señalaban los profesores **Daron Acemoglu** y **James A. Robinson** en su reconocido libro *“Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty”*, y como también han constatado muchos otros investigadores, el triunfo o el fracaso de las naciones se encuentra íntimamente ligado a la calidad de sus instituciones.

Y dentro de esas instituciones que integran el mapa de la calidad institucional, ninguna probablemente tenga el peso que tiene la Justicia. El funcionamiento de ésta puede reforzar o, por el contrario, minar la confianza que necesitan los ciudadanos, las empresas y los inversores en general, a la hora de tomar sus decisiones y apuestas de futuro. Del funcionamiento de la Justicia depende muy mucho, por lo tanto, el desarrollo de un país.

En nuestro *Barómetro de los Círculos*, publicación con la que abordamos anualmente el análisis comparativo de la competitividad de nuestra economía respecto a los países a los que aspiramos a parecernos, hemos dejado constancia edición tras edición de la necesidad que tiene España de una sensible mejora en el funcionamiento y la calidad de nuestro sistema judicial.

Una Justicia más rápida y segura, con criterios claros y comprensibles, con una adecuada coordinación de todas las Administraciones implicadas y en la que se fomenten los medios alternativos de resolución de los conflictos, como el arbitraje o la mediación, debe ser un objetivo ineludible para un país que quiere crecer y progresar más que adecuadamente.

El presente documento se nutre de esa orientación intentando profundizar en las posibles soluciones. En él, bajo la dirección de **Isabel Dutilh** y **José María Alonso**, copresidentes del Grupo de Trabajo del Círculo de Empresarios sobre Seguridad Jurídica, ha colaborado un equipo extraordinario de profesionales de distintos ámbitos de la Justicia, a quienes queremos agradecer su valiosa ayuda, sin que ello suponga que las ideas que en él se plasman sean atribuibles a ninguna persona o institución que no sea el Círculo de Empresarios.

**Javier Vega de Seoane**  
Presidente del Círculo de Empresarios





# Prólogo

**E**stamos en un mundo cada vez más competitivo y la Justicia es un elemento clave para conseguir la mejora de nuestra competitividad como país, y la de nuestras empresas en un mundo globalizado.

El mal funcionamiento de la Justicia genera costes que condicionan el crecimiento y el dinamismo económico. Las empresas valoran el atractivo de un país como destino de su inversión considerando entre otros factores la eficiencia, calidad e independencia judicial, así como la existencia de una legislación clara y estable.

Desgraciadamente hemos podido contrastar de manera empírica recientemente esta relación directa entre seguridad jurídica y crecimiento económico e inversión.

Sería injusto no reconocer que se han hecho avances importantes, pero se puede seguir avanzando. Mediante este trabajo proponemos reformas de la Administración de Justicia española con la intención de contribuir a la mejora de su eficiencia.

Hemos intentado que las propuestas que se plantean sean concretas y viables, desde dos puntos de vista. Desde el lado de la oferta, mejorando los servicios, sin incremento del gasto público, mediante una asignación más eficiente de los recursos dedicados. Y desde el lado de la demanda, por medio del fomento de medidas que ayuden a rebajar la alta tasa de litigiosidad en los distintos ámbitos jurisdiccionales.

Queremos poner énfasis en este último aspecto y en particular en los métodos alternativos de resolución de conflictos: la mediación y el arbitraje. Es preciso fomentar políticas que ayuden a reducir la demanda de utilización de la Justicia evitando la judicialización de conflictos que puedan ser resueltos de una manera mejor y más rápida y sobre todo con menos costes para la Administración de Justicia y para la sociedad en general.

Este es un tema sobre todo de educación y formación, tanto de la ciudadanía en general, con particular énfasis en las empresas para la resolución de sus conflictos internos y externos, como de los profesionales de la Justicia para dar a conocer el funcionamiento y las ventajas de los mecanismos de resolución extrajudicial.

En este empeño debemos trabajar tanto desde las Administraciones como desde el mundo empresarial para conseguir un cambio social profundo que sustituya el enfrentamiento por la búsqueda de soluciones negociadas entre las partes en conflicto.

**Isabel Dutilh Carvajal**

**José María Alonso Puig**

Copresidentes del Grupo de Trabajo de Seguridad Jurídica del Círculo de Empresarios







# Participantes en la elaboración del documento de Justicia

**Pedro Alemán**, Doctor en Derecho, Abogado  
**José María Alonso**, Presidente, Baker McKenzie  
**José Antonio Aparicio**, Asesoría Jurídica-Cámara de Comercio de Madrid  
**Manuel Broseta**, Presidente, Broseta Abogados  
**Francisco Cabrillo**, Catedrático, Universidad Complutense de Madrid  
**Luis de Carlos**, Socio Director, Uría Menéndez  
**Fernando de las Cuevas**, Socio del Área Mercantil y Consejero, Gómez Acebo & Pombo Abogados  
**Carlos de los Santos**, Socio, J & A Garrigues  
**Eduardo de Urbano**, Magistrado de la Audiencia Provincial Madrid  
**Juliana de Ureña**, Corte Arbitraje-Cámara de Comercio de Madrid  
**Javier Diez-Hochleitner**, Socio, Baker McKenzie Madrid  
**Isabel Dutilh**, Socia fundadora, Argali Abogados  
**Jaime Folguera**, Socio, Uría Menéndez  
**Rafael Fontana**, Presidente Ejecutivo, Cuatrecasas, Gonçalvez Pereira  
**Cristina Jiménez**, Presidenta, Fundación Fide  
**Santiago Martínez Lage**, Socio Director, Martínez Lage, Allendesalazar & Brokelmann Abogados  
**Petra Mateos-Aparicio**, Vicepresidenta, Cámara de Comercio España-EEUU  
**Víctor Moreno**, Catedrático de derecho procesal, Moreno Catena & Venturi Abogados  
**Antonio Ortiz**, Account Director, Fujitsu  
**Pedro Pérez-Llorca**, Socio, Pérez-Llorca Abogados y Cia.s.com.p.  
**Helena Prieto**, Ex Fiscal adscrita a la Secretaría General Técnica de la Fiscalía General del Estado  
**Jesús Remón**, Socio, Uría Menéndez  
**Federico Roig**, Socio, Cuatrecasas, Gonçalvez Pereira  
**Iñigo Sagardoy de Simón**, Presidente, Sagardoy Abogados  
**Pascual Sala**, Ex Presidente del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial, Socio Consultor de Roca Junyent  
**Antonio Sánchez-Pedreño**, Presidente Corte Arbitraje, Cámara de Comercio de Madrid  
**Jesús Santos**, Socio, Baker McKenzie  
**Ignacio Sierra**, Magistrado Emérito, Tribunal Supremo  
**Eduardo Torres-Dulce**, Ex Fiscal General del Estado, Socio J & A Garrigues  
**Fernando Vives**, Presidente Ejecutivo, J & A Garrigues  
**J. Antonio Xiol**, Magistrado, Tribunal Constitucional

## Círculo de Empresarios

**Javier Vega de Seoane**, Presidente, Círculo de Empresarios  
**Jesús Sainz**, Secretario General, Círculo de Empresarios  
**Alicia Coronil**, Directora de Economía, Círculo de Empresarios  
**Rafael Domecq**, Director de Administración, Círculo de Empresarios  
**Carlos del Campo**, Analista económico, Círculo de Empresarios





# Introducción

Existe un amplio consenso entre los expertos en el sentido de que una economía de mercado solo puede desarrollarse adecuadamente si cuenta con la infraestructura de un sistema jurídico de calidad. Las investigaciones que se han realizado en diversos países muestran cómo el buen funcionamiento de la economía depende de variables institucionales.

En concreto, la Administración de Justicia es esencial para la competitividad de un país. La Justicia es una pieza básica del marco institucional, que tiene un impacto directo sobre las decisiones empresariales, condicionando el dinamismo y el crecimiento económico.

De hecho, los inversores extranjeros valoran el grado de eficacia, calidad e independencia de la Administración de Justicia a la hora de tomar decisiones de inversión. En general, la configuración del sistema jurídico tiene consecuencias sobre la entrada de inversiones, el desarrollo de la capacidad de emprender, el tamaño de las empresas, la mejora de los factores productivos, el acceso al crédito, etc.

Algunos indicadores internacionales colocan a la Administración de Justicia española en posiciones que sugieren la necesidad de una mejora.

En el ranking global del Rule of Law Index la posición de España es 24 de 113. Entre los países con ingresos elevados está en el puesto 24 de 36 y en el marco regional de la Unión Europea, Norteamérica y países EFTA ocupa el puesto 17 de 24.

Los problemas más sobresalientes se concentran en los ámbitos de la Justicia civil y, sobre

todo, penal, y se refieren a dilaciones indebidas, carencias en cuanto a la ejecución efectiva de las decisiones judiciales y riesgos de interferencia del gobierno en el funcionamiento de los tribunales. Los datos que ofrece la Comisión Europea en su informe para la Eficiencia de la Justicia (en su documento “The 2017 EU Justice Scoreboard”) presentan un comportamiento del sistema judicial español que debe mejorar en cuanto a duración de los procesos, tasa de resolución y número de asuntos pendientes. No obstante, a la vista de la evolución experimentada en el período 2010-2015, que es el período examinado en el último informe publicado en 2017, se constata que tanto los magistrados como los poderes públicos (Ministerio de Justicia, Consejo General del Poder Judicial, Comunidades Autónomas) han hecho un importante esfuerzo en dedicación y en recursos humanos y materiales, cuyos resultados se están apreciando ya.

En este informe, analizaremos los elementos del ordenamiento jurídico español que resultan críticos para el crecimiento económico y el progreso social. Y valoraremos posibles reformas para mejorarlo.

En primer lugar, abordaremos varias cuestiones generales, relativas a (i) la calidad del sistema jurídico, y (ii) la Administración de Justicia. Con posterioridad, analizaremos algunas materias específicas, de especial interés para las empresas, tales como (iii) el Derecho de la competencia; (iv) el Derecho penal; y (v) el Derecho concursal. Finalizaremos con algunas consideraciones y propuestas para mejorar la oferta de servicios de Justicia mediante sistemas alternativos para la resolución de controversias, como la mediación y el arbitraje.<sup>1</sup>

*1. Las recomendaciones del documento expresan el consenso al que se ha llegado después de consultar sobre estos temas a diversos profesores de universidad, así como a profesionales relevantes del derecho y de la economía que tienen un profundo conocimiento del mundo empresarial.*





# I. La calidad del sistema jurídico: problemas generales

## 1. El problema de la deficiente calidad de las normas

Un factor que resulta perturbador para la seguridad jurídica, que dificulta la correcta impartición de Justicia y que plantea problemas a la actividad empresarial, es la cada vez más deficiente calidad de las leyes. Ciertamente, como ha señalado la mejor teoría de la interpretación jurídica, es inevitable que el Derecho se exprese de manera imperfecta. Hasta cierto punto, las imperfecciones del material normativo que el legislador elabora se pueden superar a través de la jurisprudencia establecida por los tribunales de Justicia. En efecto, en los diversos países, a pesar de las diferencias de cultura jurídica, la jurisprudencia de los tribunales que ocupan la cúspide de la organización judicial ha servido históricamente para precisar y completar las disposiciones jurídicas. Incluso en el ámbito penal, en el que rige con especial fuerza el principio de determinación o taxatividad de las normas, exigiéndose un alto nivel de precisión, se acepta como inevitable la necesidad de que la jurisprudencia contribuya a aclarar el significado de los textos legislativos.

Para que los tribunales puedan hacer esta aportación a la mejora del sistema es necesario contar con un adecuado diseño institucional. Concretamente, el Tribunal Supremo debe estar configurado de tal manera que pueda centrarse en su función jurisprudencial, más allá de la resolución de los casos concretos. Se trata de facilitar que el Tribunal Supremo vierta en todos los órdenes jurisdiccionales una doctrina clara y coherente a lo largo del tiempo, con la finalidad de dar certeza a los tribunales inferiores y a los ciudadanos en general. Aunque en los últimos años se han dado pasos decididos para mejorar las condiciones institucionales que posibilitan esta labor jurisprudencial, conviene intensificar los esfuerzos.

Ahora bien, las posibilidades de mejora de la calidad del sistema jurídico a través de la jurisprudencia de los tribunales son limitadas. No es posible confiar en que el Derecho de baja calidad que emana del legislador se transformará en un ordenamiento de calidad una vez haya pasado por la jurisdicción. La jurisprudencia puede refinar los materiales jurídicos que el legislador produce, pero éstos deben superar un umbral de calidad.



Sería deseable que se generalice el recurso a la consulta pública con los operadores económicos y sociales de los proyectos normativos, prestando particular atención a los operadores sectoriales cuando un proyecto así lo aconseje. La consulta pública de ciertos proyectos de ley en el pasado ha dado muy buenos resultados.

## 2. El problema de la deficiente articulación y coordinación entre los distintos niveles ordinamentales

Una característica de nuestro sistema jurídico, que genera con frecuencia incertidumbre y complica la tarea de los tribunales de Justicia y la actividad diaria de muchos operadores económicos, está ligada a la deficiente articulación y coordinación entre los diversos niveles ordinamentales. En efecto, en España existen tres niveles normativos relevantes que los tribunales deben tener en cuenta: el nivel autonómico, el estatal y el europeo. Para que los tribunales puedan resolver de forma adecuada las posibles contradicciones entre normas de los distintos niveles, son necesarios criterios claros y procedimientos eficaces.

En el plano constitucional interno, las colisiones entre normas estatales y normas autonómicas no están siendo afrontadas con suficiente eficacia. Normalmente, el conflicto nace en última instancia de la contradicción entre una ley (o norma con rango de ley) estatal y una ley (o norma con rango de ley) autonómica. Es entonces tarea del Tribunal Constitucional (TC) determinar cuál de ellas prevalece. Y desde la sentencia 163/1995, de 8 de noviembre de 1995, el Tribunal Constitucional ha establecido una reiterada doctrina en virtud de la cual el juez ordinario no puede directamente aplicar la ley estatal en perjuicio de la autonómica, si considera que esta última es inconstitucional por

invadir competencias estatales. Lo que debe hacer el juez es promover la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad frente a la ley autonómica o a la ley estatal.

Ahora bien, esta doctrina del Tribunal Constitucional tiene que ir acompañada de un diseño procedimental adecuado y, en su caso, de una modificación de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, con el fin de evitar dilaciones innecesarias en el caso de cuestiones de inconstitucionalidad cuyo objeto son invasiones competenciales. Si el juez ordinario debe promover una cuestión al Tribunal Constitucional, con independencia de que sea estatal o autonómica la ley que estima inconstitucional por invasión de competencias, se debería establecer un procedimiento especial, suficientemente ágil, para dar pronta respuesta a la cuestión planteada. Esta reforma debería atender también al problema más general de las dilaciones que se producen en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad por el conflicto entre ley y Constitución, aunque no se planteen problemas competenciales.

En el marco de una reforma más general del Tribunal Constitucional, se podría establecer, por ejemplo, que una determinada Sala se dedicara en exclusiva a las colisiones entre ley autonómica y ley estatal. Ello permitiría resolver los interrogantes formulados por los jueces ordinarios con mayor eficacia. Éstos se sentirían más inclinados a plantear al Tribunal Constitucional dichas colisiones, lo que redundaría en beneficio de la seguridad jurídica.

En cuanto a las relaciones entre el nivel estatal (y autonómico) y el nivel europeo, conviene hacer varias consideraciones.

Una primera, de carácter general, se refiere a la formación de los jueces ordinarios en materia de Derecho de la Unión Europea. En los últimos años el Consejo General del Poder Judicial ha realizado importantes esfuerzos



para mejorar los conocimientos y habilidades de los jueces en este campo. Es destacable, en este sentido, la labor efectuada por la Escuela Judicial en el ciclo de formación inicial. A pesar de ello, sigue habiendo un déficit general de formación en materia de Derecho de la Unión Europea. Los litigantes difícilmente pueden anticipar cómo reaccionará un juez si se le plantea la posible relevancia del Derecho de la Unión en un determinado litigio. Naturalmente, incluso los jueces más competentes discreparán en ocasiones a la hora de resolver problemas relativos al Derecho de la Unión. Pero a esta incertidumbre “natural” se suma la dificultad añadida de no poder confiar siempre en los conocimientos de los jueces que tengan que resolver un pleito que se encuadra dentro del campo de aplicación del Derecho de la Unión.

En segundo lugar, además de este problema de carácter estructural, existen otros factores que dificultan la adecuada articulación entre el nivel nacional y el europeo. Uno de ellos se refiere al problema que se plantea cuando una ley (o norma con rango de ley) española parece contravenir la Constitución española, por un lado, y el Derecho de la Unión Europea, por el otro. Es sabido que el problema de constitucionalidad obliga al juez a elevar una cuestión al Tribunal Constitucional, si considera que la ley es inconstitucional o alberga dudas al respecto, mientras que el problema de la posible contravención del Derecho de la Unión Europea permite al juez (o le obliga, en determinados casos) a dirigirse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea por vía prejudicial. Ahora bien, no existe certeza a propósito del orden que debe seguir el juez a la hora de examinar estos problemas.

En algunos países (así, en Francia y Bélgica), el legislador ha regulado explícitamente esta cuestión, dando prioridad temporal a la cuestión de inconstitucionalidad. Esta prioridad, sin embargo, ha sido fuertemente matizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Por su parte, el Tribunal Constitucional español (en ATC 168/2016, de 4 de octubre), ha entendido que la cuestión prejudicial europea goza de prioridad sobre la cuestión de inconstitucionalidad.

A la vista de todo ello, sería conveniente que el legislador español regulara esta materia, a fin de ofrecer pautas seguras. Concretamente, sería razonable que la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispusiera que los jueces españoles que consideren que una ley puede incurrir en un doble vicio (infracción de la Constitución e infracción del Derecho de la Unión) pueden plantear de forma simultánea las correspondientes cuestiones al respectivo tribunal (el Tribunal Constitucional y Tribunal de Justicia de la Unión Europea), sin tener que esperar a la resolución de uno de ellos para poder consultar al otro. Esta opción evitaría la extraordinaria dilación del pleito que supone la activación sucesiva de cuestiones. Por lo demás, nada impediría al Tribunal Constitucional plantear, a su vez, una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia, si considera que el problema constitucional suscitado no se puede resolver sin un pronunciamiento previo de éste.

### 3. El problema de la falta de estabilidad del marco normativo

La falta de estabilidad del marco normativo afecta negativamente a la seguridad jurídica y supone un grave obstáculo para la correcta Administración de Justicia. Ello es así por varios motivos.

En primer lugar, si las leyes se modifican con frecuencia, no se abre el espacio de tiempo necesario para que las nuevas directrices normativas vayan siendo asumidas por sus destinatarios, ni para que se vaya consolidando una jurisprudencia de calidad que sirva para aclarar





las distintas dudas interpretativas y aplicativas, mediante la fijación de pautas que aseguren la uniformidad de las líneas de decisión de los distintos órganos jurisdiccionales, y que permitan anticipar el sentido de las decisiones judiciales.

En segundo lugar, toda modificación normativa entraña la necesidad de determinar sus efectos en el tiempo, a través de las correspondientes reglas de Derecho transitorio. Es muy frecuente que se planteen dudas a la hora de aplicar esas reglas transitorias. Por ello, cuanto más intenso sea el ritmo de cambios legislativos, en mayor medida resultará afectada la seguridad jurídica.

En tercer lugar, determinadas reformas legislativas son tan sorprendentes y afectan de manera tan intensa a expectativas razonables que se habían formado bajo el Derecho anterior, que inevitablemente se plantea la pregunta acerca de su conformidad con la Constitución.

Vinculado a lo anterior, es preciso recordar que determinados cambios normativos pueden suponer una vulneración del *"principio de trato justo y equitativo"* que suele figurar en los tratados de protección de las inversiones extranjeras. En muchos casos, los inversores extranjeros que consideran lesionado ese principio pueden acudir a mecanismos arbitrales para resolver la controversia con el Estado. Los inversores nacionales, en cambio, no pueden acudir a ellos, debiendo dirigir sus demandas a los tribunales ordinarios. Esta dualidad de procedimientos comporta el riesgo de que se manifieste una disparidad de soluciones para problemas idénticos o similares. Cuanto más frecuentes son los cambios normativos en materias relevantes que afectan de manera destacada al valor de las inversiones empresariales, mayor es la probabilidad de que se produzcan esos resultados contradictorios. Y ello no deja de suponer una distorsión de las condiciones de competencia en el mercado, pues los operadores económicos reciben respuestas jurídicas

distintas para un mismo tipo de controversia, lo que genera fuertes desincentivos para la inversión y el comercio.

El problema de la incertidumbre se agrava cuando los cambios normativos no se realizan a través de una ley o de un reglamento, sino por medio de un decreto-ley, un instrumento que la Constitución pone en manos del Gobierno para hacer frente a situaciones de *"extraordinaria y urgente necesidad"* (art. 86 CE). Mientras que las leyes y los reglamentos se adoptan con sujeción a un procedimiento de aprobación relativamente complejo, que viene rodeado de cierta publicidad, lo que permite a los afectados tener noticia de las novedades previstas, la adopción de normas a través de un decreto-ley, en cambio, se lleva a cabo de forma urgente y, con frecuencia, sin previa publicidad. En el contexto de la reciente crisis económica, se ha empleado el decreto-ley en numerosas ocasiones, lo que ha agravado los problemas de inseguridad jurídica derivados de los cambios normativos. Son especialmente preocupantes, en este sentido, los denominados "decretos-ley omnibus", por la amplitud y heterogeneidad de las materias abarcadas. Las posibilidades que tiene el Tribunal Constitucional de controlar estos excesos, aunque actúe con mayor rigor, son limitadas.

Todas estas razones determinan la necesidad de racionalizar los cambios legislativos y recuperar el valor de la estabilidad de las normas. Es cada vez más necesaria la asunción de un compromiso de los poderes públicos dotados de facultades normativas para recuperar el valor de la estabilidad jurídica.

Asimismo, es preciso que los poderes públicos con facultades normativas eviten la enorme proliferación de normas que caracteriza al Derecho actual. Las contradicciones y redundancias legislativas aumentan en función del volumen de normas que integran el ordenamiento jurídico. La inflación legislativa es especialmente disfuncional en un sistema jurídico complejo



(“multi-nivel”), en el que intervienen diversas instancias (europeas, estatales, autonómicas) en un mismo sector material.

#### 4. El problema del llamado activismo judicial

En las últimas décadas se ha registrado en España la tendencia de algunos tribunales a buscar soluciones consideradas “justas”, aunque se separen de una interpretación razonable de las leyes aplicables. A través de lecturas forzadas de los textos normativos, hay un alejamiento del programa normativo que el legislador democrático ha adoptado. Con ello, se ensancha el margen judicial para aplicar el Derecho a los distintos casos concretos.

En ocasiones se adoptan resoluciones con repercusiones significativas en la economía, haciendo que algunos jueces hayan llegado a convertirse en auténticos reguladores de facto. Con ello, han asumido funciones que corresponden a otros poderes del Estado. Estas resoluciones, nacidas de un cierto afán por la búsqueda de una Justicia material, siempre subjetiva, se han basado a veces en razonamientos económicos defectuosos, susceptibles de causar graves daños a la gestión y a la productividad en muchos sectores de la economía cuando no de imposibilitar el desarrollo de ciertos mercados en perjuicio de la sociedad en su conjunto.

Esta forma de actuación judicial agrava, obviamente, los problemas de seguridad jurídica examinados con anterioridad. En efecto, si a la baja calidad de las piezas que integran el ordenamiento jurídico añadimos ahora la tendencia de determinados tribunales a efectuar interpretaciones que no se ajustan a la letra y espíritu de las leyes, el grado de imprevisibilidad del Derecho para los operadores jurídicos aumenta de manera preocupante.

La intervención judicial en esta dirección se ha intensificado en el contexto de la crisis económica que se inició en 2008. Tanto el legislador estatal como los legisladores autonómicos han tenido que introducir diversos tipos de reformas en el orden económico y social. Dada la profundidad de muchas de esas reformas, los sectores afectados han expresado legítimamente sus críticas. El papel de los tribunales, sin embargo, no ha sido siempre acorde con el espíritu y la letra de las nuevas leyes en las que se han concretado las reformas. Así, se han producido lecturas “correctivas” de las leyes, frustrando, en cierto grado, la aplicación de las medidas que el legislador había considerado adecuado introducir para hacer frente a la crisis económica. Hay casos en que las sentencias contienen razonamientos de tipo económico para justificar las conclusiones críticas con las leyes y actos del poder público, razonamientos que a menudo son muy poco rigurosos.

Es evidente que no se puede generalizar a la hora de valorar la actuación de un colectivo tan amplio como los jueces españoles. Pero no faltan ejemplos relevantes que ilustran una actitud judicial de rechazo de las reformas arbitradas por el legislador. Algunas de las resoluciones judiciales más importantes que se han adoptado en este sentido han traspasado nuestras fronteras, afectando a la imagen de España como país atractivo y seguro para la inversión exterior directa.





## II. La Administración de Justicia

Es obvio que de nada sirve contar con un buen sistema de normas jurídicas si el poder judicial encargado de aplicarlas para resolver las controversias que se plantean no está diseñado correctamente. Debe estar integrado por jueces competentes e independientes, debidamente apoyados por el personal adecuado. Y los jueces deben contar con los medios técnicos necesarios para desplegar su función en una sociedad cada vez más compleja.

En este informe nos centraremos en las siguientes cuestiones: el volumen de gasto público dedicado a la Administración de Justicia, y

su financiación; el tamaño de la Administración de Justicia (en términos del número de jueces y de personal al servicio de la Administración de Justicia); la selección y promoción de los jueces; la instrucción de las causas penales; los problemas del contencioso-administrativo; las nuevas tecnologías; y la estructura de la Oficina Judicial.

Con carácter preliminar, y a fin de situar estas reflexiones en su contexto, tengamos en cuenta los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial sobre la tasa de pendencia de asuntos en España (concretamente, en 2004 y 2015).

	2004	2015	Variación
Asuntos ingresados	7.406.906	8.555.607	+15,5%
Asuntos resueltos	7.464.280	8.376.829	+12,2%
Asuntos en trámite a fin de año	2.089.592	2.411.855	+15,4%
Tasa de pendencia*	0,28	0,29	---

\* Tasa de pendencia = asuntos pendientes / asuntos resueltos

Es importante poner de relieve que la evolución de los asuntos ingresados en los Juzgados y Tribunales experimenta un crecimiento extraordinario en la primera mitad de la década examinada: los asuntos ingresados se incrementan en

un 28,2% en 2009 respecto de 2004 aunque se reducen progresivamente en los años siguientes hasta 2015 (último año para el que ofrece datos el Consejo General del Poder Judicial). En el ámbito de la jurisdicción civil, concretamente,

### Tasa de pendencia de asuntos en España

Fuente:

Círculo de Empresarios a partir de datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, 2016



entre 2004 y 2014 los asuntos civiles ingresados pasaron de 714.429 a 1.244.192, experimentando un incremento del 74%.

A pesar de este crecimiento extraordinario, que se materializa muy especialmente entre 2008 y 2012, el panorama mejora, poniendo de manifiesto la capacidad de reacción de la Justicia civil y la eficacia de las medidas adoptadas para dar una respuesta afinada a la demanda de servicios de Justicia. Lamentablemente, la situación de los otros órdenes jurisdiccionales es distinta, haciendo que la tasa de pendencia general sea más alta.

Estas consideraciones se han tomado de recientes estudios que también señalan que en dicho ámbito jurisdiccional la tasa de congestión fue de 177 en 2004, mientras que bajó a 153 en 2014.

Por último, ningún reproche cabe hacer a nuestro sistema judicial por el hecho de estar incluido dentro de los llamados sistemas continentales, ya que no existe motivo alguno para defender una mayor eficacia de los sistemas anglosajones. En otras palabras, no hay prueba de que los efectos del sistema judicial sobre la competitividad de la economía dependen del tipo de cultura jurídica, y no de las normas y recursos que ofrezca el Estado.

## 1. El gasto público en Justicia

Los datos más frecuentemente utilizados para comparar la situación de España con los demás países europeos en materia de gasto público en Justicia son los que presenta la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia en su memoria *European Judicial Systems: Efficiency and Quality of Justice*, que se publica cada dos años, siendo la última la fechada en 2016, con datos referidos a 2014. Esta memoria es, sin duda, muy útil en cuanto ofrece cuadros comparati-

vos de las variables más relevantes para estimar los recursos que cada país dedica a la Administración de Justicia.

El informe distingue claramente dos formas de calcular el gasto público en Justicia. El primero es el denominado “Sistema de Justicia Completo” (*Whole Justice System*) en el que, junto a los fondos que específicamente se dedican al mantenimiento de los tribunales de Justicia y a los salarios de los jueces, fiscales y funcionarios de juzgados y tribunales, se incluyen partidas tan diversas como las dedicadas al Ministerio de Justicia, al sistema penitenciario, a los órganos de gobierno de los jueces o consejos de la judicatura, a los servicios forenses, al Tribunal Constitucional, al notariado o a los organismos que gestionan el asilo o la asistencia a los refugiados, por citar algunos ejemplos. Un segundo concepto, más restrictivo, se circunscribe a los fondos que se dedican al funcionamiento de los tribunales (*Judicial System*), en los que se incluyen los gastos del Ministerio Fiscal y la ayuda legal o asistencia gratuita. Las diferencias entre un concepto y otro son, lógicamente, muy importantes. No sólo por el hecho de que el primero sea mucho más amplio que el segundo, sino también porque la cuantía relativa de unos gastos y otros es muy diferente en cada país.

El cuadro siguiente presenta, para una muestra de países europeos, los datos relativos al concepto más restrictivo de gasto público en Justicia, en términos de porcentaje sobre el gasto público total.

Puede observarse que España, con el 0,67% del gasto público total, se encuentra en una posición intermedia en la tabla.

Como es lógico, el gasto en Administración de Justicia viene determinado, en buena medida, por el PIB per cápita de cada país. Por ello no tendría mucho sentido comparar cifras absolutas de gasto público en Justicia en países tan diferentes como Alemania, España o Po-



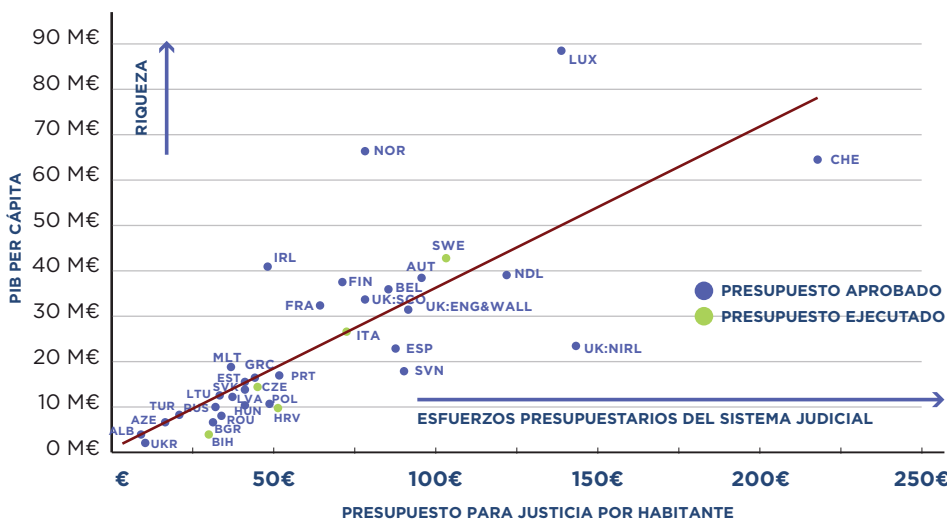
País	Gasto tribunales
Polonia	2,84
Suiza	1,06
Francia	0,9
Inglaterra y Gales	0,81
Rep. Checa	0,75
Italia	0,73
Países Bajos	0,68
<b>España</b>	<b>0,67</b>
Austria	0,51
Suecia	0,46
Bélgica	0,45
Irlanda	0,31
Noruega	0,22
Dinamarca	--
Alemania	--

**Gasto público en Justicia en Europa. % gasto público total, 2014**

Fuente:  
Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016

lonia. A esta correlación positiva, que plantea pocas dudas, se refiere también el estudio de la Comisión (p. 25), que presenta una correlación estadística entre el PIB per cápita y el gasto público en Justicia (en sentido estricto). Si se analiza la posición que en la línea de regresión ocupan los países de Europa occidental, se observa que algunos (como Luxemburgo, Noruega, Francia o Irlanda) se sitúan por encima de la línea –menor gasto en Justicia de lo que correspondería a su PIB per cápita. Otros

(como Inglaterra-Gales o Italia) se sitúan prácticamente en la línea de ajuste. Y los países de la antigua Europa del este se encuentran por debajo, lo que indica un gasto público en Justicia mayor al que correspondería a su PIB per cápita. España se encuentra como Holanda o Portugal- también por debajo de la recta, lo que indica que, en términos de PIB per cápita, su gasto público en tribunales (gasto en sentido estricto) no puede ser considerado bajo.



**Gasto público en Justicia, per cápita**

Fuente:  
Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016



¿Cómo se distribuye este gasto? Los datos se presentan en el siguiente cuadro:

**Distribución porcentual del gasto público en tribunales**

*Nota: la forma de calcular los decimales, con o sin redondeo, hace que la suma de las tres variables no sea exactamente 100.*

*Fuente:*

*Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016*

País	Gastos generales	Justicia gratuita	Fiscalía
<b>España</b>	88	6	7
Polonia	75	1,3	23
Francia	73	8,1	18
Rep. Checa	73	--	18
Italia	67	--	33
Suiza	62	85	30
Suecia	61	24,3	14
Países Bajos	52	20,8	28
Noruega	51	44	5
Irlanda	47	36	17
Inglaterra y Gales	44	43	13
Alemania	--	--	--
Austria	--	2,3	--
Bélgica	--	8,8	--
Dinamarca	--	--	--

Dos observaciones son pertinentes con respecto a las cifras de este cuadro. En primer lugar, podría pensarse que el porcentaje de gasto dedicado a la fiscalía debería guardar una correlación directa con el número de fiscales de cada país, lo que depende, a su vez, de las funciones que desempeña el Ministerio Fiscal. Pero las cifras no son siempre coherentes con esta idea. Por poner sólo un ejemplo, Italia, que es uno de los países que mayor porcentaje de gasto dedica a la fiscalía, es uno de los que tiene un menor número de fiscales. Existen, sin duda, problemas de homogeneización de cifras.

Con respecto al gasto en Justicia gratuita, hay que destacar las grandes diferencias que existen entre los diversos países. Mientras algunos Estados –Noruega o Inglaterra– dedican a esta partida cifras superiores al 40%, el porcentaje para España es sólo el 6% (superior, eso sí, al de un país como Austria, y no muy lejos del de Francia).

Como conclusión general, los datos justifican la necesidad de aumentar en España los recursos destinados a la Justicia (en sentido amplio), así como los recursos necesarios para asegurar un buen programa de Justicia gratuita.

## **2. Número de jueces y fiscales, personal al servicio de la Administración de Justicia y abogados**

Para valorar las posibilidades y límites del servicio de la Administración de Justicia es importante tener en cuenta el número de personas que, de modo directo o indirecto, trabajan en la prestación de dicho servicio.

Empecemos por los jueces. De acuerdo con la Memoria de 2015 del Consejo General del Poder Judicial, en España había, al finalizar el año 2014, 11,46 jueces por 100.000 habitantes.



Es importante señalar que el aumento del número de jueces ha sido notable en los últimos diez años, ya que la cifra para 2004 era de 9,60. Es decir, el crecimiento de la tasa ha sido del 19,3% en un período relativamente breve de tiempo, la cifra más alta de todos los países de Europa occidental, sólo superada por algunos países de Europa del este.

¿Es el número de jueces en España tan bajo como a veces se afirma? No es fácil encontrar cifras contrastadas que permitan dar una respuesta definitiva a esta pregunta. Las únicas disponibles son la que proporciona la Comisión Europea en su informe sobre calidad y eficacia de la Justicia:

País	2014
Rep. Checa	28,8
Polonia	26,2
Alemania	23,9
Austria	18,9
Suiza	15,7
Bélgica	14,3
Países Bajos	14
Suecia	11,8
<b>España</b>	<b>11,5</b>
Italia	11
Noruega	10,8
Francia	10,5
Dinamarca	6
Irlanda	3,5
Inglaterra y Gales	3,5

#### Número de jueces profesionales por 100.000 habitantes

Fuente:

Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016

Puede observarse que las diferencias entre Europa occidental y oriental son muy significativas, en el sentido de que los países de la Europa del este tienen, como promedio, un número mucho más alto de jueces que los de Europa occidental, como puede verse en los casos de Polonia o de la República Checa que se presentan en el cuadro. Por otra parte, los países que pertenecen al sistema jurídico del *common law* presentan cifras muy bajas, entre otras cosas por el elevado número de jueces no profesionales que existen en dichos países.

Si comparamos la situación española con la de los demás países de Europa occidental, comprobamos que nuestro país tiene un número de jueces por 100.000 habitantes similar al de Italia y li-

geramente superior al de Francia, pero más bajo que el de Alemania, Holanda o Suiza. No parece, por tanto, que en este punto España tenga una posición especial entre los países de su entorno. Lo que debería considerarse es la conveniencia de establecer sistemas de mediación previa obligatoria, que puedan evitar que se acuda a la jurisdicción para resolver disputas simples, reiteradas o de escasa cuantía.

Por otro lado, dada la relevancia del Ministerio Fiscal en el mundo de la Administración de Justicia, es interesante presentar también una visión comparada del número de fiscales existente en cada uno de los países europeos, dato que se presenta en el cuadro siguiente.



**Número de fiscales profesionales por 100.000 habitantes***Fuente:**Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016*

<b>País</b>	<b>2014</b>
Polonia	15,3
Dinamarca	12,2
Rep. Checa	11,7
Suiza	10,8
Suecia	10,4
Bélgica	7,6
Alemania	6,5
<b>España</b>	<b>5,2</b>
Países Bajos	4,7
Austria	4,0
Inglaterra y Gales	3,9
Italia	3,4
Francia	2,8
Irlanda	1,9
Noruega	--

Las diferencias deberían mostrar, en principio, el diferente papel que desempeña el Ministerio Fiscal en cada uno de los países. Pero sería preciso un estudio más detallado para llegar a conclusiones fiables en este campo.

Por su parte, la relevancia del personal de apoyo a los jueces es evidente. Como en toda

empresa u organización, resultaría imposible cumplir los objetivos sin una adecuada estructura de personal. Los datos de la Comisión nos permiten comparar la dotación de personal de apoyo de la Administración de Justicia española con la de los restantes países europeos. El siguiente cuadro presenta estos datos.

**Número de personas empleadas por la Administración de Justicia por cada juez profesional.***Fuente:**Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016*

<b>País</b>	<b>2014</b>
Inglaterra y Gales	9,4
<b>España</b>	<b>9,1</b>
Irlanda	5,8
Dinamarca	5,1
Suecia	4,2
Polonia	4,1
Suiza	3,6
Bélgica	3,3
Francia	3,2
Italia	3,2
Países Bajos	3,1
Rep. Checa	3,1
Austria	2,9
Alemania	2,8
Noruega	1,5



La elevada cifra que se ofrece para la Administración de Justicia en España parecería reflejar una muy buena dotación de personal en los juzgados. Pero la enorme diferencia con otros países plantea algunas dudas. Es evidente que una parte de la diferencia se puede explicar por el diverso número de jueces por 100.000 habitantes en cada país. Así, si Alemania tiene muchos más jueces que España por habitante, podríamos esperar un menor número de empleados por juez, pero no en esta proporción.

Y más llamativa es aún la comparación con países como Francia o Italia, que tienen, como hemos visto, un número de jueces por habitante similar al nuestro.

Finalmente, es indudable el papel de los abogados para el correcto funcionamiento de la Administración de Justicia. El cuadro siguiente ofrece las cifras relativas al número de abogados en diversos países europeos.

<b>País</b>	<b>2014</b>
Italia	368
Inglaterra y Gales	315
<b>España</b>	<b>291</b>
Irlanda	251
Alemania	202
Bélgica	162
Noruega	142
Suiza	140
Polonia	137
Rep. Checa	113
Dinamarca	108
Países Bajos	105
Austria	94
Francia	94
Suecia	57

#### Número de abogados por 100.000 habitantes

Fuente:

*Círculo de Empresarios a partir de European Commission for the Efficiency and Quality of Justice, 2016*

No cabe duda de que España se sitúa entre los países con mayor número de abogados por 100.000 habitantes, si bien estamos claramente por debajo de Italia, la nación que presenta un número mayor. En el caso británico hay que tener en cuenta las diferencias en la práctica de la profesión. En aquel país existe, por ejemplo, un gran número de “solicitors” que llevan a cabo muchas funciones que en España realizan los agentes de la propiedad inmobiliaria y los notarios.

El elevado número de abogados en ejercicio

en España, y la modificación de la legislación sobre los colegios profesionales, explican que los servicios de la abogacía en nuestro país sean prestados actualmente en un mercado altamente competitivo, tanto en calidad como en precios. En contraste con esta situación, los servicios de los procuradores de los tribunales continúan amparados por un arancel fijado por la Administración, sin que esta regulación aparezca justificada. Sería deseable que los servicios de los procuradores fueran prestados en un régimen de competencia similar al de los abogados.



### 3. La selección y promoción de los jueces

En la mejora del funcionamiento de la Justicia no es una cuestión menor la relativa al modo de seleccionar a los jueces.

El actual sistema de designación, basado en oposiciones y concursos, garantiza en buena medida la satisfacción de los principios de mérito y capacidad. Por otro lado, el complemento de formación que los candidatos seleccionados reciben en la Escuela Judicial les proporciona herramientas útiles para ejercer correctamente la función judicial. Resulta especialmente útil el periodo de prácticas tuteladas en órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, el actual sistema debería someterse a revisión. Una crítica tradicional, y no desprovista de fundamento, se refiere al excesivo peso que se atribuye a las facultades memorísticas para superar las oposiciones y concursos. Además, los conocimientos económicos o contables tienen un peso prácticamente marginal.

Habría que pensar en introducir procedimientos de selección como los utilizados en Alemania, por ejemplo, donde se otorga un mayor peso que en España al período de prácticas, a los efectos de evaluar a los candidatos a ocupar vacantes judiciales.

Desde otro punto de vista, la previsibilidad de las decisiones se incrementa cuando los asuntos los resuelven jueces especializados. El ejemplo de los juzgados de familia o de los jueces de lo mercantil refleja con claridad las ventajas de la especialización, en la que debería seguirse profundizando. Es asimismo precisa una evaluación continuada de la carga de trabajo que soportan los juzgados especializados para ajustar la estructura y la planta judicial a las necesidades reales.

Un aspecto estudiado en muchas ocasiones y no resuelto es el de la determinación de la calidad de los servicios prestados por los jueces y las consecuencias de esa calidad en la remuneración y en la carrera judicial.

Existe un gran consenso en el sentido de que los sistemas implantados para la “distribución de las cantidades asignadas a la Carrera Judicial en concepto de retribuciones variables” no constituyen un incentivo real para que los juzgadores se esfuercen en mejorar la calidad (e incrementar la cantidad) de sus resoluciones.

La complejidad del trabajo de los jueces no puede servir de pretexto para aplazar una vez más un análisis en profundidad de las características funcionales (cualitativas y cuantitativas) de su trabajo y para establecer baremos objetivos que permitan apreciar el nivel de diligencia y compromiso con la alta función pública que tienen encomendada.

El resultado de este análisis y de su aplicación a cada uno de los tribunales debería permitir un conocimiento más objetivo de los resultados del trabajo del juez.

Es más, aspectos tales como la duración de los procedimientos (en función de criterios objetivos), o el número de resoluciones revocadas o confirmadas, deberían desempeñar un papel relevante en la remuneración de los jueces, y en su promoción a escalones superiores dentro del poder judicial.

### 4. La instrucción de las causas penales

Este documento no quiere entrar a desarrollar los fundamentos que aconsejan una modificación sustancial de la instrucción de los procedimientos penales.



Muchos jueces, fiscales, abogados, académicos, empresas y, en general, parte de la opinión pública, estiman necesario modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal a fin de encomendar al Ministerio Fiscal la investigación de los delitos (en cooperación con la policía judicial) y de colocar al juez en la función de garantía de los derechos de las personas físicas y jurídicas.

Existen muchos motivos para ello, derivados de la necesidad de asegurar la coherencia y eficacia internacional en la persecución de los delitos; de abreviar y agilizar la resolución de los procedimientos; de permitir la creación de equipos de instrucción (difícilmente alcanzable cuando es un órgano judicial unipersonal el responsable de la instrucción); y, sobre todo, de separar la instrucción (muchas veces invasiva de los derechos fundamentales) y el control de la propia instrucción.

Toda esta reforma ha de abordarse sin más retrasos, sin estar pendiente de la coyuntura política.

## 5. Los litigios entre las empresas y los poderes públicos: el contencioso-administrativo

Algunos datos ponen contundentemente de relieve que, en España, la litigiosidad es muy elevada en el orden contencioso-administrativo. La cifra que arrojaba la litigación en el orden contencioso-administrativo en el año 2011 -que ascendía a 289.902 asuntos- triplicaba a la de Alemania, con una población de unos 82 millones de habitantes frente a los aproximadamente 46 millones de españoles. Esta cifra de asuntos en el contencioso-administrativo en España superaba en unos 60.000 asuntos a la cifra de Francia (con 66 millones de habitantes).

El alto índice de estimación de demandas en la jurisdicción contencioso-administrativa

es un claro síntoma de las deficiencias del recurso en sede administrativa, previa al control jurisdiccional. La causa de ello es que quien resuelve las resoluciones administrativas contra la propia actuación de la Administración es, con carácter general, el superior jerárquico del órgano del que procede dicha actuación administrativa.

Este informe es contrario a cualquier reducción de los derechos que el ciudadano ostenta para defender sus derechos e intereses frente a las Administraciones Públicas. Sin embargo, existen formas para aligerar la carga que recae sobre personas físicas y jurídicas, así como sobre la jurisdicción especializada, a la hora de asegurar una mayor protección de los intereses de los ciudadanos frente a los poderes públicos.

Pueden proponerse algunas medidas para reducir el número de asuntos que se llevan a la jurisdicción contencioso-administrativa:

- a) Implantar autoridades independientes para revisar la actuación administrativa con carácter general. Estas autoridades independientes, no sometidas jerárquicamente al emisor de las resoluciones administrativas recurridas, podrían realizar un control de legalidad de la actuación de la Administración que evitaría tener que acudir sistemáticamente a la jurisdicción para tutelar derechos e intereses legítimos. Así, por ejemplo, los Tribunales económico-administrativos regionales y central tienen una tasa de estimación media del 40%, lo que evita que en un buen número de casos haya que impetrar la tutela judicial para hacer valer pretensiones en el ámbito tributario.
- b) Eficiencia judicial: Establecer mecanismos para evitar que la Administración siga dictando resoluciones idénticas a otras que se encuentran sometidas y pendientes de resolución judicial.



c) Arbitraje administrativo: Someter ciertas resoluciones de la Administración a mecanismos extrajudiciales de resolución de controversias (arbitraje) aceptados por los ciudadanos y por las Administraciones.

## 6. Administración de Justicia y nuevas tecnologías

La Administración de Justicia no es ajena a la necesidad de adaptarse a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

La implantación de las TIC ha requerido cambios legislativos importantes. La Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información en la Administración de Justicia, es la principal norma en este ámbito. La Ley presta cobertura a las diferentes iniciativas tomadas por las diversas Administraciones, tanto a nivel estatal (Ministerio de Justicia y su territorio dependiente) como autonómico (en las Comunidades con competencias transferidas en esta materia), ya que legitima el uso de los medios electrónicos y telemáticos, como el expediente judicial electrónico, la presentación telemática de escritos y documentos, la firma electrónica y el establecimiento de las sedes y de los registros judiciales electrónicos, entre otros.

La Administración de Justicia ha realizado un tremendo esfuerzo por dotarse de medios tecnológicos. La dotación de sistemas se ha centrado en los ordenadores personales, sistemas de impresión y escaneado, y dispositivos móviles, así como en las infraestructuras transversales que los sustentan (es decir, las redes de comunicaciones, los servidores de gestión y los sistemas de almacenamiento, básicamente).

Ahora bien, la evolución de las TIC precipita la obsolescencia de los medios tecnológicos

utilizados. Los ordenadores existentes en el mercado son cada vez más potentes y baratos. Las herramientas disponibles para la construcción de aplicativos como la gestión procesal son cada vez más potentes, flexibles y con mayores capacidades, lo que unido a tecnologías como web, firma electrónica, digitalización de la información, integración de contenidos multimedia, capacidad de almacenamiento y transferencia de datos cada vez mayor y más rápida, abre un abanico de posibilidades hasta ahora desconocido. Será necesario, por todo ello, disponer de un servicio de gestión del proceso que vele por la máxima eficiencia en el aprovechamiento de las TIC al servicio de la Administración de Justicia.

Por otro lado, la implantación de nuevas herramientas para el trabajo de jueces, fiscales y del resto de los equipos humanos al servicio de la Administración de Justicia debe ir acompañada de las inversiones en formación en el nivel necesario para alcanzar la máxima eficacia en el uso de estas herramientas.

Es más, cualquier plan de modernización debe contemplar la necesidad de obtener el apoyo de las personas que trabajan al servicio de la Administración de Justicia, cuyo compromiso a favor de las TIC es también imprescindible.

Hay que tener en cuenta, además, el alto grado de descentralización que se ha producido en la Administración del poder judicial. Las Administraciones autonómicas, que gestionan casi el 60% del presupuesto judicial, han destinado muchos recursos a la innovación tecnológica. Estos desarrollos han derivado en una amalgama de sistemas diversos, en gran medida como consecuencia del hecho de que las distintas Administraciones se encuentran en una etapa de modernización distinta, en función de sus respectivas prioridades de gasto. Es necesario, por ello, disponer de los mecanismos adecuados para permitir su interoperabilidad.



## 7. La ejecución de las resoluciones judiciales

Los estudios de derecho comparado señalan que el procedimiento de ejecución judicial en España es extremadamente lento.

El hecho de que la ejecución –o más bien la inejecución– de las resoluciones judiciales en sus propios términos constituye un serio problema ha sido afirmado por el legislador en las Exposiciones de Motivos de nuestras leyes procesales. Así, por ejemplo, la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa reconoce en su Exposición de Motivos que la ejecución de sentencias ha constituido “desde siempre una de las zonas grises de nuestro ordenamiento”. El Libro blanco de la Justicia (1997), por su parte, afirmaba ya que “la fase de ejecución de la sentencia es superior a la fase de declaración”, y que “sólo en la mitad de los casos se logra la satisfacción total de la ejecución”.

Conviene destacar que el Tribunal Constitucional no ha tomado el problema de la ejecución de las resoluciones judiciales como una cuestión menor. Desde sus primeros pronunciamientos, consideró la ejecución de las sentencias como una de las vertientes del genérico derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el art. 24.1 CE. La ejecución pasa a ser considerada un derecho fundamental que el propio TC vincula a la cláusula del Estado de Derecho. Como derecho fundamental amparable, por encontrarse en el art. 24.1 CE, el TC ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre su contenido.

A pesar de lo anterior, los estudios que existen sobre los problemas de la ejecución de resoluciones judiciales –orientados a mejorar la calidad de la Justicia– han puesto de relieve que la información que existe es reducida y de escasa calidad, lo que no ayuda a buscar soluciones eficaces al problema. Por otro lado, dichos estudios han señalado la necesidad de contar con

la colaboración informativa del sector privado, fundamentalmente de los usuarios intensivos del sistema judicial, para recabar información fiable sobre la ejecución.

Como se verá a continuación, a pesar de la falta de estadísticas concluyentes, se han puesto en marcha diversos cambios legislativos que han tratado de paliar el problema de la falta de ejecución de sentencias.

En el ámbito de la legislación procesal-civil, con la aprobación de la ley de 2000 se establecieron cambios legislativos importantes tendentes a paliar el problema de la inejecución de sentencias. Así, en primer lugar, la ejecución provisional se configura de forma casi automática, de tal manera que la regla general que establece la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) es que tras la sentencia de primera instancia se ejecuta lo ordenado en ella sin esperar a la firmeza de la resolución judicial, ni a la presentación de caución. En segundo lugar, se establecen ciertos deberes del ejecutado, entre los que destaca la obligación de manifestar su patrimonio, sin necesidad de obligar al acreedor a averiguarlo con los costes y el tiempo que ello entraña, al tiempo que se faculta a los órganos judiciales para solicitar información con el fin de determinar el patrimonio del deudor y se dispone la obligación de cooperar con la Administración de Justicia a tal fin. Y en tercer lugar, se refuerza la eficacia de las condenas no dinerarias, mediante la imposición de multas coercitivas o apremios personales.

Por otra parte, la Ley Orgánica 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina Judicial, ha modificado de forma sustancial la Oficina Judicial y las funciones que en esta materia realizan los Letrados de la Administración de Justicia. En el entramado de la Oficina Judicial, que se divide en las Unidades Procesales de Apoyo Directo (UPADs) y los Servicios Procesales Comunes (SPC) se crea, dentro de



estos últimos, el Servicio Común de Ejecución (SCEJ). Los SCEJs, dirigidos por los Letrados de la Administración de Justicia, van a tener un papel relevante en la ejecución de las resoluciones judiciales.

El sistema anterior, que confiaba únicamente a los jueces la ejecución, no resultaba operativo. No hay más que traer a colación el Reglamento regulador del régimen retributivo de las carreras Judicial y Fiscal en lo relativo a las retribuciones variables por objetivos (anulado por el Tribunal Supremo), en el que la puntuación que se concedía a la resolución de incidentes de ejecución era tres veces inferior a la de dictar sentencia, en el caso de los jueces del Contencioso-Administrativo.

Quizás sea pronto para valorar si el cambio de modelo en la ejecución de las resoluciones judiciales implantado por la LO 13/2009 ha resultado todo lo efectivo que sería de desear. Quizás, los altos índices de falta de ejecución en los últimos años obedezcan más a la insolvencia de los deudores en el marco de la crisis económica que hemos sufrido que al fracaso del nuevo modelo.

## 8. La Oficina Judicial

Un adecuado diseño de la Oficina Judicial es crucial para asegurar el eficaz ejercicio de la jurisdicción. La actual Oficina Judicial es fruto del movimiento de reforma y modernización de las estructuras de la Administración de Justicia.

Durante demasiado tiempo, ha podido representarse a la Justicia como la tarea que llevan a cabo un juez y un secretario en unas dependencias obsoletas (el Juzgado), con escasos medios, para acometer la resolución de un desproporcionado número de asuntos.

Hace dos décadas se puso en marcha un proceso de modernización de la Justicia, cuyo pun-

to de despegue fue el “Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia” suscrito el 28 de mayo de 2001. La base de dicho pacto fue el “Libro Blanco de la Justicia” (aprobado por el Pleno del CGPJ el 8-9-1997), cuyo capítulo tercero estaba dedicado a la nueva oficina judicial.

La organización de la nueva Oficina Judicial parte de la distinción básica, establecida por la LO 19/2003, entre unidades procesales de apoyo directo (que asumen la tramitación de todos aquellos asuntos cuyo conocimiento tengan atribuidos legalmente los jueces y tribunales, asistiéndolos mediante la realización de las actuaciones precisas para el eficaz cumplimiento de la función jurisdiccional), y los servicios comunes procesales (que asumen labores centralizadas de gestión y apoyo en actuaciones derivadas de la aplicación de las leyes procesales).

Pero estamos aún lejos de conseguir los ambiciosos objetivos que impulsaron la implantación de la Oficina Judicial.

Así, existen aún muchas deficiencias en las instalaciones. No es infrecuente que los profesionales, testigos, etc, sean atendidos de pie, por un funcionario sentado en una mesa atestada de papeles. A menudo, el mobiliario es antiguo. Siguen existiendo muchos ordenadores propios de otra época, que hacen ruido, son lentos y poco útiles. Y se echa en falta mejores archivos para la custodia de los expedientes (no es infrecuente que estén en el suelo y que ocupen sillas, mesas o cualquier espacio libre).

Por otro lado, la figura del “Letrado de la Administración de Justicia”, que resulta clave para pilotar la nueva Oficina Judicial, debe ser también un buen gestor. En los planes de selección de estos funcionarios, debería otorgarse mayor importancia a las técnicas de gestión de los asuntos públicos, así como a los conocimientos de informática y contabilidad. Ello sin olvidar la progresiva asunción de mayores competencias por parte del Letrado de la Administración



de Justicia, sobre todo en la fase de ejecución, liberando al juez de resolver aquellas incidencias que no supongan el ejercicio de funciones jurisdiccionales.







## III. El derecho de defensa de la competencia y la Administración de Justicia

**A**l igual que sucede en otros países, el sistema español de defensa de la competencia descansa fundamentalmente en las autoridades administrativas: en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) y los correspondientes organismos de las Comunidades Autónomas. Estas entidades tienen atribuida la investigación y sanción de conductas anticompetitivas.

Adicionalmente a ese control administrativo del cumplimiento de la normativa de defensa de la competencia, existe una limitada experiencia de utilización de las infracciones como fundamento de reclamaciones civiles. Hasta la

fecha, las indemnizaciones de daños concedidas han sido puramente anecdóticas.

Por su parte, ha habido varios intentos, no acogidos hasta la fecha por los jueces, de aplicar las normas del Código Penal que establecen el carácter delictivo de determinadas conductas anticompetitivas (arts. 262, 281, 284.1º y 3º).

Merece una mención especial el reciente tratamiento que la CNMC está realizando del artículo 63.2 Ley 15/2007, de 7 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), que establece que, cuando el infractor sea una persona jurídica, se podrá imponer una multa a los repre-



sentantes legales o a las personas que integran los órganos directivos de empresas infractoras y que hayan intervenido personalmente en decisiones o acuerdos anticompetitivos.

La CNMC ha situado dentro de sus prioridades la imputación y sanción a personas físicas por infracciones contra la competencia, considerando que esta herramienta permite una represión más disuasoria, evitando futuras infracciones y aumentando la relevancia de las normas sobre inmunidad o reducción de multas (clemencia).

Las sanciones asociadas a las conductas anticompetitivas han sido reforzadas con la disposición de la Ley de Contratos del Sector Público que hace efectiva la prohibición de contratar con todas las entidades públicas (empresas y Administraciones Públicas) a empresas sancionadas por infracciones graves que impliquen el falseamiento de la competencia.

Por otro lado, la aplicación del derecho de la competencia por los tribunales españoles va a experimentar previsiblemente un gran desarrollo una vez transpuesta al derecho interno la Directiva 2014/104/UE, de 26 de noviembre, que busca facilitar, impulsar y desarrollar las acciones (individuales o colectivas) para reclamar daños y perjuicios por ilícitos de competencia, mediante la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2017, de 26 de mayo.

En consecuencia, el ordenamiento jurídico prevé consecuencias de alcance extraordinariamente negativo para las empresas que hayan sido consideradas culpables de haber incurrido en conductas contrarias a las normas españolas, o de la Unión Europea, relativas a la libre competencia.

Es cierto que, hasta ahora, una gran parte de las resoluciones de la CNMC y de las autoridades autonómicas son objeto de recurso ante la jurisdicción contencioso administrati-

va en la confianza de que los jueces revisarán el pronunciamiento de las autoridades, tanto en cuanto a los hechos declarados probados como en cuanto a la interpretación del derecho aplicable.

Sin embargo, las empresas aprecian que gran parte del análisis de los jueces de revisión no incide sobre aspectos de fondo (prueba de los hechos, interpretación del derecho), sino que se centra principalmente en las cuestiones de procedimiento. Esto es grave en un campo en el que la prueba de presunciones se invoca muy a menudo, ante la ausencia de pruebas directas de una infracción.

La situación puede agravarse aún más como consecuencia de la aplicación de los filtros adoptados para limitar el acceso a la Sala Tercera del Tribunal Supremo a través del recurso de casación. Hasta ahora, la Sala Tercera ha cumplido un papel muy relevante a la hora de limitar y encauzar la actuación sancionadora de la Administración. Esta Sala ha tenido una intervención decisiva al ajustar a la legalidad la discrecionalidad administrativa en la cuantificación de las multas, que pueden llegar a ser de muy elevados importes. A partir de ahora, y como consecuencia de las restricciones para la admisibilidad de los recursos de casación introducidas en 2015, la mayoría de las resoluciones administrativas solo podrán ser revisadas en una instancia única. De esta forma, el control jurisdiccional en el ámbito de la defensa de la competencia puede verse muy seriamente limitado, afectando negativamente a la defensa y protección de los derechos e intereses legítimos de las empresas. Es por ello imperativo asegurar que los jueces revisen con plenitud las cuestiones fácticas y jurídicas que las empresas plantean en sus recursos frente a las decisiones de las autoridades de defensa de la competencia.







## IV. La empresa ante el Derecho penal

**S**on muchas las cuestiones relacionadas con el Derecho penal que, en la actualidad, son relevantes para empresas y ciudadanos. Nos centraremos en este documento en tres de ellas. La primera, la relativa a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, introducida en España a partir de la LO 5/2010. La segunda cuestión se refiere a la percepción social de abandono del derecho a la presunción de inocencia, especialmente durante la fase de instrucción del proceso penal. Por último, abordaremos la cuestión relativa a la necesidad de agilizar el procedimiento penal.

### 1. La responsabilidad penal de las personas jurídicas

Aunque se trate de un supuesto relativamente novedoso en el Derecho español, en los Estados Unidos existe una jurisprudencia de más de un siglo, de acuerdo con la cual las sociedades pueden ser responsables penalmente de las acciones delictivas realizadas por sus empleados y directivos.

La finalidad que se ha perseguido en España con la introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas es doble. Por una parte, se trata de sancionar a la empresa que se beneficia del comportamiento delictivo de sus empleados y directivos. Ahora bien, este objetivo ya estaba plenamente logrado gracias a la responsabilidad civil subsidiaria de las empresas por los actos de sus empleados (art. 120 del Código Penal) que ha permanecido inalterada tras la reforma. Por otra parte, se intenta incentivar que las empresas – sobre todo las de cierta complejidad – instauren una cultura de cumplimiento de la legalidad, que refuerce el mensaje normativo del Derecho penal. Ello se consigue mediante el control, prevención y detección de las conductas ilícitas de los empleados o administradores de la empresa. La posibilidad de que la empresa pueda ser sancionada por la ausencia de una cultura de cumplimiento de la legalidad le lleva a reforzar los métodos de control interno.

La aplicación de la nueva normativa ha sido muy limitada hasta ahora, aunque ya nos en-



contramos con algunos procedimientos judiciales en los que se ha condenado a una persona jurídica. Tengamos en cuenta que no cabe aplicar retroactivamente la norma penal, por lo que únicamente puede proyectarse sobre hechos ocurridos a partir de diciembre de 2010. La duración de la fase de instrucción de los procedimientos que versan sobre delitos en los que existe responsabilidad penal de las personas jurídicas suele rondar los cuatro años, por lo que son pocas las sentencias que se han podido dictar. De todos modos, contamos ya con varios pronunciamientos del Tribunal Supremo (sentencia de 2 de septiembre de 2015, sentencia de 29 de febrero de 2016 y sentencia de 16 de marzo de 2016).

Ello es importante por lo siguiente. La redacción dada al art. 31 bis por la LO 5/2010 suscitaba muchas dudas interpretativas, especialmente acerca del valor de los programas de cumplimiento o *compliance*, que expresamente sólo tenían tratamiento de atenuante. La Ley Orgánica 1/2015 ha introducido una nueva regulación que ofrece una mayor claridad en cuanto al valor que hay que otorgar a los planes de *compliance*, que ahora se configuran como eximente y atenuante, cuyos requisitos se establecen expresamente por la norma, por lo que su aplicación debe verse favorecida.

No obstante, es necesario que la jurisprudencia y la Fiscalía precisen los criterios para poder valorar la efectividad de los programas de cumplimiento, a fin de orientar a las empresas. Sería aconsejable, en este sentido, que la evolución de los criterios de la Fiscalía fuera sensible a las lecciones de la experiencia aplicativa de la norma, y que se tuvieran en cuenta las opiniones que pudieran aportar las empresas a propósito de dichos planes.

Otro problema sobre el que es necesario reflexionar se refiere al hecho de que la regulación procesal y la jurisprudencia existentes dejan escaso margen para la apreciación de la

eximente durante la fase de instrucción, lo que incrementa el riesgo reputacional de las empresas, que en muchas ocasiones soportarán la *pena de banquillo* aunque después sean absueltas en el juicio oral.

Una cuestión que el legislador no ha abordado expresamente, y que debería ser considerada, es la de la colaboración de las empresas con la Justicia mediante las investigaciones internas. Debido a la complejidad de la investigación de la delincuencia empresarial, la colaboración de las compañías es fundamental. En este sentido, debe valorarse positivamente que la Circular de la Fiscalía General del Estado 1/2016 permita la exención penal por la aportación al procedimiento de una investigación interna.

El tenor literal de esta circular (página 55) es muy claro:

*“Del mismo modo, la restitución, la reparación inmediata del daño, la colaboración activa con la investigación o la aportación al procedimiento de una investigación interna, sin perjuicio de su consideración como atenuantes, revelan indiciariamente el nivel de compromiso ético de la sociedad y pueden permitir llegar a la exención de la pena”.*

Con todo, el principal problema del modelo de responsabilidad penal de las personas jurídicas diseñado por el legislador tiene que ver con la estructura del proceso. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no funciona bien en el marco de un proceso como el español, en el que el Fiscal no dirige la investigación y no tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, donde no rige el principio de oportunidad, y donde el ámbito de los pactos con la acusación se encuentra fuertemente limitado. Habría que introducir las pertinentes reformas para flexibilizar el proceso.



## 2. El derecho a la presunción de inocencia durante la fase de instrucción

La presunción de inocencia, entendida en clave constitucional, es esencialmente el derecho que ampara a todo investigado o acusado, en el sentido de que (i) la carga material de la prueba de los hechos constitutivos de delito recae sobre quien formula la acusación; (ii) no se puede ser condenado sin pruebas, o con pruebas insuficientes; y (iii) las pruebas deben haber sido obtenidas con respeto a la legalidad constitucional y ordinaria.

El derecho fundamental a la presunción de inocencia, así como los demás derechos recogidos en el artículo 24 CE, están vigentes en todas las fases del procedimiento penal, desde su iniciación hasta la sentencia que le ponga fin, por lo que debe ser observado y salvaguardado en todas sus fases, incluida en la fase instructora (por todas, la STC 19/2000, de 31 de enero).

Sin embargo, si bien durante la fase del plenario el derecho a la presunción de inocencia de los acusados se manifiesta de forma más clara y plena, en la fase de instrucción, en cambio, las cosas son distintas. Existe, en efecto, una percepción generalizada entre los profesionales del derecho en el sentido de que se producen múltiples imputaciones, y se llama a declarar precipitadamente a personas en calidad de investigadas, sobre las que recaen sospechas insuficientemente fundadas.

Dicha situación procesal supone un gran desasosiego personal y profesional para los afectados, en general. Y si se trata de personajes públicos, su imagen pública queda dañada de manera irreparable.

Cuando concurren meras sospechas sobre una persona, se plantea la duda de si esa persona debe ser traída al proceso como investi-

gada o como testigo. La tendencia de nuestros Tribunales es la del llamamiento en calidad de investigado, con la finalidad, según se dice, a garantizar su derecho de defensa. Pero es sabido que esas personas prefieren en todo caso comparecer como testigos. Parece más aconsejable llamarles como testigos, en protección del derecho a la presunción de inocencia.

Se observa asimismo con preocupación que las unidades policiales de investigación especializadas en la criminalidad económico-financiera están asumiendo en ocasiones un papel próximo al de los jueces y fiscales que no les corresponde, al incluir en sus informes policiales propuestas de imputación o calificaciones jurídicas, extralimitándose de lo que son sus estrictas funciones de constatación de hechos.

También se pone de manifiesto en este tipo de investigaciones una cierta inobservancia del mandato legal recogido en el artículo 2 LECr., que obliga, tanto a jueces y fiscales como a la policía judicial, a recoger en sus investigaciones no solo lo adverso, lo que incrimina, sino también todas aquellas circunstancias favorables a la defensa del investigado.

Asimismo, durante la fase de instrucción, vemos a menudo cómo se suceden detenciones de personas utilizando instrumentos de coerción, con los medios de comunicación audiovisuales presentes en el momento de producirse la detención, o empleando un número innecesariamente elevado de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

Con frecuencia los medios de comunicación no tratan de forma respetuosa con el principio de presunción de inocencia a las personas sometidas a una declaración judicial, por más que utilicen la expresión “presunto” al dar la noticia.

Ante esta situación, tengamos en cuenta que el pasado 11 de marzo de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea la Directiva





(UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan, entre otros, determinados aspectos de la presunción de inocencia en el proceso penal. Algunos preceptos deben aquí resaltarse:

- a) El artículo 4, regulador de las referencias públicas a la culpabilidad, que prevé que las declaraciones públicas efectuadas por las autoridades públicas y las resoluciones judiciales que no sean de condena no se refieran a esa persona como culpable;
- b) El artículo 5, regulador de la presentación de los sospechosos y acusados, prevé que tales personas no deberán ser presentados como culpables ante los órganos jurisdiccionales o ante el público, mediante el uso de medios de coerción física (esposas, cabinas de cristal, jaulas, grilletes, indumentaria de prisión, etc.), salvo que sea preciso por razones de seguridad o de evitar que aquellos se fuguen o entren en contacto con terceras personas, como testigos o víctimas;
- c) El artículo 7 prevé expresamente que el ejercicio por los sospechosos y acusados del derecho a guardar silencio y del derecho a no declarar contra sí mismos no podrá ser utilizado en su contra ni se considerará prueba de haber cometido la infracción penal de que se trate.

Por último, hay que recordar el carácter esencial del secreto del sumario. Son rechazables las prácticas de fugas de la información contenida en los sumarios. Sería deseable que, en caso de difusión de informaciones secretas, abrieran diligencias para investigar el origen de las filtraciones.

### 3. Los límites temporales en el procedimiento penal

Uno de los objetivos perseguidos por la reforma operada por la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la Justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales, es, como indica su propio nombre, la agilización del procedimiento penal.

Con ese objetivo se han introducido importantes cambios, como la flexibilización de las reglas de la conexidad procesal para evitar la acumulación de procedimientos que conlleven la creación de macrocausas, la posibilidad de que la Policía Judicial archive sus investigaciones en las que no se haya determinado el autor del hecho, sin necesidad de remitir su atestado al Juzgado de Instrucción, o la regulación del llamado procedimiento monitorio penal, que supone la resolución anticipada de las causas penales para determinados delitos de menor entidad.

No obstante, la medida más novedosa es la relativa a los plazos máximos para la instrucción de causas penales. Dicha medida ha sido controvertida porque algunos entienden que limita la capacidad de jueces y fiscales para investigar causas penales, dado que no ha venido acompañada de la dotación de mayores recursos personales y económicos para los órganos de Justicia penal.

La nueva regulación establece un plazo general de duración de la instrucción de seis meses, que se eleva a 18 meses, prorrogables por otros 18, cuando la instrucción sea declarada compleja. En ambos casos, podrá fijarse un nuevo plazo máximo para la finalización de la instrucción si concurren “razones que lo justifiquen”. Así, el legislador no determina qué duración máxima debe tener ese nuevo plazo excepcional, sino que lo deja al criterio del juez instructor.



Esta flexibilidad es positiva en la medida en que la práctica ha demostrado que en ocasiones tres años (que sería el plazo máximo prorrogado para causas complejas) pueden no ser suficientes para desarrollar una investigación completa y adecuada de los hechos (por ejemplo, en casos complejos de corrupción). En todo caso, no debería dar lugar a que, en la práctica, se conceda esta ampliación del plazo de forma automática, sino que debe entenderse como un supuesto excepcional.

El problema que se plantea es que las consecuencias procesales de la expiración de los plazos no están en absoluto resueltas por la legislación con la claridad necesaria. En caso de expiración del plazo, el primer efecto es que la instrucción se dará por finalizada. El segundo es que, finalizada la instrucción, el juez instructor deberá o bien acordar la continuación del procedimiento hacia la siguiente fase procesal o bien deberá acordar el sobreseimiento de las actuaciones.

En este sentido, a diferencia del criterio mostrado en la Circular FGE 5/2015, cabe considerar que no serán válidas ni, por ende, objeto de valoración por parte del juez instructor aquellas diligencias de investigación acordadas con posterioridad a la expiración del plazo. Sí serán válidas, sin embargo, y podrán ser tenidas en cuenta por el instructor a la hora de decidir si procede o no el archivo, aquellas diligencias de investigación que fueran acordadas antes de que expirara el plazo, pero practicadas después.

Resulta claro que la forma más adecuada y efectiva de agilizar los procedimientos penales reside en dotar de más recursos y medios a los órganos encargados de las instrucciones penales. Sin embargo, la falta de medios no es la única causa de la lentitud en la tramitación de los procedimientos penales. No son infrecuentes los casos en los que los procedimientos se eternizan por sufrir largos periodos de inactividad motivados por la inacción del instructor o falta

de impulso de las partes.

También hay instrucciones que se alargan porque en ellas se practican diligencias que no son las estrictamente necesarias para el esclarecimiento de los hechos.

En la medida en que la nueva regulación no fija, a priori, un límite temporal máximo infranqueable, la reforma operada no garantiza que, de ahora en adelante, no vayan a existir instrucciones largas, de varios años. Sin embargo, la diferencia esencial es que ahora es necesario que existan motivos reales y justificados para que una instrucción se dilate en el tiempo.





## V. El Derecho concursal

La regulación del derecho concursal en nuestro país experimentó una radical modificación a partir de la Ley 22/2003 (Ley Concursal), que puso fin a décadas de obsolescencia y dispersión normativa. Dicha Ley ha sido objeto de modificaciones ulteriores, para adaptarla al entorno de crisis económica que ha afectado a numerosas empresas. Así, las reformas operadas por la Ley 17/2014 y la Ley 9/2015 supusieron la introducción de innovadores criterios en materia de refinanciación. Estas reformas siguen la orientación marcada por la Recomendación de la Comisión Europea de 12 de marzo de 2014 sobre un nuevo enfoque frente a la insolvencia y el fracaso empresarial.

Es posible afirmar que hoy tenemos una regulación homogénea que permite abordar las

crisis empresariales de una manera más eficiente que en el pasado. De modo complementario, es apreciable la labor realizada por los Juzgados de lo Mercantil, integrados por jueces especializados en materias económicas y contables.

Ahora bien, subsisten problemas. En primer lugar, a menudo se inician procedimientos concursales a pesar de que se sabe que no resultará posible dar satisfacción a los acreedores. La razón de la puesta en marcha de estos procedimientos es que la única forma de disolver una sociedad mercantil con deudas es el concurso de acreedores. Este fenómeno contribuye a atascar los Juzgados. La situación ha mejorado con la introducción del artículo 176 bis y la posibilidad de concluir el concurso al mismo tiempo que se declara. No obstante, la interpretación del precepto no ha



sido uniforme y presenta importantes dudas en su aplicación práctica.

Además, los procedimientos son pesados y burocráticos, en detrimento de la flexibilidad y rapidez que necesitan las empresas. Los retrasos en la admisión de los procedimientos y en la emisión de resoluciones provocan distorsiones en el funcionamiento de las empresas, y dificultan seriamente la consecución de convenios. Sería conveniente la articulación de procedimientos esencialmente liquidatorios, con una menor complejidad procedimental y mayor rapidez en su resolución.

En cuanto al porcentaje del crédito recuperado, es significativamente escaso. La mutualización de pérdidas que impone el tratamiento colectivo del concurso no se ha traducido en una mejor gestión de los créditos susceptibles de recuperación frente al deudor. Probablemente una de las causas tiene que ver con la estigmatización de la solicitud de concurso, y el consiguiente retraso en la presentación de la solicitud.

La excesiva protección de los acreedores de Derecho público constituye otro obstáculo que dificulta la continuación de las empresas en crisis. En este sentido convendría eliminar el carácter de acreedores privilegiados que tienen Hacienda y la Seguridad Social, al tiempo que autorizar en la fase preconcursal a la Seguridad Social y a Hacienda para que puedan negociar junto al resto de acreedores. Asimismo, habría que reflexionar acerca de los términos en los que resultan protegidos en la actualidad los créditos laborales.

Es necesario estimular y favorecer la continuación de la actividad empresarial y el mantenimiento de las relaciones laborales mediante la transmisión de la unidad productiva como empresa en funcionamiento. Ello supone revisar la posición del adquirente, en relación con el crédito laboral y el crédito público, y dotarla de la debida seguridad jurídica. Así, debería supri-

mirse la sucesión de deudas con Hacienda y la Seguridad Social al adquirir unidades de negocio.

También resulta excesivo el costo del procedimiento (en particular, por la retribución de los administradores concursales). Además, se debería permitir la aprobación de los convenios con mayorías reducidas y regular y profesionalizar la figura del administrador concursal, como ocurre en Reino Unido.







## VI. La mediación y el arbitraje en el mundo empresarial

**E**s necesario potenciar la mediación y el arbitraje como mecanismos alternativos para la resolución de controversias. Estos mecanismos incorporan importantes ventajas, tanto para las partes de la controversia, como para el conjunto de la sociedad, que tiene que dedicar menos recursos públicos a la resolución de conflictos a través de los tribunales de Justicia.

### 1. La mediación

La mediación, como mecanismo alternativo de resolución y gestión de conflictos en que un tercero neutral ayuda a las partes a negociar para alcanzar un acuerdo, presenta numerosas ventajas para la solución de los conflictos mercantiles. En primer término, permite importantes ahorros de coste y de tiempo frente al litigio o al arbitraje (su iniciación suspende en todo caso la prescripción de las acciones); salvaguarda las relaciones empresariales sin el

efecto traumático de un litigio o, en menor medida, de un arbitraje; permite integrar en la negociación cuestiones no directamente relacionadas con el conflicto (favoreciendo soluciones integradoras); y facilita el acuerdo, mediante el sistema de reuniones privadas del mediador con cada una de las partes, al eliminar o reducir tanto las diferencias entre las expectativas de las partes, como los problemas de riesgo moral y selección adversa derivados de la ocultación de información entre ellas. El carácter convencional de la solución que pone fin al conflicto aumenta finalmente la probabilidad de cumplimiento voluntario.

Esas ventajas de la mediación son especialmente visibles en el caso de contratos de colaboración o de larga duración entre las empresas, cuando el conflicto se reduce a una cuestión de valoración del daño o cuando las consecuencias “reputacionales” o de otra índole derivadas del litigio o del arbitraje resultan disuasorias. A pesar de ello, y de las buenas intenciones legislativas —en concreto, las de la Ley 5/2012 de





mediación en asuntos civiles y mercantiles—y de algunos proyectos sectoriales (distribución de automóviles), la mediación mercantil no ha logrado despegar en España. Tampoco lo ha hecho en general en Europa, como ha puesto de manifiesto el Parlamento Europeo en su informe sobre la Directiva 2008/52/CE. En Italia, donde se ha introducido una forma mitigada de mediación obligatoria, se ha alterado radicalmente esa tendencia (hasta alcanzar en el año 2014 las 200.000 mediaciones). En el Reino Unido se está produciendo también un notable crecimiento de la mediación mercantil en el ámbito de las grandes empresas, del mismo modo que en Francia experimenta un incipiente desarrollo. Persiste, sin embargo, una paradoja en la UE: se median menos del 1% de los casos civiles y mercantiles y, sin embargo, el porcentaje de éxito y satisfacción con la mediación es muy elevado.

Hay razones vinculadas al propio mecanismo de la mediación que pueden desaconsejar su uso en circunstancias concretas, por ejemplo, cuando las posibilidades de que la contraparte pueda entrar de buena fe en una negociación sean inexistentes, o haya un riesgo de que pretenda usar la mediación para obtener información confidencial de la otra parte. Pero, su escaso uso en España parece estar más relacionado con otros factores: la estructura del proceso civil que, unida a la lentitud de la Justicia, ofrece una importante ventaja estratégica a los deudores; la dificultad, en ese contexto, de hacer “la primera llamada” proponiendo una mediación —que pueda ser entendida como un reconocimiento de debilidad de la propia posición jurídica—; el hecho de que el acta del acuerdo de la mediación no sea inmediatamente ejecutiva, sino que requiera ser elevada a documento público; en relación con la mediación internacional, la falta a día de hoy de un criterio homogéneo de ejecutabilidad de los acuerdos de mediación; la relativa falta de información de los operadores; y, finalmente, factores culturales, que en España remiten a una aguerri-

tradición litigiosa. También puede conjeturarse que el criterio del vencimiento para la condena en costas, que rige generalmente en Europa, frente a la llamada *American rule* (según la cual cada parte paga lo suyo) favorece la ratio de litigios y arbitrajes frente a las mediaciones. Se ha hablado finalmente en la literatura de los problemas de agencia de la relación entre clientes y abogados como un posible inhibidor de la mediación —los abogados pueden estar personalmente más interesados en el litigio o el arbitraje que sus clientes—.

El Parlamento Europeo ha considerado una doble propuesta para fomentar la mediación: o bien establecer una forma mitigada de mediación obligatoria al estilo italiano, o bien fijar para los Estados miembros un objetivo numérico de mediaciones. En la primera opción, por la que se inclina el informe, las partes deberían iniciar, antes del proceso judicial, una mediación gratuita, ofrecida por los servicios de mediación de los colegios profesionales y tribunales arbitrales. En o tras la primera sesión informativa, las partes podrían excluir (*opt-out*) la mediación.

Una medida así podría tener sin duda un efecto pedagógico, y evitaría la dificultad de proponer la mediación en primer término, a la par que reduciría los eventuales problemas de agencia derivados de la relación abogado-cliente, y permitiría también una primera exploración sobre las posibilidades de acuerdo que podría materializarse en un momento ulterior. Sin embargo, se han planteado dudas razonables sobre la viabilidad de ese modelo en un contexto como el español. En primer lugar, porque tiene que imponerse en las relaciones que funcionalmente lo aconsejen, y no en todas indiscriminadamente. En segundo lugar, porque para el éxito de la mediación es esencial la persona y la función del mediador, y la “oferta” de mediadores no se puede ajustar en bruto a una demanda legalmente impuesta. La función del mediador mercantil requiere no solo de



una formación y un entrenamiento específicos, sino de habilidades y cualidades personales, de un profundo conocimiento del Derecho y del mercado en que se desarrolle, etc. El desarrollo de la mediación, y en particular de la mercantil, sólo puede producirse al paso de la satisfacción de los usuarios y eso requiere un gradual ajuste de oferta y demanda de ese particular servicio.

Sin embargo, hay medidas e incentivos a la mediación que pueden intentarse. La Directiva 2008/52/CE previó la posibilidad de que el órgano jurisdiccional proponga a las partes que asistan a una sesión informativa sobre el uso de la mediación. Siguiendo esa previsión, el Real Decreto-Ley 5/2012 de Mediación en asuntos civiles y mercantiles introdujo una reforma en la Ley de Enjuiciamiento Civil (recogida después en la vigente Ley de Mediación en asuntos civiles y mercantiles) y estableció la obligación del juez de “informar a las partes de la posibilidad de recurrir a una negociación para intentar solucionar el conflicto, incluido el recurso a una mediación, en cuyo caso éstas indicarán en la audiencia su decisión al respecto y las razones de la misma”.

Ahora bien, habría que ir algo más allá y establecer, en lugar de una simple obligación de informar sobre la mediación, una facultad del juez de ordenar el inicio (con una sesión informativa ante un mediador) de una mediación en determinados casos, suspendiendo el procedimiento por un plazo limitado, como hacen ya algunos jueces españoles al amparo del texto de la LEC. Tras el inicio de la mediación (sesión informativa) las partes -cualquiera de ellas- podrían excluirla (*opt-out*).

Para permitir al juez calibrar las posibilidades de éxito de una mediación y, por tanto, limitar el automatismo de esa decisión judicial, cabría añadir el deber de las partes de indicar, al incoar el procedimiento, si han intentado resolver por medio de la mediación, explicando, en caso de existir, las razones que desaconsejan esa vía.

Además, si la mediación ordenada por el juez fracasa y una parte ha propuesto en la sesión informativa una solución rechazada por la otra parte, y esa solución es análoga a la que finalmente establezca la sentencia, la parte que la ha rechazado podrá ser condenada en costas por mala fe o temeridad.

Otra medida que el legislador español podría adoptar sería la de dotar de fuerza ejecutiva automática al acuerdo suscrito por las partes, facultando a cualquiera de las partes a promover la elevación a público del acuerdo de mediación con la intervención del mediador.

También caben medidas de índole fiscal para promover la mediación como, por ejemplo, la devolución del importe íntegro de las tasas judiciales en los casos de procedimientos que finalicen con un acuerdo transaccional antes de la celebración del juicio o una deducción fiscal en cuota sobre los honorarios pagados al mediador.

Todas estas medidas podrían acompañarse de otras no legislativas, que han sido particularmente eficaces en los Estados Unidos, entre las que cabe destacar la inclusión en los contratos de cláusulas escalonadas (es decir, cláusulas que establece distintos escalones para la resolución de conflicto: negociación, mediación, arbitraje o jurisdicción).

## 2. El arbitraje

El arbitraje (regulado en España en la Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje) es un sistema voluntario para la resolución de conflictos, alternativo a la jurisdicción, mediante el cual se faculta a un tercero imparcial (árbitro) para resolver una disputa. Cuando una disputa se somete a arbitraje, se excluye el acceso a la vía judicial.



Frente a otros mecanismos alternativos de resolución de controversias, como la mediación y la conciliación, el arbitraje presenta la ventaja de que produce una decisión (el “laudo”) que zanja el conflicto de forma definitiva, con efectos de cosa juzgada material. Frente al laudo cabe interponer, exclusivamente, una acción de anulación ante los Tribunales Superiores de Justicia, que sólo puede basarse en motivos formales y tasados, que no permiten la revisión de fondo. Ello significa que la controversia puede quedar resuelta con mayor celeridad que si se llevara a los tribunales de Justicia.

Hay que destacar, también, otras ventajas. Así, el arbitraje permite a las partes elegir el procedimiento que mejor se adapte a sus necesidades. Además, en relación con las transacciones internacionales, el arbitraje permite a las partes acudir a un foro neutral, desvinculado de los tribunales de Justicia de la nacionalidad de las partes.

Es importante señalar también que, por la propia naturaleza voluntaria del arbitraje, el grado de cumplimiento voluntario de los laudos es elevado. En cualquier caso, el laudo es un título ejecutivo conforme a la Ley de Enjuiciamiento Civil, por lo que los laudos son ejecutables de forma equiparable a una sentencia. El procedimiento ejecutivo se lleva a cabo en los Juzgados de Primera Instancia. En la ciudad de Madrid se ha habilitado un Juzgado especializado en arbitraje (el Juzgado nº 101), entre cuyas competencias se encuentra la ejecución de laudos arbitrales. La creación de un juzgado especializado en arbitraje supone más agilidad en la ejecución y mayor seguridad jurídica, pues supone un mayor conocimiento por parte del órgano judicial.

En el caso de transacciones internacionales, el laudo es más fácilmente ejecutado que una sentencia obtenida en sede judicial, gracias al Convenio de Nueva York de 1958 sobre reconocimiento y ejecución de laudos extranjeros. Más

de 150 países forman parte del Convenio de Nueva York, permitiendo el ágil reconocimiento y ejecución del laudo en cualquiera de ellos.

Aunque las ventajas del arbitraje son numerosas, su uso en España es aún incipiente. El recurso al arbitraje se ha incrementado notablemente desde la ley de 2003. No obstante, en comparación con las cifras de litigios de carácter comercial que se solventan ante la jurisdicción ordinaria, no cabe duda que aún queda mucho camino por recorrer. Conforme al estudio publicado en 2015 *Legal Instruments and Practice of Arbitration in the EU*, por ejemplo, puede concluirse que entre el 2009 y el 2014 la suma de procedimientos tramitados por las instituciones arbitrales españolas asciende a 1.645 casos, de los cuales casi la mitad fue administrado por la Corte de Arbitraje de Madrid. Si se compara esta cifra con los 1700 casos atendidos por cada unidad judicial en España anualmente queda claro que el uso del arbitraje institucional en España es aún escaso.

De acuerdo con los estudios realizados por la Unión Europea, los jueces españoles no mantienen una actitud negativa frente al arbitraje. Pero para conseguir que se desarrolle este método de resolución de conflictos, es preciso un apoyo más firme por parte de la judicatura. A tal fin, es necesario intensificar la formación de los jueces en este campo.

En resumen, el arbitraje es un método idóneo para ayudar a desatascar el actual colapso de la Administración de Justicia y dar solución a los distintos problemas que afectan a los ciudadanos. Pero, para ello, es necesario reforzar la confianza en la institución arbitral. Los árbitros y las demás partes intervinientes en el procedimiento arbitral deben asumir que el arbitraje participa de los elementos propios de un servicio público.

Todas las directrices que se están adoptando en este sentido por la International Bar Asso-



ciation, por el Club Español del Arbitraje y por distintas cortes arbitrales, nacionales e internacionales, en materia de independencia e imparcialidad de los árbitros; buenas prácticas arbitrales; o reglas de conducta de los abogados y representantes de las partes en el procedimiento arbitral, son de extraordinaria ayuda para generar esa necesaria confianza en el arbitraje.

Por otro lado, los colegios de abogados deben fomentar entre sus miembros el conocimiento de esta institución, llevándoles al convencimiento de que a través de ella pueden servir y defender mejor los intereses de sus clientes.

Finalmente, las cortes de arbitraje españolas más significativas deberían tender hacia su unificación o, cuanto menos, a adoptar un mismo reglamento que permita su fácil conocimiento por todos los posibles usuarios.





## VII. Recomendaciones

- Las instituciones deben garantizar adecuadamente la seguridad jurídica. Ello es crucial, para el buen funcionamiento de la economía. Resulta perturbador que las leyes, en general, sean de baja calidad técnica. Las posibilidades de introducir previsibilidad en el Derecho a través de la jurisprudencia de los tribunales son limitadas. Es necesario que el legislador se esfuerce por mejorar la calidad de las normas. Sería deseable que la consulta pública de los proyectos fuera una práctica generalizada.
- Resulta imprescindible mejorar los mecanismos judiciales que se utilizan para articular los diversos niveles (autonómico, estatal, europeo) que integran nuestro ordenamiento. Se debería reformar la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional para introducir mayor eficacia en el uso de la cuestión de inconstitucionalidad y para precisar sus relaciones con la cuestión prejudicial que los jueces pueden o deben, según los casos, promover ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, como han hecho en Francia y Bélgica.
- Los poderes públicos con capacidad normativa deben comprometerse a favor de la estabilidad de las normas, evitando cambios sorpresivos que dificultan la planificación de la actividad empresarial. Es especialmente criticable el abuso que se está haciendo del Decreto-ley “ómnibus”, para introducir, de un solo golpe, y sin la necesaria publicidad previa, cambios significativos en ámbitos muy heterogéneos.
- Es necesario aumentar en los Presupuestos Generales del Estado el gasto público dedicado a la Justicia gratuita, que es insuficiente en comparación con la media de la Unión Europea.
- Debería revisarse el actual sistema de selección de los jueces, otorgando como en Ale-



- mania un mayor peso al período de prácticas, así como fomentar su especialización. Asimismo, debería rediseñarse el sistema de remuneración y de promoción de los jueces atendiendo a criterios objetivos de calidad.
- Adoptar medidas para reducir el número de asuntos que llegan a la jurisdicción contencioso-administrativa, como:
    - Implantación generalizada de autoridades independientes para revisar la actuación administrativa.
    - Establecimiento de mecanismos que eviten que la Administración siga dictando resoluciones idénticas a otras pendientes de resolución judicial.
    - Articulación en algunos casos de mecanismos extrajudiciales de resolución de controversias.
  - Profundizar en la modernización tecnológica de la Justicia, asegurando la máxima interoperabilidad de los sistemas informáticos de los diversos territorios y una adecuada formación en este ámbito de los jueces, los fiscales y del resto del personal al servicio de la Administración de Justicia.
  - El Letrado de la Administración de Justicia, que resulta clave para pilotar la nueva oficina judicial, debe ser, ante todo, un buen gestor. En los planes de selección y de formación, debería otorgarse mayor importancia a las técnicas de gestión de los asuntos públicos, así como a los conocimientos de informática y contabilidad.
  - En el campo del Derecho de la competencia, conviene asegurar que los jueces revisen con plenitud las cuestiones fácticas y jurídicas que las empresas plantean en sus recursos frente a las decisiones de las autoridades de defensa de la competencia.
  - Conviene modificar la Ley de Enjuiciamiento Criminal para encomendar al Ministerio Fiscal la investigación de los delitos (en cooperación con la policía judicial).
  - En lo atinente a la responsabilidad penal de las personas jurídicas, el principal problema del modelo diseñado por el legislador tiene que ver con la estructura del proceso. La responsabilidad penal de las personas jurídicas no funciona bien en el marco de un proceso como el español, en el que el fiscal no dirige la investigación y no tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal, donde no rige el principio de oportunidad, y donde las posibilidades de pactos con la acusación se encuentran fuertemente limitadas.
  - Existen casos de clara conculcación del derecho a la presunción de inocencia en la fase de instrucción del proceso penal. Con frecuencia, se formalizan imputaciones infundadas que causan graves daños reputacionales a las personas afectadas. Es preciso que los poderes públicos intervinientes en el proceso penal contrasten toda la información antes de llamarla al proceso penal en calidad de investigado. No es admisible que el contenido de la instrucción se filtre a los medios de comunicación, debiendo aplicarse los mecanismos dirigidos a perseguir eficazmente tales filtraciones.
  - Las normas sobre los plazos máximos de la instrucción deberían ser escrupulosamente respetadas, a fin de evitar que se produzcan situaciones de inactividad, o que se practiquen diligencias innecesarias.
  - En materia concursal, conviene dotar de mayor flexibilidad al procedimiento, para hacerlo menos costoso y favorecer la continuación de la actividad empresarial. Y es necesario suprimir los privilegios de los que disfrutaban los créditos de las Administraciones Públicas, así como la sucesión de deudas con Hacienda



y la Seguridad Social al adquirir unidades de negocio.

- Fomentar la mediación como modo alternativo de resolución de controversias. El legislador podría hacerla obligatoria como recientemente se ha hecho en Italia, para determinados supuestos y bajo determinadas condiciones.
- Se debería extender la cultura del arbitraje y adoptar medidas para reforzar la confianza en la institución arbitral. Convendría asimismo promover la unificación de las cortes de arbitraje españolas o, al menos, la adopción de un mismo reglamento que facilite su fácil conocimiento por todos los posibles usuarios.





CÍRCULO  
DE EMPRESARIOS  
*ideas para crecer*