



Algunas medidas de reforma de la justicia

A estas alturas de la crisis económica, tan solo aquellos que no quieren ver se cierran a la necesidad de reformas profundas y extensas en el entramado institucional y económico de España si queremos mantener –no digamos ya, acrecentar– los niveles de bienestar alcanzados por nuestra sociedad en los últimos años. Las administraciones públicas, sus funciones, instrumentos y medios; el sistema educativo, sus objetivos, contenidos y, sobre todo, responsabilidades de los distintos actores; el mercado de trabajo y su regulación legal; el marco regulatorio de la actividad empresarial, desde la creación de empresas hasta los factores que permiten a estas crecer en tamaño y eficiencia; el sistema financiero, su solidez, transparencia y supervisión. En todos estos terrenos parece que es inevitable que apliquemos medidas quirúrgicas decisivas, de las que se viene hablando en distintos foros (por ejemplo, en el blog de FEDEA, NeG) desde hace tiempo.

Uno de los ámbitos que se hacen menos visibles a la necesidad de las reformas, a pesar de los quebraderos de cabeza que ha suscitado de reciente y del nivel de insatisfacción al alza que despierta en los ciudadanos, es el de la justicia. Y eso que en los últimos años se ha acumulado ya evidencia empírica muy abultada de que la calidad de los sistemas jurídicos (y dentro de ellos, como ingrediente fundamental, de la administración de justicia) afecta de manera más que notable al desarrollo económico de una sociedad. De hecho, parece hoy más que acreditado que cuando la calidad del Derecho (las normas jurídicas y su aplicación) cae por debajo de cierto nivel, el deterioro económico y social puede llegar a ser muy elevado.

En España, la situación no podemos calificarla de dramática –como sí lo es la de nuestro mercado laboral o la de nuestro laberinto regulatorio para las empresas– pero dista mucho de ser mínimamente satisfactoria. De hecho, la crisis económica ha encontrado a la justicia española (en general, al sistema jurídico español) mal preparada. No solo es que los datos de congestión y dilación en la administración de justicia sean malos, es que han ido a peor desde antes de comenzar la crisis económica. Y esta no ha hecho más que agravar el ritmo de deterioro. Los datos muestran a las claras el incremento espectacular de la litigación ligada a los impagos y los incumplimientos que se ha producido ya desde comienzos de 2008 –incluso desde antes, en algún caso–: los juicios monitorios, los juicios cambiarios, las ejecuciones hipotecarias, los concursos –aunque estos siguen en niveles que internacionalmente son bajísimos– y los juicios por despido se han disparado, y la litigación general ha crecido de manera notable.

Pero no solo estamos ante problemas serios de eficacia y eficiencia en la administración de justicia. La mejor administración de justicia producirá resultados mediocres si las normas que

hace efectivas son pobres o desacertadas. Y en esto, el nivel de calidad del sistema jurídico español en conjunto, al menos tal y como se percibe a través de los índices internacionales, no solo no ha mejorado, sino que parece haber retrocedido y, en todo caso, sigue estando muy por detrás en su valoración del de la mayoría de los países europeos. Por desgracia, y al contrario de lo ocurrido en naciones próximas a la nuestra (Francia, Italia, Portugal) en las que la pujanza de los sistemas de *Common Law* despertó abiertamente una conciencia de crisis, en España apenas ha existido reflexión pública sobre las disfunciones de la justicia y del sistema jurídico en general. En España, los juristas hemos llegado tarde –en el mejor de los casos, probablemente no hemos llegado– al debate acerca del Derecho como freno –y como motor– del crecimiento y desarrollo económicos. La obsesión con el gobierno de la judicatura o con las querellas internas y la pérdida de reputación del Tribunal Constitucional han dominado la discusión pública sobre la justicia en los últimos años, mientras que las consecuencias económicas del mal estado de la justicia han quedado enteramente relegadas, y no solo en el debate político.

Para mejorar este estado de cosas no hay elixires mágicos. Pero sí es posible poner en marcha políticas públicas en distintos frentes que cambien la situación presente en el sentido deseable de aumentar la calidad y la eficiencia del sistema jurídico español. Aquí va mi recetario particular de medidas. En un espacio limitado como este, no cabe, ni mucho menos, exhaustividad. Pero creo que todas responden a problemas reales de nuestro sistema jurídico. Un análisis más completo, en sintonía con estas reflexiones, puede verse en el trabajo de Pablo SALVADOR CODERCH y Carlos GÓMEZ LIGÜERRE, “Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española: la justicia”, en VV.AA., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*, Civitas, Madrid, 2011.

I

En primer lugar, hay que partir del hecho que los problemas son del sistema jurídico en su conjunto, y no solo de la administración de justicia. Para ello es conveniente que el Ministerio de Justicia pase de ser, como lo ha sido últimamente, un Ministerio nada más que de “administración de justicia” –y eso que se trata de un poder independiente del Estado que tiene sus propios órganos de gobierno – a un Ministerio “del sistema jurídico”. Sin duda la administración de justicia es un componente de primera importancia en el funcionamiento del conjunto del sistema jurídico, pero no es el único: la legislación y producción normativa, y la organización y actividad de otras profesiones jurídicas inciden también decisivamente en la eficiencia global del sistema. La idea no es la de un cambio de énfasis y una postergación de la administración de justicia como problema, sino la de la necesidad de evitar un único foco de atención en las políticas sobre justicia.

II

En línea con lo anterior, es indudable que el Ministerio de Justicia no desempeña ya desde hace años papel coordinador de ninguna clase en las tareas legislativas del Estado. Más aún, el Ministerio de Justicia ha perdido casi por completo el liderazgo en la promoción de normas jurídicas que afectan al “núcleo duro” del sistema jurídico (buena parte de la legislación

mercantil, civil, procesal). Es necesario que existan en el ámbito del Estado (y también en las Comunidades Autónomas) órganos de coordinación y control de la eficiencia y la calidad de la legislación que el Ejecutivo promueve ante las Cortes Generales (o los parlamentos autonómicos) y de los reglamentos que los gobiernos elaboran y aprueban. Es preciso que una unidad administrativa, con rango y personal adecuado, promueva, enseñe, realice y controle con seriedad la evaluación del impacto normativo en la elaboración de leyes y otras normas (el *Regulatory Impact Assessment*).

En España solo se exige casi por protocolo y de modo formulario por el Ministerio de Hacienda –y las consejerías de hacienda de las Comunidades– el impacto presupuestario –que es muy distinto del impacto económico o de bienestar– y, más recientemente, sin gran éxito tampoco, el de género. España no puede quedarse al margen de los estándares internacionales en materia de buenas prácticas de producción normativa. Las normas legales y reglamentarias deben estar en condiciones de pasar un examen exigente en términos de sus beneficios y sus costes para la sociedad a la que se dirigen, y no solo acerca de si implican o no aumento de dotaciones presupuestarias. De forma más general, el conjunto del proceso de producción normativa en España debe modernizarse y hacerse más transparente (sigue habiendo muchas normas ocultas, que aparecen en el último momento, que no se presentan a los ciudadanos, etc.). Aquí, de nuevo, no estamos a la altura de las buenas prácticas internacionales.

Esta sería una transformación institucional de la forma de “hacer Derecho” que tendría amplia repercusión sobre la percepción del sistema jurídico español y sus efectos sobre la economía. Desde luego, este ejercicio institucional de evaluación no solo se impondría sobre las normas que se dirigen a los ciudadanos, sino también a las propias de la organización interna de las administraciones, con lo que se contaría con un arma importante a favor de la simplificación y la racionalización administrativas.

Dentro de este apartado también merece una mención la tendencia creciente a la fragmentación y dispersión normativa. Una parte de la misma es consecuencia natural del Estado autonómico. Pero no toda ella. Mucha es superflua, evitable y profundamente negativa. La coordinación en la producción legislativa y normativa que se debe potenciar ha de extenderse a la totalidad del sistema jurídico español. Los instrumentos de coordinación interterritorial deben potenciarse en este terreno, a través de la promoción de legislación uniforme y legislación modelo (con tradición en los Estados federales con más solera, como los Estados Unidos o Suiza), a través del uso de instrumentos de cooperación y coordinación de la simplificación normativa, y a través del papel relevante que la unidad de mercado y la eliminación de barreras y costes de transacción debe desempeñar en el análisis del impacto legislativo y regulatorio.

III

Las políticas tradicionales para mejorar el sistema jurídico y, en especial, su administración de justicia, han sido esencialmente de oferta y de gasto público: más jueces, mayor retribución para los jueces, más y mejores ordenadores en el aparato judicial, más funcionarios y otras por el estilo. Las medidas de oferta pueden ser, en ocasiones, necesarias, en especial cuando aumentan

la productividad de quienes “producen” justicia, o aumentan la precisión en las soluciones o el nivel de protección de aquellos a quienes la justicia debe tutelar.

Las medidas de gasto, sin embargo, no son las únicas posibles. Mas aún, con frecuencia no obtienen el resultado deseado y muy a menudo no son las más eficaces a la vista de lo que cuestan. En este sentido, conviene ser conscientes de que España no tiene un problema dramático de escasez de jueces. En eso, estamos como Francia o como Italia. Es verdad, alejados de otros países europeos (Alemania, de modo especial), pero hay que advertir que términos de comparación como Alemania están precisamente muy alejados de la media, incluso de los países desarrollados (Alemania tiene 10 veces más jueces por habitante que el Reino Unido y más del doble que Estados Unidos). Es decir, que es perfectamente posible obtener muy buenos resultados sin necesidad de tener un sistema judicial del tamaño y del coste del alemán, por poner un ejemplo.

IV

Es importante, en este sentido, ser consciente de que nuestras normas procesales siguen siendo rígidas y encorsetadas. España continúa apareciendo en los índices internacionales como uno de los países desarrollados con procedimientos judiciales más formalistas y poco flexibles, más burocratizados y menos ágiles. La justicia civil sigue basándose, a pesar de la mejora que supuso la LEC del 2000, en esquemas y procedimientos muy formalistas, ritualistas, poco expeditivos y plagados de oportunidades de dilación para litigantes y abogados avisados. Hay que cambiar mucho en nuestra legislación procesal. Solo por citar un ejemplo, en este tiempo de masivas ejecuciones hipotecarias por impago, la participación de posibles compradores en las subastas sigue siendo tan disuasoria (caución del 30%, pago total en 20 días, solo por citar dos detalles) que el número de viviendas que se venden a terceros y que no se tiene que adjudicar el banco ejecutante por falta de postores es absolutamente ridículo. Eso indica que el sistema de subasta no cumple su función y que debe cambiar de manos. La subasta debiera confiarse, al menos en cuanto a su organización, mecánica y desarrollo, efectivamente y no solo como posibilidad (art. 641 LEC) que nunca se materializa, a quienes pueden llevarlo a cabo con eficacia, esto es, a entidades especializadas en sacar el máximo valor de un bien.

V

El sistema jurídico español no está diseñado hoy para que los jueces optimicen su tiempo y sus capacidades. Ahora, han de encargarse de distintas tareas y asuntos que sería más eficiente confiar a otros. Por ejemplo, los jueces españoles siguen teniendo que perder muchas horas en tareas distintas a juzgar en Derecho. Dedicar demasiado tiempo a funciones puramente ejecutivas. Muchas de ellas se podrían delegar en órganos administrativos especializados al servicio de la administración de justicia o, incluso, en otras instituciones (notarios, registradores, que también son funcionarios públicos) que podrían absorber tareas puramente ejecutivas como desahucios, ejecuciones hipotecarias o de otras clases, o asuntos no contenciosos, como los divorcios de mutuo acuerdo.

En la misma línea, se desperdician recursos escasos de personas especializadas en juzgar (los miembros de la carrera judicial) para asuntos triviales, tanto civiles como penales y contencioso-administrativos. Es muy conveniente, pues supondría un notable ahorro de recursos y tiempo, que los pleitos de bagatela (faltas, la mayoría de ellas castigadas con unos pocos euros de multa; reclamaciones menores de daños y perjuicios) pasen a órganos que no estén servidos por miembros profesionales de la carrera judicial, sino por otros juristas. A lo sumo, a jueces en prácticas, no a quienes han realizado una inversión de capital humano de bastantes años. En otras palabras, la litigación menor –en los términos económicos de hoy– debe confiarse a órganos judiciales de base no operados por jueces profesionales de carrera. Es un derroche de recursos humanos que tales asuntos menores requieran la intervención de jueces profesionales, privándoles del tiempo necesario para conocer y decidir asuntos de mucha mayor relevancia.

En este sentido, sería interesante igualmente adoptar medidas que incentiven evitar el litigio en muchos de estos casos, canalizándolos a la mediación, o bien a procedimientos preestablecidos –administrativos, incluso– de arbitraje, sobre la base de procedimientos rápidos, nada formalistas y sin requisitos de postulación de ninguna clase. En resumen, hay que descargar a los jueces de la carrera judicial de tareas de mera ejecución o no litigiosas, y de cuestiones litigiosas de pequeña entidad.

VI

El problema del derroche de recursos humanos y materiales no solo se produce en la primera instancia o en el ámbito de actuaciones simplemente ejecutivas. No se debe pensar que de manera “natural” o “inevitable” *todo* pleito civil, laboral o contencioso-administrativo arrastra dos instancias, acaso más, si se añaden recursos ulteriores, en especial la casación. Esto comporta mejoras en el recurso de apelación, que deje de hacerlo una simple rutina procesal sino un mecanismo de depuración de errores de la primera instancia.

En el nivel superior, la cuestión es casi más grave. A fin de aumentar el nivel de certidumbre para los operadores económicos y los ciudadanos en general, es muy deseable que el Tribunal Supremo se centre en la tarea de ofrecer mayor seguridad jurídica estableciendo doctrina jurisprudencial clara en los asuntos que son de mayor relevancia para el sistema jurídico español. Esto no quiere decir que deba restringir su intervención a las situaciones en que existan discrepancias entre órganos inferiores. El Tribunal Supremo debiera intervenir en casación de forma selectiva, pues en la actualidad es claro que, al menos en materia civil, penal y contencioso-administrativa, resuelve un número demasiado elevado de asuntos, lo cual le impide concentrarse en los problemas de más profundo y largo alcance. Pero no debe intervenir solo en supuestos tasados de falta de acuerdo entre tribunales de menor rango. La única solución para permitir un papel de esta naturaleza, y que además sería coherente con el papel del Tribunal Supremo como cúspide del poder judicial, es atribuirle una jurisdicción discrecional, a juicio del propio Tribunal Supremo.

Es cierto que esta medida no es tradicional en los sistemas basados en la “casación” entendida al modo habitual, pero es común en otros países desarrollados y, lo que es más importante, parece

la única que puede garantizar que el Tribunal Supremo concentre su quehacer y sus esfuerzos en aclarar y ofrecer certeza en el sistema jurídico español. De nuevo, el impacto positivo sobre la calidad global de nuestro sistema jurídico sería probablemente positivo y elevado.

VII

Es igualmente conveniente realizar importantes cambios de diseño organizativo en la administración de justicia. En primer lugar, la planta judicial española no responde a la actual distribución territorial de la población ni a la demanda de administración de justicia por parte de operadores económicos y ciudadanos. Es urgente su actualización para evitar ineficiencias en la asignación de recursos humanos y materiales a los distintos órganos judiciales. En segundo término, es preciso agrupar órganos judiciales para obtener un mayor y mejor rendimiento de funciones comunes y, más señaladamente, de la oficina judicial. Una parte muy importante de las ineficiencias de la administración de justicia no radican en la dimensión estrictamente jurisdiccional de la misma, sino en la gestión y administración del servicio de resolución de conflictos. Para conseguir un funcionamiento más eficaz de la oficina judicial es preciso explotar las economías de escala y de alcance en los servicios de apoyo a la función jurisdiccional.

Fernando Gómez Pomar