



Algunes mesures de reforma de la justícia

A aquestes alçades de la crisi econòmica, només aquells que es neguen a veure es tanquen a la necessitat de reformes profundes i extenses en l'entramat institucional i econòmic d'Espanya si volem mantenir –no diguem ja, augmentar– els nivells de benestar assolits per la nostra societat en els darrers anys. Les administracions públiques, llurs funcions, instruments i mitjans; el sistema educatiu, llurs objectius, continguts i, sobretot, les responsabilitats dels diferents actors; el mercat de treball i llur regulació legal; el marc regulador de l'activitat empresarial, des de la creació d'empreses fins als factors que permeten que aquestes creixin en grandària i eficiència; el sistema financer, llur solidesa, transparència i supervisió. En tots aquests terrenys sembla que és inevitable que apliquem mesures quirúrgiques decisives, de les quals ja fa temps es parla en diferents fòrums (per exemple, al blog de FEDEA, NeG).

Un dels àmbits que es fan menys visibles a la necessitat de les reformes, malgrat els maldecaps que ha suscitat recentment i el nivell d'insatisfacció a l'alça que desperta entre els ciutadans, és el de la justícia. I això que en els darrers anys s'ha acumulat una gran quantitat d'evidència empírica que posa de relleu que la qualitat dels sistemes jurídics (i dins d'aquests, com a ingredient fonamental, de l'administració de justícia) afecta d'una manera més que notable al desenvolupament econòmic d'una societat. De fet, sembla que avui està més que provat que quan la qualitat del Dret (les normes jurídiques i llur aplicació) cau per sota d'un cert nivell, el deteriorament econòmic i social pot arribar a ser molt elevat.

A Espanya, la situació no es pot qualificar de dramàtica –com sí ho és la del nostre mercat laboral o la del nostre laberint regulatori per a les empreses– però dista molt de ser mínimament satisfactòria. De fet, la crisi econòmica ha trobat la justícia espanyola (en general, el sistema jurídic espanyol) mal preparada. No només perquè les dades de congestió i dilació en l'administració de justícia siguin dolentes, sinó perquè han anat a pitjor des d'abans de començar la crisi econòmica. I aquesta no ha fet més que agreujar el ritme de deteriorament. Les dades mostren a les clares l'increment espectacular de la litigació lligada als impagaments i als incompliments que s'ha produït des de començaments de 2008 –fins i tot des d'abans, en algun cas– : els judicis monitoris, els judicis canviaris, les execucions hipotecàries, els concursos –encara que aquests segueixen en nivells que internacionalment són baixíssims– i els judicis per acomiadament s'han disparat, i la litigació general ha crescut de manera notable.

Però no només estem davant de problemes seriosos d'eficàcia i d'eficiència en l'administració de justícia. La millor administració de justícia produirà resultats mediocres si les normes que fa efectives són pobres o desencertades. I, en això, el nivell de qualitat del sistema jurídic espanyol

en conjunt, almenys tal i com es percep a través dels índexs internacionals, no només no ha millorat, sinó que sembla haver retrocedit i, en qualsevol cas, segueix estant molt per darrere en llur valoració del de la majoria dels països europeus. Per desgràcia, i a diferència del que ha passat en nacions properes a la nostra (França, Itàlia, Portugal), on la puixança dels sistemes de *Common Law* va despertar obertament una consciència de crisi, a Espanya gairebé no ha existit reflexió pública sobre les disfuncions de la justícia i del sistema jurídic en general. A Espanya, els juristes hem arribat tard –en el millor dels casos, probablement no hem arribat– al debat sobre el Dret com a fre –i com a motor– del creixement i desenvolupament econòmics. L'obsessió amb el govern de la judicatura o amb les querelles internes i la pèrdua de reputació del Tribunal Constitucional han dominat la discussió pública sobre la justícia en els darrers anys, mentre que les conseqüències econòmiques del mal estat de la justícia han quedat completament relegades, i no només en el debat polític.

Per a millorar aquest estat de coses no hi ha elixirs màgics. Ara bé, és possible posar en marxa polítiques públiques en diferents fronts que canviïn la situació present en el sentit desitjable d'augmentar la qualitat i l'eficiència del sistema jurídic espanyol. Aquí teniu el meu receptari particular de mesures. En un espai limitat com aquest no és possible, ni de bon tros, l'exhaustivitat. Ara bé, crec que totes responen a problemes reals del nostre sistema jurídic. Un anàlisi més complet, en sintonia amb aquestes reflexions, es pot veure en el treball de Pablo SALVADOR CODERCH i Carlos GÓMEZ LIGÜERRE, "Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española: la justicia", a VV.AA., *Reformas necesarias para potenciar el crecimiento de la economía española*, Civitas, Madrid, 2011.

I

En primer lloc, cal partir del fet que els problemes són del conjunt del sistema jurídic, i no només de l'administració de justícia. Per a això és convenient que el Ministeri de Justícia passi de ser, com ho ha estat darrerament, un Ministeri d'"administració de justícia" –i això que es tracta d'un poder independent de l'Estat que té els seus propis òrgans de govern– a un Ministeri "del sistema jurídic". Sens dubte, l'administració de justícia és un component de primera importància en el funcionament del conjunt del sistema jurídic, però no és l'únic: la legislació i la producció normativa, i l'organització i l'activitat d'altres professions jurídiques també incideixen decisivament en l'eficiència global del sistema. La idea no és la d'un canvi d'èmfasi i una postergació de l'administració de justícia com a problema, sinó la de la necessitat d'evitar un únic focus d'atenció en les polítiques sobre justícia.

II

En aquesta línia, és indubtable que el Ministeri de Justícia fa anys que no duu a terme un paper coordinador en les tasques legislatives de l'Estat. És més, el Ministeri de Justícia ha perdut gairebé del tot el lideratge en la promoció de normes jurídiques que afecten el "nucli dur" del sistema jurídic (bona part de la legislació mercantil, civil, processal). En l'àmbit de l'Estat (i també en les Comunitats Autònomes) ha d'haver òrgans de coordinació i control de l'eficiència i la qualitat de la legislació que l'Executiu promou davant les Corts Generals (o els parlaments

autonòmics) i dels reglaments que els governs elaboren i aproven. Cal que una unitat administrativa amb rang i personal adequat, promogui, ensenyi, realitzi i controli amb serietat l'avaluació de l'impacte normatiu en l'elaboració de lleis i altres normes (el *Regulatory Impact Assessment*).

A Espanya només s'exigeix quasi per protocol i de manera formulària pel Ministeri d'Hisenda –i les conselleries d'hisenda de les Comunitats– l'impacte pressupostari –diferent de l'impacte econòmic o de benestar– i, més recentment, sense gran èxit tampoc, el de gènere. Espanya no es pot quedar al marge dels estàndards internacionals en matèria de bones pràctiques de producció normativa. Les normes legals i reglamentàries han d'estar en condicions de passar un examen exigent en termes de llurs beneficis i costos per a la societat a la qual es dirigeixen, i no només sobre si impliquen o no un augment de dotacions pressupostàries. De forma més general, el conjunt del procés de producció normativa a Espanya s'ha de modernitzar i fer més transparent (continuen havent moltes normes ocultes, que apareixen a darrera hora, que no es presenten als ciutadans, etc.). Aquí, de nou, no estem a l'alçada de les bones pràctiques internacionals.

Aquesta seria una transformació institucional de la forma de “fer Dret” que tindria una repercussió àmplia sobre la percepció del sistema jurídic espanyol i de llurs efectes sobre l'economia. Per descomptat, aquest exercici institucional d'avaluació no només s'imposaria sobre les normes que s'adrecen als ciutadans, sinó també sobre les pròpies de l'organització interna de les administracions, de manera que es comptaria amb una arma important a favor de la simplificació i la racionalització administratives.

Dins d'aquest apartat també cal mencionar la tendència creixent a la fragmentació i dispersió normativa. Una part d'aquesta és conseqüència natural de l'Estat autonòmic, però no tota. Molta és supèrflua, evitable i profundament negativa. La coordinació en la producció legislativa i normativa que s'ha de potenciar s'ha d'estendre a la totalitat del sistema jurídic espanyol. Els instruments de coordinació interterritorial s'han de potenciar en aquest terreny, a través de la promoció de legislació uniforme i legislació model (amb una gran tradició en Estats federals com els Estats Units o Suïssa), a través de l'ús d'instruments de cooperació i coordinació de la simplificació normativa, i a través del paper rellevant que la unitat de mercat i l'eliminació de barreres i costos de transacció ha de desenvolupar en l'anàlisi de l'impacte legislatiu i regulador.

III

Les polítiques tradicionals per a millorar el sistema jurídic i, especialment, llur administració de justícia, han estat essencialment d'oferta i de despesa pública: més jutges, més retribució per als jutges, més i millors ordinadors en l'aparell judicial, més funcionaris i d'altres de semblants. Les mesures d'oferta poden ser, de vegades, necessàries, especialment quan augmenten la productivitat dels que “produeixen” justícia, o augmenten la precisió en les solucions o el nivell de protecció d'aquells a qui la justícia ha de tutelar.

Les mesures de despesa, però, no són les úniques possibles. De fet, moltes vegades no obtenen el resultat desitjat i sovint no són les més eficaces a la vista del que costen. En aquest sentit, convé

ser conscients de què Espanya no té un problema dramàtic d'escassetat de jutges. En això estem com França o Itàlia. És veritat, allunyats d'altres països europeus (Alemanya, de manera especial), però cal advertir que termes de comparació com Alemanya estan precisament molt allunyats de la mitjana, fins i tot dels països desenvolupats (Alemanya té 10 vegades més jutges per habitant que el Regne Unit i més del doble que els Estats Units). És a dir, que és perfectament possible obtenir molt bons resultats sense la necessitat de tenir un sistema judicial de la mida i del cost de l'alemany, per posar un exemple.

IV

És important, en aquest sentit, ser conscient de què les nostres normes processals segueixen essent rígides i encotillades. Espanya continua apareixent en els índexs internacionals com a un dels països desenvolupats amb procediments judicials més formalistes i poc flexibles, més burocratitzats i menys àgils. La justícia civil se segueix basant, tot i la millora que va suposar la LEC del 2000, en esquemes i procediments molt formalistes, ritualistes, poc expeditius i plens d'oportunitats de dilació per litigants i advocats espavilats. Cal canviar molt en la nostra legislació processal. Només per citar un exemple, en aquesta època d'execucions hipotecàries per impagament massives, la participació de possibles compradors en les subhastes segueix essent tan dissuasòria (caució del 30%, pagament total en 20 dies, només per citar dos detalls) que el nombre d'habitatges que es venen a tercers i que no s'ha d'adjudicar el banc executant per manca de postors és absolutament ridícul. Això indica que el sistema de subhasta no compleix llur funció i que ha de canviar de mans. La subhasta s'hauria confiar, almenys pel que fa a llur organització, mecànica i desenvolupament, efectivament i no només com a possibilitat (art. 641 LEC) que mai es materialitza, als qui poden fer-ho amb eficàcia, és a dir, a entitats especialitzades en treure el màxim valor d'un bé.

V

El sistema jurídic espanyol d'avui no està dissenyat per a què els jutges optimitzin el seu temps i les seves capacitats. Avui en dia s'han d'encarregar de tasques i assumptes que seria més eficient confiar a d'altres. Per exemple, els jutges espanyols encara han de perdre moltes hores en tasques diferents de jutjar en Dret. Dediquen massa temps a funcions purament executives. Moltes d'elles es podrien delegar en òrgans administratius especialitzats al servei de l'administració de justícia o, fins i tot, en altres institucions (notaris, registradors, que també són funcionaris públics) que podrien absorbir tasques purament executives com desnonaments, execucions hipotecàries o d'altres tipus, o assumptes no contenciosos, com els divorcis de mutu acord.

En la mateixa línia, es malgasten recursos escassos de persones especialitzades en jutjar (els membres de la carrera judicial) per a assumptes trivials, tant civils com penals i contenciós-administratius. És molt convenient, ja que suposaria un notable estalvi de recursos i temps, que els plets de bagatel·la (faltes, la majoria d'elles castigades amb uns pocs euros de multa; reclamacions menors de danys i perjudicis) passin a òrgans que no estiguin servits per membres professionals de la carrera judicial, sinó per altres juristes. Com a molt, a jutges en pràctiques, no a aquells que han realitzat una inversió de capital humà de molts anys. En altres paraules, la

litigació menor –en els termes econòmics d'avui– s'ha de confiar a òrgans judicials de base no operats per jutges professionals de carrera. És un malbaratament de recursos humans que aquests assumptes menors requereixin la intervenció de jutges professionals, privant-los del temps necessari per a conèixer i decidir assumptes de molta més rellevància.

En aquest sentit, també seria interessant adoptar mesures que incentivin evitar el litigi en molts d'aquests casos, canalitzant-los a la mediació, o bé a procediments preestablerts –fins i tot administratius– d'arbitratge, sobre la base de procediments ràpids, gens formalistes i sense requisits de postulació de cap classe. En resum, cal descarregar els jutges de la carrera judicial de tasques de mera execució o no litigioses, i de qüestions litigioses de petita entitat.

VI

El problema del malbaratament de recursos humans i materials no només es produeix en la primera instància o en l'àmbit d'actuacions simplement executives. No s'ha de pensar que de manera “natural” o “inevitable” *tot* plet civil, laboral o contenciós-administratiu arrossega dues instàncies, potser més, si s'afegeixen recursos ulteriors, especialment la cassació. Això exigeix millores en el recurs d'apel·lació, que deixin de fer-lo una simple rutina processal sinó un mecanisme de depuració d'errors de la primera instància.

En el nivell superior, la qüestió és més greu. Per tal d'augmentar el nivell de certesa per als operadors econòmics i els ciutadans en general, és molt desitjable que el Tribunal Suprem se centri en la tasca d'oferir més seguretat jurídica establint doctrina jurisprudencial clara en els assumptes que són de major rellevància per al sistema jurídic espanyol. Això no vol dir que s'hagi de restringir la intervenció a les situacions on hi hagi discrepàncies entre òrgans inferiors. El Tribunal Suprem hauria intervenir en cassació de forma selectiva, atès que en l'actualitat és clar que, almenys en matèria civil, penal i contenciós-administrativa, resol un nombre massa elevat d'assumptes, la qual cosa impedeix que es centri en els problemes d'abast més profund i llarg. Però no ha d'intervenir només en supòsits taxats de manca d'acord entre tribunals de menor rang. L'única solució per a permetre un paper d'aquesta naturalesa, i que a més seria coherent amb el paper del Tribunal Suprem com a cúspide del poder judicial, és atribuir-li una jurisdicció discrecional, segons el parer del propi Tribunal Suprem.

És cert que aquesta mesura no és tradicional en els sistemes basats en la “cassació” entesa en la forma habitual, però és comú en altres països desenvolupats i, el que és més important, sembla l'única que pot garantir que el Tribunal Suprem centri llur tasca i llurs esforços a aclarir i oferir certesa en el sistema jurídic espanyol. De nou, l'impacte positiu sobre la qualitat global del nostre sistema jurídic seria probablement positiu i elevat.

VII

També resulta convenient realitzar canvis importants de disseny organitzatiu en l'administració de justícia. En primer lloc, la planta judicial espanyola no respon a l'actual distribució territorial de la població ni a la demanda d'administració de justícia per part d'operadors econòmics i

ciutadans. És urgent llur actualització per a evitar ineficiències en l'assignació de recursos humans i materials als diferents òrgans judicials. En segon terme, cal agrupar òrgans judicials per a obtenir un major i millor rendiment de funcions comunes i, sobretot, de l'oficina judicial. Una part molt important de les ineficiències de l'administració de justícia no radiquen en llur dimensió estrictament jurisdiccional, sinó en la gestió i administració del servei de resolució de conflictes. Per a aconseguir un funcionament més eficaç de l'oficina judicial cal explotar les economies d'escala i d'abast en els serveis de suport a la funció jurisdiccional.

Fernando Gómez Pomar